

## SOMMARIO

### **PARTE PRIMA**

#### DOTTRINA

	<i>pag.</i>
ALESSANDRA DI LAURO, <i>Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello Sviluppo sostenibile</i> . . . . .	381

#### RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

LUCA LEONE, <i>Confini che dividono, divisioni che legano: della coesistenza tra colture in Europa e negli Stati Uniti</i> . . . . .	411
--	-----

#### LEGISLAZIONE ITALIANA

ALBERTO MANZO, <i>Il Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali</i> . . . . .	442
--	-----

#### OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

NICOLA LUCIFERO, <i>Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo</i>	477
--	-----

### **PARTE SECONDA**

#### GIURISPRUDENZA

LUCIO SALZANO, <i>Aspetti controversi legati all'utilizzo di alimenti a DOP e IGP come componenti di altri alimenti</i> . . . . .	45
---	----

## SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

ANTONIO JANNARELLI, <i>Il privilegio generale sui beni mobili ex art. 2751-bis, n. 4, e le società semplici agricole costituite da coltivatori diretti</i> .....	74
ANTONIO JANNARELLI, <i>Sulla natura agricola della società cooperativa che commercializza la produzione agricola dei propri soci: un'opportuna attesa puntualizzazione della Suprema Corte</i> .....	94

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

*(il numero indica la pagina)*

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. VI Civ., 16 maggio 2018, n. 1197  
(*Privilegio*), 68.

Sez. I Civ., 16 gennaio 2018, n. 831 (*Società cooperativa in agricoltura*), 88.

TRIBUNALE DI LARINO

14 dicembre 2017 (*Privilegio*), 71.



---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

ALESSANDRA DI LAURO

## LE DENOMINAZIONI D'ORIGINE PROTETTE E LE INDICAZIONI GEOGRAFICHE PROTETTE DI FRONTE ALLA SFIDA DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

### ABSTRACT

Le denominazioni d'origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP) sono sempre più spesso accostate in Europa allo sviluppo sostenibile. Tuttavia anche se le DOP e le IGP possono contribuire alla promozione di uno sviluppo sostenibile, la disciplina europea di questi segni risulta per certi versi indifferente ad alcune delle dimensioni dello sviluppo sostenibile. I legami fra DOP e IGP e sviluppo sostenibile devono essere indagati alla luce delle opportunità e dei limiti del sistema di protezione europeo.

*Nowdays, Protected Indications and Designations of Origin (PGI and PDO) for agricultural products and foodstuffs are often linked to Sustainable Development. Yet, if PGI and PDO may take part to a sustainable development, current European Union Regulation of PGI and PDO is quite different from sustainable development approach. That's why, we have to investigate links between PGI, PDO and Sustainable Development, analysing opportunities and limits of the UE system of protection.*

PAROLE CHIAVE: DOP e IGP – Sviluppo sostenibile – Disciplina europea.

KEYWORDS: *PGI and PDO – Sustainable development – EU law.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. DOP, IGP e sviluppo sostenibile: una sostanziale “indifferenza”. – 3. La “sostenibilità” delle DOP e delle IGP. – 4. Sviluppo sostenibile a più dimensioni. – 5. Come promuovere le DOP e le IGP “sostenibili”. – 6. DOP, IGP e sviluppo sostenibile: utopia realizzabile?

1. Negli ultimi anni le denominazioni geografiche protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP) sono al centro di un dibattito volto a valutare la “sostenibilità” di questi segni. Nell’esplore questo contesto numerosi documenti sembrano attribuire alle DOP e alle IGP un ruolo nell’affermazione e nella promozione dello sviluppo sostenibile. Alcune di queste iniziative collocano le DOP e le IGP nell’ambito dello sviluppo di una “Politica alimentare sostenibile”. Sebbene non possa negarsi il rilievo che le DOP e le IGP possono giocare nell’affermazione dello sviluppo sostenibile, credo sia opportuno frenare gli entusiasmi. I legami esistenti fra questi segni e lo sviluppo sostenibile devono essere indagati procedendo ad una lettura attenta delle opportunità e dei limiti del sistema di protezione europea.

La disciplina europea delle DOP e delle IGP delinea, infatti, un insieme di segni ibrido e non omogeneo e, come mi propongo di evidenziare nel prosieguo, queste caratteristiche costituiscono un punto di forza e nello stesso tempo di debolezza dei segni evocati. A fronte di una natura giuridica eterogenea, di uno sviluppo difforme, per il giurista la risposta al quesito sulla “sostenibilità” delle DOP e IGP non può essere lineare. Una visione delle DOP e delle IGP come “volani” della sostenibilità, pur non essendo del tutto “utopica”, mi appare allo stato attuale non fotografare la realtà.

2. Le DOP e le IGP, per come sono state disciplinate in Europa, a prima vista non sembrano rispondere alle esigenze dello sviluppo sostenibile o, in ogni caso, non sono necessariamente legate al rispetto delle diverse dimensioni di questa nozione.

Ciò accade per una ragione che potremmo definire “storico-cronologica” che costituisce un dato incontrovertibile. Quando la disciplina di questi segni è stata elaborata in ambito europeo le riflessioni intorno al concetto di sviluppo sostenibile erano, come sarà evidente

oltre nel testo (par. 4), ben lontane dal livello di approfondimento oggi riscontrabile.

L'allora Comunità economica europea ha disciplinato in modo unitario le DOP e le IGP nel 1992 con il reg. (CEE) 2081/92 che riprende l'impianto di sistemi di protezione già presenti in alcuni Stati membri (Italia e Francia, ad esempio) ma risalenti a tempi ancora più remoti, quando il "principio" dello sviluppo sostenibile non era stato ancora elaborato compiutamente. Com'è noto, il reg. (CEE) 2081/1992 è stato sostituito dal reg. (CE) 510/2006 e più di recente dal reg. (UE) 1151/2012<sup>1</sup>. Anche quest'ultima normativa non contiene, però, riferimenti allo sviluppo sostenibile se si eccettuano dei collegamenti che potremmo considerare indiretti che sono rinvenibili laddove il legislatore europeo appare inquadrare la protezione di questi segni in un quadro di politica di sviluppo rurale che si vorrebbe "coerente". Il riferimento più esplicito resta quello del *considerando* n. 5 del regolamento citato, laddove si dice che tra «le priorità politiche di Europa 2020 – presentate nella comunicazione della Commissione dal titolo 'Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva' – vi sono la realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione e la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale. La politica di qualità dei prodotti agricoli dovrebbe pertanto, da un lato, fornire ai produttori gli strumenti che consentano loro di identificare e promuovere meglio i prodotti aventi caratteristiche specifiche e, dall'altro, proteggere tali produttori dalle pratiche sleali». Anche il *considerando* n. 23 invita a riflettere sulla sostenibilità dei prodotti che utilizzano i segni richiamati laddove segnala che: «Un prodotto agricolo o alimentare recante tale riferimento geografico dovrebbe soddisfare determinate condizioni previste da un disciplinare, quali prescrizioni specifiche

---

<sup>1</sup> Reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari; reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari; reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

intese a proteggere le risorse naturali o il paesaggio della zona di produzione, ovvero a migliorare il benessere degli animali».

A ben vedere anche questi *considerando* finiscono per confermare la “lontananza” o l’indifferenza della disciplina delle DOP e delle IGP nei confronti di tutte le “dimensioni” dello sviluppo sostenibile (par. 4) e l’indifferenza è ancora più evidente quando si proceda ad un esame “empirico” di questi segni e ad una verifica delle modalità relative alle procedure di registrazione delle DOP e delle IGP. Al momento della registrazione non risulta necessario svolgere alcun controllo sulla “sostenibilità” dei prodotti e, nei disciplinari, i parametri dello sviluppo sostenibile possono essere seguiti (ma occorrerebbe chiedersi quali, ma sul punto ritornerò) in modo occasionale, volontario, senza che il mancato rispetto delle esigenze dello sviluppo sostenibile possa inficiare la concessione della protezione del segno.

In effetti le DOP e le IGP indicano che i prodotti che si fregiano di questi segni rispondono alle condizioni di un disciplinare, il quale è stato esaminato al momento della richiesta della registrazione, onde verificare il rispetto dei requisiti per la concessione del segno. Fra questi requisiti non figura il rispetto delle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile o, per lo meno, non di tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile, di modo che la “sostenibilità” delle DOP e delle IGP è quando assente, quando parziale, di sicuro ininfluenza sulla procedura di registrazione.

In particolare mi preme sottolineare che al momento della registrazione delle DOP e delle IGP non viene effettuata una valutazione sull’impatto ambientale del prodotto, cioè non viene richiesto l’adempimento di particolari condizioni nelle modalità di coltivazione e di produzione del prodotto, né viene effettuata una verifica sulla “qualità” del territorio nel quale si produce e dal quale il prodotto trae le sue qualità. Quello che importa è che le modalità di produzione e il territorio siano in grado di imprimere determinati caratteri sul prodotto finale.

Alla luce di ciò sorprendono le reazioni suscitate, in ogni caso in Italia, dalla prima registrazione di una IGP cinese. Si tratta di una IGP attribuita ad una particolare specie di spaghetti, dei “vermicelli” registrati con la seguente denominazione 龙口粉丝 [(Longkou

Fen Si) (IGP)] e realizzati con amido secco prodotto da fagiolini e piselli<sup>2</sup>. Forti perplessità sono state espresse in merito al fatto che l'area geografica indicata come luogo di produzione del prodotto, la penisola di Shandong, risulta attraversata da due fiumi che, visto le attività svolte sul territorio, si presume, così è stato detto, non possano che essere inquinati<sup>3</sup>. Si potrebbe qui notare che perplessità simili non sono state espresse nei confronti di altri prodotti europei, alcuni dei quali non possono che subire i tassi di inquinamento ambientale che purtroppo interessano intere zone geografiche e l'agricoltura in generale<sup>4</sup>.

In alcuni casi si potrebbe anche riscontrare un effetto perverso dello sviluppo delle produzioni legate alle DOP e alle IGP. Ricordiamo che per ottenere produzioni destinate a mantenere standard uniformi e comunque legati a pratiche "antiche" potrebbe essere necessario accettare processi di produzione che non sono certo in linea con le richieste attuali di un'agricoltura più verde e meno inquinante.

Sarebbe interessante qui ripercorrere le storie relative alla protezione dei segni geografici nei diversi settori ma, sicuramente, il mercato del vino è ampiamente significativo delle difficoltà che incontrano i produttori che, pur volendo continuare a utilizzare le denominazioni protette, si orientino verso pratiche di produzione "biologica", "biodinamica", "naturale" a volte dovendo abbandonare i disciplinari legati all'uso della denominazione e il riferimento conseguente in quanto non riescono a mantenere le caratteristiche inserite nel quadro normativo di riferimento (par. 4).

---

<sup>2</sup> Reg. (UE) n. 978/2010 della Commissione, del 29 ottobre 2010, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [龙口粉丝 (Longkou Fen Si) (IGP) in *Gazz. uff.* L 285 del 30 ottobre 2010.

<sup>3</sup> F. LEONARDI, *La pasta alimentare cinese Longkou Fen Si. La conquista dell'IGP in Europa ed il contesto internazionale*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2011, fasc. 2, p. 109. L'Autrice si è espressa nello stesso senso anche in [http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto\\_commerciale/1\\_Leonardi\\_pasta\\_cinese.html](http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_commerciale/1_Leonardi_pasta_cinese.html).

<sup>4</sup> Si vedano per la lista dei prodotti DOP e IGP: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html?locale=fr>; <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/e-bacchus/index.cfm?event=pwelcome>.

3. Eppure la domanda sulla sostenibilità di questi segni può portare anche ad una risposta diversa da quella prima formulata, più incline a riconoscere il ruolo che le DOP e le IGP hanno giocato o possono giocare nella promozione dello sviluppo sostenibile.

Ai fini dell'esplorazione che stiamo realizzando, questa risposta potrebbe essere giustificata alla luce di un dato significativo che costituisce allo stesso tempo un'occasione finora mancata.

La base giuridica del reg. (UE)1151/2012, così come quella dei regolamenti che l'hanno preceduto, è la base giuridica della PAC: gli artt. 43.2 e 118 del TFUE. Si tratta di una base giuridica diversa da quella utilizzata per altri interventi di legislazione alimentare come il reg. (UE) 1169/2011 sull'informazione al consumatore di alimenti che ha per base giuridica l'art. 114 del TFUE (cioè le norme sul funzionamento del mercato interno) e il reg. (CE) 178/2002 sui principi in materia di legislazione alimentare che ha una base giuridica mista. La base giuridica delle DOP e IGP differisce anche da quella di altri interventi realizzati nell'ambito dei sistemi di protezione dei segni. Basti pensare che per la disciplina dei marchi la base giuridica è l'art. 114 TFUE per i marchi d'impresa<sup>5</sup> e l'art. 118 TFUE per il marchio dell'Unione europea<sup>6</sup>. Questa particolarità manifesta la vocazione delle DOP e delle IGP ad essere una componente, una forma straordinaria di accompagnamento delle altre misure agricole, uno strumento di sostegno dei produttori e del tessuto sociale del territorio<sup>7</sup>.

Quando si leggano le disposizioni che delineano questi segni si ritrovano evidenti tracce di un'attenzione del legislatore per il tessuto sociale, culturale, antropologico dei territori che trova espressione nell'origine geografica ma anche nei fattori umani e naturali, nella identificazione di un nome geografico con un prodotto, nella

---

<sup>5</sup> Direttiva (UE) 2015/2436 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa.

<sup>6</sup> Reg. (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sul marchio dell'Unione europea.

<sup>7</sup> Sottolinea questo profilo F. ALBISINNI, *Marchi ed indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, in A. GERMANÒ - V. RUBINO (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Milano, 2015, p. 189.

“reputazione”<sup>8</sup>. L’insieme di queste caratteristiche identifica un prodotto che rappresenta in qualche modo il territorio e la sua collettività, come evidenziano anche i requisiti richiesti al momento della compilazione del disciplinare<sup>9</sup>.

In secondo luogo la natura stessa di questi segni manifesta la vocazione a partecipare ad un processo di sviluppo sostenibile. Come è noto, questi segni hanno natura pubblicistica, rifiutano i caratteri dell’appropriazione privativa per costruire dei segni fortemente inclusivi. Sarebbe troppo lungo ripercorrere le differenze fondamentali fra questi segni ed altri segni distintivi come, ad esempio, i marchi. Tuttavia non è superfluo ricordare che indubbiamente i marchi, anche quando si presentino come marchi collettivi, hanno una natura appropriativa ed esclusiva mentre le DOP e le IGP sono destinate ad appartenere ad una collettività eterogenea che non può qualificarsi come un vero e proprio “titolare” del segno. Si tratta di una collettività

---

<sup>8</sup> Si veda, in particolare, l’art. 5 del reg. (UE) 1151/2012.

<sup>9</sup> L’art. 7 del reg. (UE) 1151/2012 delinea i contenuti del disciplinare e così recita: «1. Una denominazione di origine protetta o un’indicazione geografica protetta deve rispettare un disciplinare che comprende almeno i seguenti elementi: *a*) il nome da proteggere come denominazione di origine o indicazione geografica, quale utilizzata nel commercio o nel linguaggio comune, e solo nelle lingue attualmente o storicamente utilizzate per descrivere il prodotto specifico nella zona geografica delimitata; *b*) la descrizione del prodotto, comprese se del caso le materie prime, nonché le principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche od organolettiche del prodotto; *c*) la definizione della zona geografica delimitata riguardo al legame di cui alla lett. *f*), punto *i*) o punto *ii*), del presente paragrafo e, se del caso, gli elementi che indicano il rispetto delle condizioni di cui all’art. 5, par. 3; *d*) gli elementi che dimostrano che il prodotto è originario della zona geografica delimitata di cui all’art. 5, parr. 1 o 2; *e*) la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, dei metodi locali, leali e costanti nonché informazioni relative al confezionamento, quando il gruppo richiedente stabilisce in tal senso e fornisce sufficienti motivazioni specifiche per prodotto per cui il confezionamento deve aver luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, garantire l’origine o assicurare il controllo, tenendo conto del diritto dell’Unione, in particolare della libera circolazione dei prodotti e della libera prestazione di servizi; *f*) gli elementi che stabiliscono: *i*) il legame fra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l’ambiente geografico di cui all’art. 5, par. 1; o *ii*) se del caso, il legame fra una data qualità, la reputazione o un’altra caratteristica del prodotto e l’origine geografica di cui all’art. 5, par. 2; *g*) il nome e l’indirizzo delle autorità o, se disponibili, il nome e l’indirizzo degli organismi che verificano il rispetto delle disposizioni del disciplinare a norma dell’art. 37, e i relativi compiti specifici; *h*) qualsiasi regola specifica per l’etichettatura del prodotto in questione. (...)».

vità delineata dalla condivisione delle procedure di “fabbricazione” del prodotto e dai luoghi secondo un sistema individuato al momento della registrazione e che resta aperta alla partecipazione di quanti vogliono richiedere l’uso del segno rispettandone i parametri<sup>10</sup>.

Nonostante ciò la stessa natura delle DOP e delle IGP è in qualche modo instabile e spesso resta attratta, pericolosamente aggiungerei, da sistemi di impronta più privatistica. È quanto accade quando, ad esempio, si perfeziona il sistema di protezione delle DOP e delle IGP estendendo la tutela accordata ai segni all’utilizzazione dei prodotti DOP e IGP come ingredienti di altri prodotti alimentari.

Come è noto, la vicenda del ricorso a prodotti DOP e IGP come ingredienti di altri prodotti ha numerosi risvolti. Il reg. (UE) 1151/2012 ha precisato che le denominazioni registrate sono protette contro qualsiasi uso commerciale, diretto o indiretto, della denominazione in prodotti privi di questa protezione, compreso il caso in cui i prodotti DOP e IGP siano utilizzati come ingredienti (art. 13).

Si tratta di una precisazione ritenuta da molti necessaria in quanto destinata a riempire quello che era considerato un vuoto normativo visto che, altrimenti, la protezione dei segni in ipotesi simili sarebbe rimasta relegata all’applicazione incerta di una interdizione generale, presente sempre nell’art. 13 del regolamento citato ma prevista anche in quelli precedenti, tendente a vietare l’evocazione, l’usurpazione o l’imitazione delle denominazioni geografiche protette (art. 13).

Anche la precisazione introdotta nell’art. 13 dal reg. (UE) 1151/2012 ha necessitato di chiarimenti visto che la Commissione ha sen-

---

<sup>10</sup> Sul punto si vedano: F. ALBISINNI, *L’origine dei prodotti alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 23; A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005; V. RUBINO, *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2007; L. COSTATO, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 648; I. TRAPÈ, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012. Ha esaminato approfonditamente questi aspetti in uno studio di diritto comparato M. FERRARI, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato* [The property dimension of geographical indications], Collana della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

tito la necessità di intervenire con la Comunicazione “Orientamenti sull’etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)”<sup>11</sup>. In questa Comunicazione si legge che una denominazione registrata come DOP o IGP può essere menzionata nell’etichetta di un prodotto nel quale risulti incorporata solo nel rispetto di determinate condizioni, quali il fatto che l’alimento in cui è incorporato il prodotto DOP o IGP non contenga nessun altro “ingrediente comparabile”, l’ingrediente sia utilizzato in quantità sufficiente al fine di conferire una caratteristica essenziale al prodotto in cui è incorporato, venga indicata la percentuale della presenza del prodotto DOP e IGP. Si tratta di parametri che possono essere di difficile interpretazione visto che, come segnala la stessa Commissione, vi possono essere ingredienti, presenti anche in quantità minima, che sono in grado di conferire specifiche caratteristiche al prodotto finale mentre per altri può valere il contrario<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> “Comunicazione della Commissione – Orientamenti sull’etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)”, in *Gazz. uff.* 16 dicembre 2010, C 341/03.

<sup>12</sup> La Commissione ritiene che «una denominazione registrata come DOP o IGP possa essere menzionata all’interno, o in prossimità, della denominazione di vendita di un prodotto alimentare che incorpora prodotti che beneficiano della denominazione registrata, come pure nell’etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità del prodotto alimentare di cui trattasi, se sono soddisfatte le condizioni di seguito indicate. In primo luogo, il suddetto prodotto alimentare non dovrebbe contenere nessun altro «ingrediente comparabile», e cioè nessun altro ingrediente che possa sostituire completamente o parzialmente l’ingrediente che beneficia di una DOP o IGP. A titolo indicativo e non restrittivo del concetto di «ingrediente comparabile», la Commissione ritiene che un formaggio a pasta erborinata (o più comunemente: “formaggio blu”) sia comparabile al “Roquefort”. Inoltre, l’ingrediente dovrebbe essere utilizzato in quantità sufficiente per conferire una caratteristica essenziale al prodotto alimentare di cui trattasi. La Commissione non può tuttavia, tenuto conto dell’eterogeneità dei casi possibili, suggerire una percentuale minima uniformemente applicabile. A titolo d’esempio, l’incorporazione di una quantità minima di una spezia che beneficia di una DOP o di un’IGP in un prodotto alimentare potrebbe eventualmente bastare per conferire una caratteristica essenziale al suddetto prodotto alimentare. Per contro, l’incorporazione di una quantità minima di carne che beneficia di una DOP o di una IGP in un prodotto alimentare non può, a priori, conferire una caratteristica essenziale al prodotto alimentare. Infine, la percentuale d’incorporazione di un ingrediente che beneficia di una DOP o di un’IGP dovrebbe essere idealmente indicata all’interno o in prossimità immediata della denominazione di ven-

Sul punto si è espressa di recente anche la Corte di giustizia con una decisione che ha riguardato il prodotto «*Champagner Sorbet*» e «l'utilizzazione di una denominazione di origine protetta come parte di una denominazione con la quale viene posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale denominazione di origine protetta, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo»<sup>13</sup>. Il caso è interessante per molte ragioni, una delle quali riguarda il fatto che la denominazione richiamata in questo caso riguardava il settore dei vini ed ha spinto la Corte a esprimersi sull'interpretazione dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg (CE) n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. (UE) n. 1308/2013.

Non posso soffermarmi sul caso<sup>14</sup> ma merita per completezza dire che alcuni Stati membri sono intervenuti in generale sulla utilizzazione di prodotti DOP e IGP come ingredienti di altri dettando regole diverse e, in alcuni casi come in Italia, attribuendo proprio ai Consorzi di tutela il compito di "autorizzare" l'uso dei prodotti DOP e IGP come ingredienti di altri prodotti<sup>15</sup>. L'attribuzione proprio ai

---

dita del prodotto alimentare di cui trattasi, o quantomeno nell'elenco degli ingredienti, in riferimento diretto all'ingrediente considerato. Posto che le condizioni di cui al punto 2) siano rispettate, la Commissione ritiene che le menzioni, abbreviazioni o simboli dell'Unione europea che accompagnano la denominazione registrata debbano essere utilizzate nell'etichettatura, all'interno o in prossimità della denominazione di vendita o nell'elenco degli ingredienti di un prodotto alimentare soltanto se risulta chiaramente che questo prodotto alimentare non beneficia esso stesso di una DOP o IGP. In caso contrario, secondo la Commissione si configurerebbe la fattispecie di sfruttamento indebito della reputazione di questa DOP o IGP e di inganno del consumatore. Ad esempio, le denominazioni di vendita "pizza al Roquefort" o "pizza con Roquefort DOP" secondo la Commissione non sarebbero in conflitto tra loro. Per contro, la denominazione di vendita "Pizza al Roquefort DOP" sarebbe chiaramente sconsigliata, perché potrebbe dare al consumatore l'impressione che sia la pizza stessa a beneficiare della DOP. (...)».

<sup>13</sup> Corte di giustizia del dicembre 2017 in causa C- 393/16, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne v. Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & Co.OHG*.

<sup>14</sup> Sul punto rinvio a A. DI LAURO, *Les appellations d'origine et les indication géographiques: durabilité, avantages et inconvénientes*, in corso di pubblicazione in 3<sup>e</sup> édition du *Colloque en droit et politiques publiques agroalimentaires*, Laval 25-27 settembre 2018.

<sup>15</sup> D.lgs. 19 novembre 2004, n. 297, "Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari", in *Gazz. uff.* n. 293,

consorzi di questo ruolo sembra richiamare il ruolo che i titolari dei marchi collettivi rivestono nell'ambito di questi ultimi segni.

Oscillazioni verso forme di protezione di tipo privatistico si registrano anche quando si proceda ad implementare il ruolo dei gruppi di produttori, così come appare fare il reg. (UE) 1151/2012 quando attribuisce ai gruppi il compito di proteggere la qualità, la reputazione e l'autenticità dei prodotti, di effettuarne la valorizzazione, di occuparsi della protezione giuridica degli stessi (art. 45). Ancora una volta il modello dominante sembra essere quello dei marchi collettivi nell'ambito dei quali esiste un titolare. Nelle DOP e nelle IGP, invece, il ruolo dei gruppi dovrebbe rispondere a logiche del tutto diverse. In ogni caso, vale la pena precisarlo, i gruppi non sono la collettività ed il rischio è quello di abbandonare il sistema di accesso aperto, un sistema inclusivo proprio di questi segni.

Verso un orientamento diverso da quello segnalato va, invece, l'introduzione della tanto attesa protezione *ex officio* che in parte "restituisce" a questi segni la natura pubblicistica. Com'è noto il pro-

---

del 15 dicembre 2004. In esso si legge all'art. 1: «(...) per prodotti composti, elaborati o trasformati che recano nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità, il riferimento ad una denominazione protetta, è sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemilacinquecento ad euro sedicimila. Non costituisce violazione di cui alla presente lettera il riferimento alla denominazione protetta: 1) quando la denominazione è il componente esclusivo della categoria merceologica di appartenenza e gli utilizzatori del prodotto composto, elaborato o trasformato sono autorizzati dal Consorzio di tutela della denominazione protetta riconosciuto ai sensi dell'art. 53 della legge 24 aprile 1998, n. 128, come sostituito dall'art. 14 della legge 21 dicembre 1999, n. 526, e risultano inseriti in apposito registro attivato, tenuto e aggiornato dal Consorzio stesso. In mancanza del provvedimento di riconoscimento del Consorzio la predetta autorizzazione può essere concessa dal Ministero delle politiche agricole e forestali - Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore, che provvede anche alla gestione del citato registro; 2) o quando il riferimento alla denominazione protetta è riportato soltanto tra gli ingredienti del prodotto confezionato che lo contiene o in cui è elaborato o trasformato.

In merito si vedano V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *www.rivistadirittoalimentare*, 2013, n. 4, p. 4; A. DI LAURO, *Les atouts et les incertitudes du Règlement 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicable aux produits agricoles et aux denrées alimentaires*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2014, p. 255.

Sulla situazione francese si veda, in particolare, C. LE GOFFIC, *La référence à un ingrédient bénéficiant d'une dénomination géographique protégée, ou quand la cuisine rencontre le droit*, in *Propriété intellectuelle*, oct. 2011, p. 384.

blema della protezione dei segni all'interno del territorio europeo è risalente nel tempo e le risposte registrate in merito, prima dell'emanazione del reg. (UE) 1151/2012, sono state ritenute insufficienti.

L'art. 13 del regolamento citato dispone oramai che gli Stati membri prendano le misure appropriate per prevenire o impedire l'utilizzazione illegale delle DOP e IGP<sup>16</sup>. È risaputo che la vicenda *Parmesan* aveva fatto molto discutere e la decisione della Corte di giustizia aveva evidenziato una grave mancanza nel sistema di protezione dei segni. Allora la Corte aveva concluso che «gli organi di controllo su cui incombe l'obbligo di assicurare il rispetto del disciplinare delle DOP sono quelli dello Stato membro da cui proviene la DOP medesima». Pertanto, nel caso in oggetto, il controllo sul disciplinare nell'uso della DOP «Parmigiano Reggiano» non compete alle autorità di controllo tedesche<sup>17</sup>. L'introduzione di una protezione *ex officio* impone ora agli Stati membri di attivarsi sull'insieme del territorio dell'UE per proteggere le DOP e le IGP e manifesta la natura pubblica di questi segni.

4. Nel febbraio del 2018 la FAO e l'*European Bank for Reconstruction and Development* hanno elaborato il Documento «*Strengthening sustainable food systems through geographical indications. An analysis of economic impacts*» nel quale le indicazioni geografiche

---

<sup>16</sup> L'art. 13, par. 3 del reg. (UE) 1151/2012 dispone che: «Gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del paragrafo 1, prodotte o commercializzate in tale Stato membro. A tal fine gli Stati membri designano le autorità incaricate di adottare tali misure secondo le procedure definite da ogni singolo Stato membro».

In Italia la protezione delle DOP e IGP è stata affidata all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi alimentari (ICQRF) che è l'autorità per la protezione *ex officio* ed ha al momento siglato importanti accordi per la tutela e la valorizzazione delle produzioni alimentari come il Protocollo d'intesa per la tutela e la valorizzazione delle produzioni agroalimentari DOP e IGP sulla piattaforma *online* eBay.

Si veda, fra tutti: G. CASTELLI, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 191.

Si consulti <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7611>.

<sup>17</sup> Corte di giustizia 26 febbraio 2008, causa C-132/05, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*.

sono individuate come strumenti in grado di rafforzare la politica di sviluppo sostenibile. In questo Documento vengono presi in considerazione nove casi studio ripartiti su cinque continenti che evidenzerebbero la capacità dei produttori coinvolti nella protezione e registrazione delle indicazioni geografiche di incidere sui prezzi e di modificare la struttura dei mercati<sup>18</sup>.

I casi presi in considerazione sono i seguenti: il caffè colombiano, il tè *Darjeeling* (India), il cavolo *Futog* (Serbia), il caffè *Kona* (Stati Uniti), il formaggio *Manchego* (Spagna), il pepe *Penja* (Camerun), lo zafferano *Taliouine* (Marocco), il formaggio *Tête de Moine* (Svizzera) e il vino *Vale dos Vinhedos* (Brasile). Occorre considerare che i prodotti hanno raggiunto protezioni differenti avendo alcuni di essi ottenuto la registrazione come DOP o IGP mentre per altri la protezione geografica non rientra nell'ambito della disciplina dei segni qui considerati.

In tutti questi casi è stato evidenziato che la registrazione ha comportato un aumento del prezzo del prodotto e un valore aggiunto sul mercato notevole. I consumatori, insomma, sarebbero disposti a pagare un prezzo più alto per prodotti che vantano caratteristiche particolari legate ad un luogo d'origine. Questa constatazione, unita al fatto che tali produzioni possono fungere da stimolo per evoluzioni sociali e culturali dei territori interessati, ha fatto concludere che le DOP e le IGP possono essere un percorso utile per l'attuazione dello sviluppo sostenibile.

I vantaggi soprattutto economici e sociali che derivano dall'adozione dei segni DOP e IGP rischiano di lasciare nell'ombra altre dimensioni della nozione di sviluppo sostenibile che oramai mi appaiono imprescindibili.

Ricordo brevemente che la definizione di sviluppo rurale, proposta nel 1987 dalla Commissione mondiale dell'ambiente e dello sviluppo (WCED) nel Rapporto conosciuto come Rapporto Brundtland, individuava come sviluppo sostenibile quello sviluppo «che

---

<sup>18</sup> FAO, *Strengthening sustainable food systems through geographical indications. An analysis of economic impacts*, Roma, 2018, <http://www.fao.org/3/I8737EN/i8737en.pdf>.

soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri».

Non è questo il contesto per ricostruire le origini della nozione “sviluppo sostenibile”. Può essere utile ricordare che la Dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Stoccolma nel 1972 ha gettato le basi dell’elaborazione di un concetto di sviluppo basato sull’attenzione all’ambiente, alle generazioni future, allo sviluppo economico e sociale<sup>19</sup>. Facendo seguito a questi propositi, in una Decisione del Consiglio di amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per l’ambiente (UNEP), si ritrova la prima citazione ufficiale del concetto di sviluppo sostenibile. «*Environmental management implies sustainable development of all countries, aimed at meeting basic human needs without transgressing the outer limits set to man’s endeavours by the biospheres*»<sup>20</sup>.

Il riferimento allo sviluppo sostenibile è entrato nel famoso Rapporto Brundtland e via via nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992<sup>21</sup> giungendo al Vertice mondiale dello sviluppo sociale tenutosi a Copenhagen<sup>22</sup> nel 1995 dove lo sviluppo sostenibile è stato indicato come un “processo” strutturato in tre dimensioni: quella economica, quella sociale e quella ambientale. Da allora i riferimenti allo sviluppo sostenibile sono andati moltiplicandosi, dal Vertice di Johannesburg<sup>23</sup> in poi entrando nei Trattati dell’Unione europea e, dopo una prima resistenza iniziale<sup>24</sup>, in alcune costituzioni come quella francese<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Si vedano in particolare i Principi 1, 2 e 8 della Dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente di Stoccolma del 1972.

<sup>20</sup> Riferisce questo passaggio M. PALLEMAERTS, *La Constitution économique européenne et le «développement durable de l’Europe» (et de la planète): balises juridiques pour une économie de marché verte et sociale ?*, in *Revue internationale de droit économique*, 2011/4, p. 517.

<sup>21</sup> *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo*, Rio de Janeiro, 1992

<sup>22</sup> *Dichiarazione del Vertice mondiale per lo sviluppo sociale*, Copenhagen, 1995.

<sup>23</sup> *Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile*, Johannesburg, 2002.

<sup>24</sup> Le difficoltà di accesso del concetto di sviluppo sostenibile al momento della modifica dei Trattati nel 1992 sono ben ricostruiti da M. PALLEMAERTS, *La Constitution économique européenne et le «développement durable de l’Europe» (et de la planète)*, cit., p. 511 e ss.

<sup>25</sup> Loi constitutionnelle n. 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relativa alla Charte de l’environnement.

Quando ci si chiede, allora, se le DOP e le IGP sono sostenibili occorrerebbe precisare se esse lo sono per alcuni dei pilastri qui indicati o per tutti i pilastri che compongono la nozione di sviluppo sostenibile.

Né si può dimenticare che lo sviluppo sostenibile basato sui tre pilastri, sociale, economico, ambientale si è arricchito negli anni di un ulteriore pilastro quello culturale. Quest'ultima dimensione, infatti, non viene considerata completamente compresa in quella sociale e soprattutto l'UNESCO<sup>26</sup> incita a tenere conto dei quattro pilastri (economico, sociale, ambientale, culturale) nell'ambito della valutazione dell'impatto dei prodotti ad indicazioni d'origine.

Questa dimensione plurale della nozione considerata è ben evidenziata in altri documenti e rapporti FAO dove emerge anche la difficoltà di ricostruire un quadro unitario di azione laddove gli stessi riferimenti normativi sono diversi.

Non posso qui entrare nei dettagli di un argomento appassionante come quello relativo alla disciplina dell'utilizzo dell'indicazione geografica in ambito internazionale dove il riferimento all'origine geografica di un prodotto trova inquadramenti giuridici diversi. In questo contesto mi preme sottolineare che in alcuni Rapporti FAO relativi alla "sostenibilità" delle indicazioni geografiche sono presi in considerazione i diversi approcci giuridici senza, a me sembra, che venga effettuato il necessario approfondimento.

Vorrei soffermarmi qui sull'esempio del Rapporto FAO *"Identifier les produits de qualité liée à l'origine et leurs potentiels pour le développement durable. Une méthodologie pour des inventaires participatifs- 2012"*<sup>27</sup> proposto, nell'ambito del programma quadro «Qualité & Origine» della FAO, per sviluppare un approccio metodologico partecipativo e per identificare i prodotti dotati di qualità legate all'origine che possono servire da incentivi per lo sviluppo sostenibile. Il Rapporto riprende la guida FAO-SinerGI (2010) nella quale era stato detto che *«un produit de terroir peut devenir le pivot d'un cercle vertueux de qualité spécifique dans la mesure où sa valorisation en tant*

---

<sup>26</sup> <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000492/049267fb.pdf>.

<sup>27</sup> <http://www.fao.org/fileadmin/templates/olq/files/MethodologyFR.pdf>.

*que produit IG peut avoir des effets positifs qui s'accroissent au fil du temps permet de préserver le système agroalimentaire, les réseaux sociaux associés, et peut contribuer ainsi au développement durable». La premessa è, dunque, questa: «prodotti del territorio» e «sviluppo sostenibile».*

Il Rapporto FAO del 2012 prosegue sottolineando che *«la qualità est une construction collective, qui dépend de la vision des producteurs eux mêmes et des perceptions des consommateurs, elle est donc évolutive et comporte des éléments objectifs et subjectifs. L'approche proposée vise donc à impliquer les acteurs locaux dans l'identification de leurs potentiels et à offrir des pistes de réflexion en fonction des caractéristiques identifiées, compte tenu des informations disponibles au moment de l'utilisation, en tant que potentiels que les producteurs et autres acteurs impliqués pourront explorer et confirmer selon la stratégie qu'ils entendent mettre en œuvre».*

Questo Rapporto dichiara di tenere conto delle diverse modalità di utilizzazione e di accesso all'uso dei sistemi di protezione delle indicazioni geografiche precisando che *«dans le présent papier, 'indication géographique' regroupe l'IG au sens des ADPIC et l'AO au sens de l'Arrangement de Lisbonne»<sup>28</sup>.*

Sulla base di queste premesse e di questi obiettivi il Rapporto propone di individuare modi per un inventario dei prodotti che beneficino o potrebbero beneficiare di sistemi di protezione delle

---

<sup>28</sup> Nel Rapporto si legge *«Au niveau international, l'indication géographique est défini dans les Accords sur les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle liés au Commerce (ADPIC) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) comme 'des indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un membre [de l'OMC], ou d'une région ou localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique' (article 22.1). Une autre définition internationale, plus précise quant à la nature du lien à l'origine (facteurs naturels et humains locaux), est celle de l'Arrangement de Lisbonne pour la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international: 'On entend par appellation d'origine, au sens du présent Arrangement, la dénomination géographique d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus exclusivement ou essentiellement au milieu géographique, comprenant les facteurs naturels et les facteurs humains. (...) Le pays d'origine est celui dont le nom, ou dans lequel est situé la région ou la localité dont le nom, constitue l'appellation d'origine qui a donné au produit sa notoriété' (art. 2).*

indicazioni geografiche. I territori analizzati comprendono l'Aquitania, il Marocco, il Libano, l'Ucraina e l'approccio proposto viene indicato come "unificante" e volto a "consigliare" strumenti per l'individuazione di produzioni sostenibili. Ebbene, a me sembra che l'eterogeneità dei sistemi giuridici richiamati non sia sufficientemente indagata o, comunque, tenuta in considerazione di modo che il risultato finale appare non del tutto convincente.

L'approccio proposto manifesta qualche debolezza anche in un altro ambito. Il Rapporto FAO citato ricorda che le risorse da proteggere non sono solo quelle umane e territoriali (intese come luoghi di produzione) ma anche quelle naturali e genetiche e che, così come viene prestata particolare attenzione alla realizzazione di un approccio così detto «evolutivo» e culturale, non si può trascurare la componente ambientale dell'impatto delle produzioni sulla conservazione delle risorse naturali e genetiche. Ma quando si passa a "misurare" la sostenibilità delle produzioni a denominazione geografica il parametro ambientale è poco valutato e prevale ancora una volta una visione economica.

L'impressione è che venga spesso dimenticato un dato che credo essenziale per condurre verifiche ed indagini corrette. I prodotti DOP e IGP potrebbero avere un impatto sulla conservazione delle risorse naturali e genetiche e sullo sviluppo sostenibile ambientale diverso rispetto a quello realizzato sulle risorse umane ed economiche. Alcune produzioni DOP e IGP possono non integrare i parametri ambientali dello sviluppo sostenibile per le conseguenze sulle risorse naturali e genetiche ma anche perché realizzate senza tenere conto della qualità finale del prodotto alla luce delle modalità di produzione adottate o della "qualità" dei luoghi nei quali il prodotto è stato realizzato. Come valutare la "sostenibilità" di un prodotto, magari DOP o IGP, realizzato nella c.d. Terra dei fuochi?<sup>29</sup> Anche il profilo economico, a volte, viene scarsamente indagato. Ed ancora può dirsi

---

<sup>29</sup> Per reagire alla diffidenza dei consumatori nei confronti dei prodotti provenienti da terreni considerati a rischio la regione Campania ha pensato di fornire alle imprese che ne facciano richiesta un QRCode attraverso il quale il consumatore può controllare i risultati delle analisi eseguite sul prodotto. In merito: <https://ilfattoalimentare.it/terra-dei-fuochi-campania-sicura.html>.

sostenibile anche solo sotto il profilo economico un prodotto DOP o IGP la cui produzione non condivida i vantaggi economici con una collettività di persone? Penso, ad esempio, alle grandi produzioni di vini a volte realizzate su terreni il cui valore economico è notevole, la cui produzione necessita di grandi investimenti di capitali ma che offrono lavoro ad un numero ristretto di persone per un limitato periodo dell'anno. Basta percorrere la *Route des Chateaux* di Bordeaux per toccare con mano uno sviluppo a diverse velocità visto che, ai paesini privi di attrazione nei quali è percepibile il disagio economico della popolazione e lo spopolamento dei luoghi, si affianca la vista di dimore principesche e di cantine dalla magnifica architettura. Stiamo parlando di alcune delle più conosciute produzioni al mondo, di nomi come quelli dei «1<sup>er</sup> grands crus classés de Pauillac», «Carruades de Lafite» pour *Château Lafite Rothschild*, «Petit Mouton» pour *Château Mouton Rothschild* et «Forts de Latour» pour *Château Latour*, eppure anche queste produzioni sono ben lontane dal favorire uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico. Senza parlare, poi, delle preoccupazioni sollevate anche sotto il profilo ambientale<sup>30</sup>.

Diventa quindi non solo interessante ed opportuno ma anche fondamentale sottoporre le DOP e le IGP alle grandi domande che oggi rivolgiamo ad un'agricoltura e ad una produzione che voglia dirsi sostenibile: Come produciamo? Cosa produciamo? Su quale territorio produciamo?

5. Se decidiamo di accettare l'idea che le DOP e le IGP non sempre sono "sostenibili", che alcune fra esse rispettano tutti i "pilastri" dello sviluppo sostenibile e altre solo alcuni tra essi, occorre indagare gli spazi che il quadro giuridico attuale mette a disposizione per valorizzare quelle produzioni che risultino essere in linea con tutte o parti delle esigenze dello sviluppo sostenibile. Sempre nei documenti citati si sostiene la necessità di "promuovere" le produzioni virtuose. Tuttavia, a parte le riserve avanzate in ordine alla "virtuosità" di alcune delle produzioni DOP e IGP, resta da chiedersi se sia così semplice

---

<sup>30</sup> Si veda per i riferimenti all'impatto ambientale: <http://avis-vin.lefigaro.fr/vins-bordeaux/o135657-le-vignoble-de-bordeaux-veut-en-finir-avec-les-pesticides>.

procedere alla valorizzazione e promozione delle produzioni DOP e IGP sostenibili.

Come è possibile far emergere queste ulteriori “qualità” sui mercati e presso i consumatori?

Si potrebbe, forse, ipotizzare la necessità di istituire un ulteriore registro che si affianchi a quello già esistente consentendo la sopravvivenza delle DOP e IGP che non rispettano i parametri della sostenibilità ma anche la promozione delle produzioni sostenibili.

La strada è, però, difficilmente percorribile. Il mercato delle DOP e delle IGP presenta già molti fattori di debolezza e uno fra questi è certamente quello della diluizione dei segni, la cui protezione è spesso arrivata troppo tardi rispetto alla diffusione sul mercato di prodotti che sotto la stessa denominazione designavano prodotti molto diversi fra loro. Nel frattempo si è potuta verificare un’“evasione” del segno, una “obsolescenza programmata del segno”, la degenerazione dell’indicazione geografica<sup>31</sup>.

Il settore risente delle difficoltà di riconoscimento che questi segni incontrano in ambito internazionale dove le ragioni stesse della protezione realizzata appaiono poco chiare e accusate di celare intenti che vengono considerati protezionistici<sup>32</sup>.

La creazione di un doppio registro alla fine scontenterebbe tutti: coloro che non hanno le qualità per accedere al “nuovo” registro e che si sentirebbe minacciati e coloro che, pur accedendo ad un even-

---

<sup>31</sup> A. DI LAURO, *La tutela dell'origine degli alimenti o la composizione (im)possibile del tempo e dello spazio*, in A. GERMANÒ - V. RUBINO (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, cit., p. 34; C. LE GOFFIC, *Dégénérescence des indications géographiques: où situer le point de non-retour*, in *Revue de droit rural*, n. 424, 2014, p. 33.

<sup>32</sup> V. RUBINO, *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2007, p. 163 e ss.; B. O'CONNOR - L. RICHARDSON, *The legal protection of Geographical Indications in the EU's Bilateral Trade Agreements: moving beyond TRIPS*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2012, p. 39; N. COPPOLA, *Tutela delle indicazioni geografiche e scambi internazionali: fra nomi di dominio e free trade agreements*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2013, p. 65; M. FERRARI, *Il nesso fra origine geografica e qualità dei prodotti agroalimentari: i diversi modelli di tutela europei e nordamericani*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 142; P. BORGHI, *Passport Please! WTO, TRIPS, and the (Serious?) Question of the Geographical Origin of Foodstuffs*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, p. 77.

tuale registro che individui il rispetto dei parametri della sostenibilità, si troverebbero a lavorare in un contesto nel quale la confusione tra segni non potrebbe che essere maggiore di quella che già oggi è lamentata.

Resta da sondare la via del ricorso alle indicazioni facoltative. Si tratterebbe di verificare in quale misura, nello stesso contesto normativo di protezione, le DOP e le IGP che rispettano i “pilastri” dello sviluppo sostenibile non possano giovare di indicazioni aggiuntive che segnalino le particolari “qualità” del prodotto. Il reg. (UE) 1151/2012 istituisce «un regime relativo alle indicazioni facoltative di qualità» volte ad «agevolare la comunicazione, da parte dei produttori, nel mercato interno delle caratteristiche o proprietà dei prodotti agricoli che conferiscono a questi ultimi valore aggiunto» (art. 27). Le indicazioni facoltative devono rispondere a caratteristiche attribuibili a uno o più prodotti a particolari modalità di produzione o a una proprietà della produzione o della trasformazione<sup>33</sup>. Il reg. (UE) 1151/2012, introducendo quello che viene indicato come un «secondo livello di qualità», solleva però numerosi dubbi anche in merito alla compatibilità di questo intervento, in generale con la disciplina dell’etichettatura dei prodotti alimentari e in particolare con quella relativa al divieto di pratiche sleali e alle regole sulla pubblicità comparativa. Non si può che accennare brevemente al problema. Infatti il ricorso da parte di alcuni produttori ad indicazioni facoltative nell’ambito della stessa DOP o IGP potrebbe essere consi-

---

<sup>33</sup> Art. 29 reg. (UE) 1151/2012: «1. Le indicazioni facoltative di qualità soddisfano i criteri seguenti: *a*) l’indicazione si riferisce a una caratteristica di una o più categorie di prodotti o ad una modalità di produzione o di trasformazione agricola applicabili in zone specifiche; *b*) l’uso dell’indicazione conferisce valore al prodotto rispetto a prodotti di tipo simile; e *c*) l’indicazione ha una dimensione europea. 2. Sono escluse dal presente regime le indicazioni facoltative di qualità che descrivono qualità tecniche di un prodotto ai fini dell’applicazione di norme di commercializzazione obbligatorie e che non hanno lo scopo di informare i consumatori riguardo a tali qualità del prodotto. 3. Le indicazioni facoltative di qualità escludono le indicazioni facoltative riservate che promuovono e integrano le norme di commercializzazione specifiche su base settoriale o di categoria di prodotto. 4. Per tener conto delle specificità di alcuni settori e delle aspettative dei consumatori, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati, conformemente all’art. 56, che stabiliscono le modalità di applicazione relative ai criteri di cui al paragrafo 1 del presente articolo (...)».

derato alla stregua di una pubblicità comparativa destinata a mettere in confronto prodotti appartenenti alla stessa categoria<sup>34</sup>.

Esiste, inoltre, una diversa possibilità aperta a quelle zone del mondo che, solo oggi, si interrogano sulle modalità di protezione delle indicazioni geografiche. Questi Paesi dovrebbero pensare a sviluppare fin da subito una protezione per segni che rispettano le dimensioni dello sviluppo sostenibile. Potrebbe essere in tempo a farlo il Canada dove nello stato di Quebec<sup>35</sup> è stato solo di recente disciplinato l'uso di segni indicanti l'origine ed altre caratteristiche dei prodotti. Il Quebec ha elaborato la *Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants* (c. A-20.03) che prevede l'assegnazione ad alcuni prodotti di «termini valorizzanti» quali Indicazioni Geografiche protette (IGP), Attestazioni di specificità (AS), Denominazioni di origine (AO). La legge ha istituito un *Conseil des appellations réservées et des termes valorisants* che ha la funzione di accreditare gli organismi di certificazione e di intervenire nella fase della predisposizione del disciplinare e ha previsto le sanzioni nel caso di violazioni delle disposizioni.

In questo quadro sono già stati attribuiti alcuni «termini valorizzanti». In particolare è stato riconosciuto come IGP l'«*Agneau de Charlevoix*», come IGP il «*Maïs sucré de Neuville*», come IGP il «*Vin de glace du Québec*», come IGP il «*Cidre de glace du Québec*» e come AS il «*Fromage de vache de race canadienne*»<sup>36</sup>. Con la stessa disciplina si è proceduto al riconoscimento della menzione «*Biologique*».

---

<sup>34</sup> L'interpretazione da seguire in merito alla possibilità del ricorso a forme di pubblicità comparativa fra prodotti ad AOP e IGP ha condotto alla nota sentenza della Corte di giustizia 19 aprile 2007, C301/05, *De Landtsheer Emmanuel SA contre Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne et Veuve Clicquot Ponsardin SA*, in *Raccolta*, 2007, p. 3151.

<sup>35</sup> R. WATKIN, *Placing Canadian Geographical Indications on the Map*, in *Intellectual property journal*, 30 (2), 2018; B. O'CONNOR, *Geographical Indications in CETA, the Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the EU*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2015, p. 61.

<sup>36</sup> Sulle attestazioni di specificità (AS) mi limito a segnalare che il reg. (CEE) n. 2082/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari ha creato questo segno. Il reg. (CE) n. 509/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari ha abrogato il reg. (CEE) 2082/92 e a sua volta è stato abrogato dal reg. (UE) 1151/2012.

In argomento si veda, fra tutti, G. STRAMBI, *I prodotti tradizionali e la politica di qualità dell'Unione europea*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1/2010, p. 17; EAD, *La*

Anche la concessione di questi segni, però, se si eccettua la menzione “*Biologique*”, al momento non risponde sempre alla verifica dei parametri dello sviluppo sostenibile anche se, in generale, anche in considerazione del fatto che sono stati elaborati più di recente, sembrano risentire maggiormente delle preoccupazioni legate alla realizzazione di una agricoltura e di un'alimentazione più sostenibile. La menzione “*Biologique*” è elaborata dall'*Office des normes générales du Canada* nel documento *Systèmes de production biologique. Principes généraux et normes de gestion*<sup>37</sup> e fa riferimento, come potremmo attenderci, all'*agriculture durable*. Nel *Cahier des charges* della menzione IGP “*Maïs sucré de Neuville*”<sup>38</sup>, si leggono indicazioni interessanti ai fini di questa indagine. Innanzitutto vi è un riferimento a pratiche di coltivazione e produzioni che possono dirsi sostenibili laddove si legge che: «*Parmi ces exigences obligatoires, on note les exigences de provenance, de récolte, d'entreposage et de transport. Parmi les exigences de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> rang, soit les exigences conditionnelles et les recommandations, on retrouve des conditions de choix des cultivars, des conditions de fertilisation des sols, de rotation des cultures, des conditions de gestion des mauvaises herbes, de maladies, et des ravageurs. Ces conditions de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> rang sont de l'ordre des bonnes pratiques, visant à améliorer*

---

tutela delle “specialità tradizionali garantite” alla luce del reg. UE n. 1151/2012, in *Studi in onore di Luigi Costato, Diritto alimentare. Diritto Dell'Unione europea*, vol. 2, Napoli, 2014, p. 365.

<sup>37</sup> *Systèmes de production biologique. Principes généraux et normes de gestion* CAN/CGSB-32.310-2015, sostituito da CAN/CGSB-32.310-2006 modificato da ultimo nel marzo 2018.

Per comprendere il valore delle norme si rinvia a quanto indicato dallo stesso *Conseil national Canadien* (CCN) che così definisce la *Norme Nationale du Canada* «*Une Norme nationale du Canada est une norme qui a été élaborée par un organisme d'élaboration de normes (OEN) titulaire de l'accréditation du Conseil canadien des normes (CCN) conformément aux exigences et lignes directrices du CCN. (...) Le CCN est une société d'État qui fait partie du portefeuille d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE). Dans le but d'améliorer la compétitivité économique du Canada et le bien-être collectif de la population canadienne, l'organisme dirige et facilite l'élaboration et l'utilisation des normes nationales et internationales. Le CCN coordonne aussi la participation du Canada à l'élaboration des normes et définit des stratégies pour promouvoir les efforts de normalisation canadiens*».

<sup>38</sup> IGP “*Maïs sucré de Neuville*” è stata riconosciuta il 14 giugno 2017 dal *Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries e de l'Alimentation du Québec* il cui disciplinare è stato modificato nell'aprile del 2017.

la régie et à augmenter les rendements tout en ayant une gestion durable des ressources naturelles. Le cahier des charges ajoute enfin des exigences morales de signature et de respect des exigences du cahier des charges conditionnelles à l'adhésion au regroupement et à l'utilisation de la dénomination. Enfin, le respect de ces exigences est assuré par un contrôle interne des producteurs membres de l'APMSN». Da segnalare che in una nota a piè di pagina si specifica in merito al riferimento ad una *gestion durable des ressources naturelles* che il disciplinare elaborato già nel 1998 dall'associazione dei produttori risentiva delle indicazioni presenti in un momento in cui il Paese si era già dotato «(...) de l'adoption des premiers PAF (Plan agroenvironnemental de fertilisation)». Quando, poi, si esaminino i metodi di coltivazione si ritrovano un certo numero di specificazioni e, tra queste, il divieto di utilizzare sementi di mais geneticamente modificato<sup>39</sup>.

Nel disciplinare dell'indicazione IGP “*Agneau de Charlevoix*”<sup>40</sup> si legge che si tratta di un agnello la cui «*alimentation de base est constituée d'orge et d'avoine, des céréales produites localement et de fourrages produits majoritairement par les éleveurs eux-mêmes. Le développement d'un agneau typiquement charlevoisien lié à son territoire de production a entraîné l'exclusion du maïs de l'alimentation au profit d'une valorisation des ressources régionales*».

Non mi sembra, invece, che le altre menzioni, cioè, l'IGP “*Vin de glace du Québec*” e l'IGP “*Cidre de glace du Québec*” e l'As “*Fromage de vache de race canadienne*” contengano riferimenti diretti alla sostenibilità da un punto di vista ambientale delle produzioni<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Si legge: «*La liste des méthodes locales, loyales et constantes est 1) la localisation de l'ensemble des étapes d'élaboration du produit dans l'aire géographique de Neuville; 2) l'utilisation exclusive de semences de variétés de maïs sucré non génétiquement modifiées; 3) la cueillette manuelle ou le tri manuel réalisé après une récolte mécanisée; 4) la conservation du maïs sucré durant une période maximale de 12h sans refroidissement ou de 48h en chambre froide; 5) les conditions de transport et de commercialisation du maïs sucré de Neuville. Toutes ces étapes sont des exigences détaillées dans la section 4 du présent cahier des charges*».

<sup>40</sup> Riconosciuta il 21 marzo 2009 dal *Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec*.

<sup>41</sup> L'IGP “*Cidre de glace du Québec*” è stata riconosciuta il 30 dicembre 2014 dal *Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec* e nel momento in cui scriviamo l'ultima versione del *Cahier de charges* è del 21 aprile 2018. L'IGP “*Vin de*

6. Un gruppo di esperti internazionali sui Sistemi alimentari sostenibili IPES-Food<sup>42</sup> porta avanti un programma di ricerca e riflessione partecipativa (2016-2019) volto ad identificare gli strumenti necessari per lo sviluppo di sistemi alimentari sostenibili nell'Unione europea. L'obiettivo è anche di partecipare alla costruzione di una Politica alimentare comune soprattutto agendo sulla riforma in corso della Politica agricola comune<sup>43</sup>.

Ebbene, la "sostenibilità" delle DOP ed IGP appare ancora da costruire. Un ulteriore riprova di questo dato mi sembra emerga dalla più recente rilevazione ISTAT dei prodotti DOP e IGP italiani nella quale il termine "sostenibile" non compare mai<sup>44</sup>.

In un contesto come quello descritto una possibilità di cambiamento sembra offerta dalla proposta di modifica del reg. (UE) 1151/2012<sup>45</sup>. Questa proposta è inserita, come è noto, in un progetto di re-

---

*glace du Québec*" è stata riconosciuta il 30 décembre 2014 dal *Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec* e l'ultima versione del *Cahier de charges* è del 27 luglio 2015; *As "Fromage de vache de race canadienne"* è stata riconosciuta 9 marzo 2016 dal *Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec* e l'ultima versione del *Cahier de charges* è del 2 settembre 2016.

<sup>42</sup> <http://www.ipes-food.org>.

<sup>43</sup> <http://www.ipes-food.org/eu-common-food-policy>.

<sup>44</sup> <https://www.istat.it/it/files//2018/01/REPORT-prodotti-agroalimentari-di-qualita%C3%A0-DOP-IGP-STGPC.pdf>.

<sup>45</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo, COM (2018) 394 final. Si fa presente che la proposta di modifica è stata preceduta dalla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (CE) n. 2012/2002, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, COM (2016) 605 final, che ha poi portato all'adozione del reg. (UE) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE)

golamento la cui adozione dovrebbe comportare la modifica di numerosi regolamenti fra i quali quello relativo all'organizzazione dei mercati dei prodotti agricoli. Non mi addentro nell'esame delle modifiche dei "regolamenti" della PAC già attuate. Sottolineo, invece, che nella recente proposta si legge che «una politica agricola comune più moderna dovrà sostenere la transizione verso un settore agricolo pienamente sostenibile e lo sviluppo di aree rurali dinamiche, garantendo alimenti sani, sicuri e di alta qualità per oltre 500 milioni di consumatori. L'Europa ha bisogno di un settore agricolo intelligente, resiliente, sostenibile e competitivo al fine di garantire la produzione di alimenti sicuri, di alta qualità, a prezzi accessibili, nutrienti e diversificati per i propri cittadini e un forte tessuto socioeconomico nelle aree rurali». I richiami allo sviluppo sostenibile contenuti nella prima parte del documento sono, però, puntualmente disattesi nel corpo delle modifiche proposte ai diversi regolamenti e in particolare al reg. (UE) 1151/2012 le cui modifiche riguardano piuttosto la procedura di registrazione e il sistema di protezione e non l'impianto normativo generale.

In ogni caso solo una radicale modifica della PAC<sup>46</sup>, che in realtà

---

n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

<sup>46</sup> In particolare su sviluppo sostenibile e PAC: J.A. McMAHON - M. N. CARDWELL, (a cura di) *Research Handbook on EU Agriculture Law*, EE Elgar, Cheltenham, UK, 2015; P.E. BOUILLOT, *Le droit face aux enjeux de l'agriculture durable*, Cosmografia, 2017; L. BODIGUEL, *Agriculture durable: la poursuite de la transition juridique*, in B. GRIMONPREZ et D. ROCHARD (dir.) *La réforme du droit foncier rural: demander l'impossible*, Lexis-Nexis, Parigi, p. 181, 2018. Sull'evoluzione della PAC in generale, si vedano S. BOLOGNINI, *La comunicazione della Commissione europea "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 110; L. COSTATO, *Per una storia della PAC (a sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE)*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 64; ID, *Le conseguenze della trasformazione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 526; A. JANNARELLI, *Le organizzazioni riconosciute dei produttori agricoli tra Pac e concorrenza: osservazioni a proposito di "Cour de cassation" 8 dicembre 2015*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 7; M. D'ADDEZIO, *Principio di sussidiarietà e politica di sviluppo rurale dell'Unione. Spunti di riflessione intorno al diritto agrario e alimentare tra "mercato" e "non mercato"*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2014, fasc. 2, p. 9; F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC [Politica Agricola Comunitaria], tra incentivazione e centralizzazione regolato-*

sembra lontana a venire e che in ogni caso gli ultimi interventi non hanno realizzato<sup>47</sup>, potrebbe portare alla costruzione di una vera sostenibilità (comprensiva di tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile) delle DOP e delle IGP. Si tratterebbe di una sostenibilità costruita in modo indiretto per un miglioramento generale delle condizioni di produzione agraria di cui potrebbero usufruire tutti questi segni indipendentemente dalle condizioni previste nei disciplinari.

Insomma occorre una PAC sostenibile per costruire una Politica alimentare sostenibile<sup>48</sup>. La Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura” del 2017 avrebbe potuto fare ben sperare. In essa si parla di «PAC intelligente moderna e sostenibile», di «occupazione sostenibile e di qualità», di «produzione agricola sostenibile, compresa la salute, l’alimentazione, gli sprechi alimentari e il benessere degli animali», di «filiera alimentare sostenibile», di «utilizzo sostenibile dei pesticidi», di «obiettivi di sviluppo sostenibile», di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, «agricoltura sostenibile (...) a favore dell’eradicatione della povertà e dello sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo e promuove inoltre lo sviluppo dei mercati agricoli e delle catene di valore inclusive a beneficio dei poveri e incoraggia l’industria agroalimentare a generare posti di lavoro».

---

ria, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2014, fasc. 5, p. 967; ID., *La definizione di attività agricola nella nuova PAC (Politica Agricola Comunitaria), tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2014, fasc. 5, p. 967; D. BIANCHI, *La Politica Agricola Comune. Tutta la PAC, nient’altro che la PAC!*, Pisa, 2007.

<sup>47</sup> Il reg. (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli così come modificato da ultimo dal reg. (UE) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit., cita il termine “sostenibile” poche volte. Il termine compare: nel Capo II, Regimi di aiuti, Sezione 1, Aiuti per la distribuzione di ortofruttili, di latte e di prodotti lattiero caseari agli istituti scolastici, art. 23, par. 10; nella sezione dedicata alle misure di sostegno specifiche art. 46, par. 3; nel Titolo II, Norme applicabili alla commercializzazione e alle organizzazioni di produttori, art. 75, par. 3, lett. g); nel Capo III, Organizzazioni di produttori e loro associazioni e organizzazioni interprofessionali, art. 152, par. 1, lett. c), XI e art. 157, par. 1, XI.

<sup>48</sup> La Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, COM (2017) 713 final aveva, come indicato espressamente, obiettivi “ambiziosi”.

Nella Comunicazione si legge anche che «una PAC più moderna dovrebbe pertanto aumentare il valore aggiunto dell'UE nella misura in cui riflette un più alto livello di ambizione in materia ambientale e climatica e risponde all'interesse dei cittadini per una produzione agricola sostenibile».

Questa PAC moderna, intelligente e sostenibile mi sembra non trovi riscontro negli interventi normativi. E per quanto riguarda la sostenibilità delle DOP e IGP anche in questo documento riscontro un rapido e superficiale accostamento fra indicazioni geografiche e sostenibilità. Si legge che: «I cittadini apprezzano sempre più di poter disporre di un'ampia gamma di prodotti alimentari che comportano maggiori benefici per la società, come i prodotti biologici, i prodotti con indicazioni geografiche (IG), le specialità locali e gli alimenti innovativi»<sup>49</sup>.

Mi ritorna in mente quello che poteva leggersi nel documento dell'IUCN *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* che proponeva, per la prima volta, una definizione di sviluppo sostenibile di lì a poco ripresa dal Rapporto Brundtland: «*For development to be sustainable it must take account of social and ecological factors, as well as economic ones; of the living and non-living resource base; and on the long-term as well as the short term advantages and disadvantages of alternative actions*»<sup>50</sup>.

Il Documento proponeva una visione che veniva definita “utopica” ma “realizzabile” e qualche anno più tardi, nel Vertice di Copenhagen del 1995, le tre dimensioni, economica, sociale, ambientale, furono considerate parti di un processo di cui costituiscono elementi “interdipendenti” che si «rinforzano mutualmente fra loro»<sup>51</sup>.

La necessità di operare considerando la necessaria interdipen-

---

<sup>49</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”, cit., p. 25.

<sup>50</sup> IUCN, *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland, Suisse, 1980.

<sup>51</sup> D. CHARTIER, *Aux origines des flous sémantiques du développement durable: une lecture critique de la Stratégie mondiale de la conservation de la nature*, in *Ecologie et Politique*, 2004, p. 173.

denza degli obiettivi è stata sottolineata anche da Agenda 2030, Risoluzione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 25 settembre e intitolata "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile"<sup>52</sup> laddove viene ricordato che: «Le sfide e gli impegni identificati durante questi importanti vertici e conferenze sono correlati ed esigono soluzioni integrate. Per affrontarli in maniera efficace è necessario un nuovo approccio. Lo sviluppo sostenibile riconosce che la sconfitta della povertà in tutte le sue forme e dimensioni, la lotta contro le disuguaglianze fra paesi e all'interno degli stessi, la salvaguardia del pianeta, la creazione di una crescita economica duratura, aperta a tutti e sostenibile e la promozione dell'inclusione sociale sono elementi legati fra loro e interdipendenti».

Occorre ricordare la necessità dell'interdipendenza fra le dimensioni dello sviluppo sostenibile, la necessità, e oramai l'urgenza, di un percorso che abbandoni scelte parziali. Non c'è più tempo per portare avanti visioni diverse da una visione sistemica, per accettare posizioni di facciata e questa urgenza appartiene anche e soprattutto alla PAC. L'emergenza delle conseguenze del cambiamento climatico<sup>53</sup> richiama una riflessione approfondita e un cambiamento di paradigma. Anche nell'approccio allo studio della "sostenibilità" delle DOP e delle IGP occorre modificare il nostro punto di vista. Non basta più, a mio avviso, nell'ottica della sostenibilità migliorare le condizioni di vita di un territorio (piccolo o grande che sia) di una popolazione (vasta o limitata nel numero). Occorre essere più ambiziosi fino a immaginare di dover essere critici anche sul passato, di poter sollevare dei dubbi anche sugli alimenti DOP e IGP o quanto meno essere pronti a sottoporre anche questi prodotti che costituiscono «il cibo della memoria»<sup>54</sup> alle stesse verifiche effettuate in altri ambiti.

---

<sup>52</sup> [https://www.unric.org/it/images/Agenda\\_2030\\_ITA.pdf](https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf).

<sup>53</sup> M. CARDWELL, *European Union Agricultural Policy and Practice: The New Challenge of Climate Change*, in *Env. Law Review*, 13, 2011, p. 271; L. BODIGUEL, *La politique agricole commune face à la question climatique: l'Accord de Paris change-t-il la donne ?*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, num. spec., 2017, p. 171.

<sup>54</sup> A. DI LAURO, *Il "cibo della memoria" e lo sviluppo sostenibile: analisi critica della "sostenibilità" delle DOP e IGP*, in corso di pubblicazione in *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*.

Il rischio altrimenti è quello di continuare a chiamare sviluppo sostenibile quello che altro non è che una pallida controfigura del progetto iniziale. Forse continuiamo a portarci dietro il “peccato originale” che in Europa ha impedito nel 1992 di introdurre in modo più convinto il concetto di sviluppo sostenibile al momento della revisione dei Trattati. Allora fu preferito ricorrere a termini come “crescita sostenibile” o “progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile” relegando solo alla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo l'utilizzazione del termine “sviluppo sostenibile”. Circostanza, quest'ultima, che sembrava assegnare alla nozione un ruolo solo nella promozione dei Paesi sfavoriti e non nelle modalità di sviluppo e crescita di tutto il territorio partecipante al progetto “comunitario”<sup>55</sup>.

«La planetizzazione significa ormai comunità di destino per tutta l'umanità. Le nazioni consolidavano la coscienza delle loro comunità di destino con la minaccia incessante del nemico esterno. Ora, il nemico dell'umanità non è esterno. È nascosto in essa. La coscienza della comunità di destino ha bisogno non solo di pericoli comuni, ma anche di un'identità comune che non può essere la sola identità umana astratta, già riconosciuta da tutti, poco efficace a unirli; è l'i-

---

<sup>55</sup> Rispettivamente l'art. B, l'art. 2 e 130, par. 1 del Trattato dell'Unione europea, Maastricht, 1992. Individua con precisione questo momento M. PALLEMAERTS, *La Constitution économique européenne et le «développement durable de l'Europe» (et de la planète): balises juridiques pour une économie de marché verte et sociale ?*, in *Revue internationale de droit économique* 2011/4, p. 517.

L'Autore afferma che «(...) le *Traité de Maastricht*, alors même qu'il fut signé en 1992 – année où eut lieu la *Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio* – avait encore délibérément évité d'utiliser les termes 'développement durable', mais préféré faire référence à la notion d'un 'progrès économique et social équilibré et durable' ou encore d'une 'croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement'. Cette nuance sémantique semblait destinée à souligner la primauté des objectifs premiers de la Communauté (achèvement du marché intérieur, croissance et intégration économiques) sur la protection de l'environnement et son intégration dans les autres politiques. Le seul chapitre du *Traité de Maastricht* qui faisait référence au développement durable était celui relatif à la politique communautaire de coopération au développement, politique visant à favoriser notamment 'le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux'. Il est révélateur qu'à l'époque du sommet de Rio, l'UE considérait apparemment encore que le développement durable était un objectif pertinent pour les pays en développement mais pas pour sa politique interne».

dentità che viene da un'entità paterna e materna, concretizzata dal termine patria, e che porta alla fraternità milioni di cittadini che non sono affatto consanguinei. Ecco che cosa manca, perché si compia una comunità umana: la coscienza che siamo figli e cittadini della Terra-Patria. Non riusciamo ancora a riconoscerla come casa comune dell'umanità»<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> E. MORIN, *L'identità umana*, Milano, 2002.

# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

LUCA LEONE

## CONFINI CHE DIVIDONO, DIVISIONI CHE LEGANO: DELLA COESISTENZA TRA COLTURE IN EUROPA E NEGLI STATI UNITI\*

### ABSTRACT

La complessità dei temi e delle questioni attinenti alla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche continua ad alimentare il più ampio dibattito sulla regolazione, nelle attività di produzione agricola, delle tecniche di modificazione genetica, e, sul piano scientifico, sulle condotte corrette della scienza (*sound science*), tematica, questa, che si intreccia a sua volta con il problematico rapporto tra procedure di valutazione e gestione del rischio, in termini di modalità di attuazione e criteri utilizzati. Nel ricostruire i quadri normativi che vanno formandosi ed evolvendosi in materia – in Europa e negli Stati Uniti – questo contributo mostrerà, in definitiva, come né il “contenimento dei rischi” né la “convivenza tra fondi” possano costruire e saldare giuridicamente geometrie predefinite rispetto alla commistione tra colture differenti, soprattutto e a maggior ragione in un mondo dove natura, tecnoscienza, diritto e società si compenetrano ineluttabilmente, a fronte dell’incompletezza e incertezza della scienza, della dimensione transnazionale dei rischi e della crisi di qualità delle pratiche scientifiche.

*The complexity of the issues relating to the coexistence of genetically engineered, conventional and organic crops continues to feed a wider debate about, on the one hand, the regulation of genetic engineering in agricultural*

---

\* Il presente contributo riprende alcune parti tematiche sviluppate nel volume L. LEONE, *Organic Regulation – A legal and policy journey between Europe and the United States*, Libellula, Tricase (Le), 2018 (*forthcoming*).

*production activities, and, at the scientific level, on sound science, which is intertwined with the problematic relationship between risk assessment and risk management, in terms of implementation methods and criteria used. By looking at the EU and Us regulatory frameworks designed on the matter, this contribution will show, finally, how neither “containment of risks” nor “coexistence of crops” can legally maintain pre-defined geometries against cross-contamination, especially in a world where nature, technoscience, law and society inevitably merge with each other, in the face of scientific uncertainty, risks of transnational nature, and the crisis of scientific integrity.*

PAROLE CHIAVE: Coesistenza fra colture transgeniche, convenzionali e biologiche – Normativa europea – Normativa USA.

KEYWORDS: *Coexistence of genetically engineered, conventional and organic crops – EU law – Us law.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La regolazione della coesistenza in Europa: dalla centralizzazione alla localizzazione. – 3. L'agricoltura biologica e il problema della contaminazione. – 4. L'approccio statunitense alla coesistenza. – 5. Ripensare il *risk assessment* – 6. Verso quale domani?

1. «La coesistenza» – come autorevolmente affermato dal Parlamento europeo – «riguarda lo sviluppo di sementi e la loro riproduzione, le colture e le pratiche agricole sotto tutti gli aspetti, compresa la protezione dell'ambiente, il trasporto, la preparazione e lo stoccaggio a livello di imprese, la produzione di materie prime rinnovabili, la trasformazione e gli scambi di derrate alimentari e di mangimi per animali nelle diverse fasi, fino al consumatore finale, nonché l'esportazione e l'importazione di prodotti agricoli e di derrate alimentari»<sup>1</sup>. In virtù di un così ampio spettro di connotazioni, è inevitabile che la complessità dei temi e delle questioni attinenti alla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche<sup>2</sup> continui instancabilmente ad alimentare il più ampio dibattito sulla regolazione, nelle attività di produzione agricola, delle tecniche di modificazione genetica, e, sul piano scientifico, sulle condotte corrette della scienza (*sound science*<sup>3</sup>), tematica, questa, che si intreccia a sua volta con il problematico rapporto tra le procedure di valutazione e gestione del rischio (*risk assessment* e *risk management*), in termini di modalità di attuazione e criteri utilizzati<sup>4</sup>.

In Europa, il concetto di “coesistenza” è andato modellandosi, essenzialmente, attorno a due “significati-ancora”<sup>5</sup>: come mutuo riconoscimento

---

<sup>1</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, (2003/2098(INI)), Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, Relatore: Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, 2003, p. 9.

<sup>2</sup> N. KALAITZANDONAKES, P.W.B PHILLIPS, J. WESSELER, S.J. SMYTH (eds), *The Coexistence of Genetically Modified, Organic and Conventional Foods: Government Policies and Market Practices (Natural Resource Management and Policy)*, Springer, New York, 2016.

<sup>3</sup> «*Sound science can be described as organized investigations and observations conducted by qualified personnel using documented methods and leading to verifiable results and conclusions. Sound science implies that a set of data, facts, or conclusions of a scientific nature are supported by studies that follow the high standards of the scientific method*» (SOCIETY OF ENVIRONMENTAL TOXICOLOGY AND CHEMISTRY (SETAC), *Sound Science*, Technical Issue Paper, Pensacola, FL (USA), 1999).

<sup>4</sup> E. SIRSI, *L'impiego in agricoltura di organismi geneticamente modificati e la coesistenza con le coltivazioni non geneticamente modificate*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. II, *Il diritto agroambientale*, Utet Giuridica, Torino, 2011, pp. 269-324; L. LEVIDOW, K. BOSCHERT, *Coexistence or Contradiction? Agricultural Biotechnology versus Alternative Agricultures in Europe*, in *Geoforum*, 39, 2008, pp. 174-190.

<sup>5</sup> E. SIRSI, *Coexistence: A New Perspective, a New Field*, in *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 8, 2016, p. 452.

delle diverse filiere di produzione (tradizionale, biologica e geneticamente modificata (GM)) – nozione che si riallaccia all'adozione di misure garanti della "convivenza" tra fondi; e come non-esistenza di colture GM – idea, invece, che supportata sul piano legislativo da alcuni Stati membri, ha finito col riportare in auge la *vexata quaestio* sulle argomentazioni contrarie all'uso dell'ingegneria genetica<sup>6</sup>. Il problema della contaminazione da organismi geneticamente modificati (OGM) ha rappresentato, in tal modo, un'opportunità sia per progettare nuovi modelli organizzativi per le imprese, sia per ripensare lo spazio agricolo europeo e ridefinire le aree di autonomia degli Stati membri<sup>7</sup>. Lungo la via spianata dall'art. 26-*bis*<sup>8</sup> della direttiva 2001/18/CE<sup>9</sup> – che ha attribuito un primo spazio di autonomia agli Stati<sup>10</sup>,

---

<sup>6</sup> Gli oppositori alle agrobiotecnologie tendono a sottolineare, tra i danni all'ambiente, l'intensificazione dell'uso di prodotti chimici, i danni alla biodiversità e il possibile cambiamento degli equilibri ecologici, le limitazioni allo sviluppo di un mercato concorrenziale, con un impatto rilevante per i produttori agricoli e alimentari. Quanto agli alimenti e mangimi contenenti OGM, a essere contestati sono i possibili rischi in termini di tossicità degli alimenti, allergenicità, danni al sistema immunitario e sviluppo di una resistenza antibiotica. Ulteriori profili che emergono sono quelli concernenti l'equità sociale degli OGM, strettamente correlati alle problematiche della sovranità alimentare. Per una riflessione approfondita sul tema, si veda A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Biotechnologia e sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2014, p. 211 ss.; N. THAYYIL, *Biotechnology Regulation and GMOS: Law, Technology and Public Contestations in Europe*, Elgar, Northampton, 2014; L. COSTATO, *Le biotecnologie, il diritto e la paura*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2007, pp. 95-107; M. VALLETTA, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>7</sup> E. SIRSI, *Rilevati metodologici per lo studio del problema della "coesistenza" fra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, in M. GOLDONI e E. SIRSI (a cura di), *Regole dell'agricoltura/Regole del cibo*, Pisa, 2005, p. 183 ss.

<sup>8</sup> L'art. 26-*bis* della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio (OJ L 106/1), recante *Misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM*, è stato introdotto dall'art. 43, par. 1, n. 2 del reg. (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (OJ L 268/1). L'articolo invita gli Stati membri a scegliere se adottare o meno opportune misure nazionali sulla coesistenza, al fine di evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti, senza peraltro rendere obbligatorio tale intervento. Sulla portata di questo articolo si è pronunciata, nel 2012, la Corte di giustizia (causa C-36/11, *Pioneer Hi Bred Italia Srl contro Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*), statuendo che «l'art. 26-*bis* della Direttiva non consente ad uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di tali organismi geneticamente modificati, nelle more dell'adozione di misure di coesistenza dirette ad evitare la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati in altre colture».

<sup>9</sup> L. GRADONI, *La nuova direttiva sugli organismi geneticamente modificati*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2001, p. 741ss.

<sup>10</sup> Per un'analisi delle disposizioni legislative adottate in Italia, cfr. A. SPINA, *La Regolamentazione degli OGM nelle leggi regionali*, in *Riv. giur. dell'amb.*, 3-4, 2006, pp. 563-568; A. GRASSO, *Gli Organismi geneticamente modificati nell'assetto competenze Stato Regioni*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2005, pp. 25-57.

conferendo loro la possibilità di adottare misure atte a evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche – il “pacchetto coesistenza”<sup>11</sup> varato dalla Commissione nel 2010<sup>12</sup> ha aggiunto un ulteriore tassello al poliedrico puzzle normativo<sup>13</sup>, rendendolo, in un certo senso, “schizofrenico”<sup>14</sup> con la ri-espansione, sotto l’egida del principio di sussidiarietà<sup>15</sup>, dei poteri nazionali rispetto alle competenze sovranazionali<sup>16</sup>. Con l’ausilio di una raccomandazione<sup>17</sup> e di un progetto di modifica della direttiva 2001/18<sup>18</sup>, la Commissione ha puntato a una maggiore flessibilità in materia, cercando di pervenire, in un’ottica di localizzazione delle politiche produttive, a un più saldo bilanciamento tra il sistema centralizzato di autorizzazione e la libertà di decisione delle singole realtà nazionali riguardo alla coltivazione di OGM<sup>19</sup>. Nel definire la coltivazione «una questione con forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l’uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi» (*considerando* 6), la nuova

---

<sup>11</sup> Così C. BOVINO, *Gli OGM, tra normativa e giurisprudenza*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1, 2014, pp. 37-55.

<sup>12</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate*, COM (2010) 380 def., Bruxelles, 2010.

<sup>13</sup> Sull’evoluzione della disciplina degli OGM, da ultimo, N. LUCIFERO, *L’immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati*, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2017, pp. 52-70.

<sup>14</sup> Così L. SALVI, *The EU Regulatory Framework on GMOs and the Shift of Powers towards Member States: An Easy Way Out of the Regulatory Impasse?*, in *EFFL review*, 3, 2016, p. 204.

<sup>15</sup> G. DAVIES, *Subsidiarity as a Method of Policy Centralisation*, Hebrew University International Law Research Paper No 11-06, 2008, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=921454](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=921454).

<sup>16</sup> C.F. CODUTI, *La gestione regionale degli OGM: dalla coesistenza alla precauzione*, 2015, <http://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2015/04/La-gestione-regionale-degli-OGM-dalla-coesistenza-alla-precauzione.pdf>.

<sup>17</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010 recante orientamenti per l’elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche*, OJ C 200/1.

<sup>18</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio*, COM (2010) 375 def., Bruxelles, 2010.

<sup>19</sup> Cfr. M. BENOZZO, *Ogm e produzioni di qualità: la riforma delle regole sulla convivenza*, in *Agriregionieuropa*, 10(39), 2014, <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/39/ogm-e-produzioni-di-qualita-la-riforma-delle-regole-sulla-convivenza>; M.R. GROSSMAN, *Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: The Community Framework*, in L. BODIGUEL, M. CARDWELL (eds), *The Regulation of Genetically Modified Organisms. Comparative Approaches*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 123-162.

direttiva emanata nel 2015<sup>20</sup> ha rimesso in capo agli Stati membri quella flessibilità necessaria per decidere rispetto a profili non strettamente correlati alla sicurezza degli OGM. Il potere *ex art. 2, par. 2* TFUE degli Stati membri di adottare atti vincolanti in materia di coltivazione di OGM (materia di competenza concorrente) si è, difatti, tradotto nella possibilità per gli stessi di decidere sulla base di precise condizioni (opinabili?<sup>21</sup>) correlate alla dimensione culturale locale. Tuttavia, distinguendo l'ipotesi in cui sia in corso una procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di un OGM o di rinnovo della stessa, dal caso in cui la procedura di autorizzazione non sia stata avviata oppure si sia conclusa con la conferma dell'ambito geografico originariamente indicato da parte dello Stato interessato a coltivare, il nuovo processo di decentralizzazione e delocalizzazione delle scelte sugli spazi di produttività agricola – variamente descritto come «rimpatrio dei controlli sulla coltivazione»<sup>22</sup>, «recupero del canone della pluralità nella disciplina di coltivazione di varietà GM»<sup>23</sup> e «*differentiation through re-emphasis of national powers*»<sup>24</sup> – continua, ciononostante, a fare della fonte europea la pietra angolare della nuova architettura normativa<sup>25</sup>.

La coesistenza è, così, assurda essa stessa a linea di confine tra uno sviluppo rurale basato sull'agricoltura e un paradigma agroindustriale neoli-

---

<sup>20</sup> Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio, OJ L 68/1. In merito, S. POLI, *The Reform of the EU Legislation on GMOs: A Journey to an Unknown Destination?*, in *EJRR*, 6(4), 2015, pp. 559-572; G. RAGONE, *La disciplina degli OGM tra Unione Europea e Stati nazionali: a chi spetta il diritto all'ultima parola su questioni scientificamente controverse?*, in *Rivista di BioDiritto*, 1, 2015, pp. 115-130; M. RAMAJOLI, *Dalla food security alla food safety e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, pp. 271-292.

<sup>21</sup> V. PAGANIZZA, *La Direttiva (UE) 2015/412 dell'11 marzo 2015 e la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2015, pp. 80-83.

<sup>22</sup> DE SADELEER, *Marketing e coltivazione degli OGM nell'Unione europea: forze centrifughe e centripete*, in *Riv. giur. dell'amb.*, 2, 2017, p. 237.

<sup>23</sup> S. MASINI, *Demonopolizzazione delle competenze in materia di coltivazione di organismi geneticamente modificati: forma europea e livelli territoriali di governo*, in *Aestimum*, 68, 2016, p. 62.

<sup>24</sup> M. GEELHOED, *Divided in Diversity: Reforming The EU's GMO Regime*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18, 2016, p. 22.

<sup>25</sup> «Resta aperta la questione» – rileva acutamente Masini – «se si sia trattato di una scelta isolata e dettata dall'opportunità di dare soluzione ad un momentaneo conflitto provocato dall'ambiguità degli stessi improvvisati custodi delle vocazioni nazionali, oppure di un'intenzionale operazione volta a fermentare una trasfigurazione della visione europea e dei meccanismi di produzione del diritto comune» (S. MASINI, *Demonopolizzazione delle competenze in materia di coltivazione di organismi geneticamente modificati: forma europea e livelli territoriali di governo*, cit., p. 70).

berale, seppur sconfinando, al contempo, oltre le questioni di gestione delle colture e dei metodi tecnici impiegati per garantire la “convivenza” tra fondi vicini. Attraverso la creazione di «zone senza OGM» – come previsto dalla direttiva – alcune autorità regionali hanno iniziato a ridisegnare il loro spazio rurale per una produzione agricola verde e di alta qualità, aumentando il valore di mercato dei diversi prodotti agricoli locali<sup>26</sup>. La coesistenza ha finito per implementare – a parere di certa letteratura<sup>27</sup> – una sorta di «sussidiarietà epistemica», attraverso la quale l’equilibrio tra agricoltura geneticamente modificata (GM) e non GM di ciascuno Stato membro si fonda su precisi accordi politici nazionali e peculiari “immaginari” circa la natura dei rischi, i costi e i benefici correlati al settore *biotech*.

Nel contesto statunitense, invece, il tema era stato inizialmente inquadrato, nell’ambito della ormai lontana conferenza internazionale di Asilomar sull’impiego di OGM, essenzialmente come un problema di «contenimento dei rischi»<sup>28</sup>. Implicita nel concetto era l’idea di poter, in ragione della specificità delle manipolazioni genetiche e della fiducia del governo nella prevedibilità delle conseguenze annesse, mitigare i rischi da commistione fra varietà GM e non attraverso attività di controllo tali da evitare danni per le persone e/o per l’ambiente<sup>29</sup>. L’inesistenza, tuttavia, di un’equazione matematicamente perfetta tra contenimento e coesistenza<sup>30</sup> ha fatto sì che, accanto alle norme del *National Organic Program*<sup>31</sup> (NOP) che dal 2002 vietano l’uso di OGM nelle produzioni biologiche – pur senza porre specifici livelli di tolleranza alla presenza degli stessi nel prodotto finito – la questione della coesistenza tra sistemi di produzione GM e non GM sia stata lasciata alle forze di mercato, «senza l’ausilio di regole inutili» – come

---

<sup>26</sup> L. LEVIDOW, K. BOSCHERT, *Coexistence or Contradiction? Agricultural Biotechnology versus Alternative Agricultures in Europe*, cit.

<sup>27</sup> S. JASANOFF, *Transnational Risks and Multilevel Regulation: A Cross-Comparative Perspective*, in *EJRR*, 2, 2013, pp. 133-141. Contra E. SIRSI, *Coexistence: A New Perspective, a New Field*, cit. Secondo l’A., in ragione della distinzione operata dalla Commissione tra profili economici e aspetti sanitari, il concetto di “coesistenza” ha implementato in maniera limitata il principio di sussidiarietà.

<sup>28</sup> S. JASANOFF, *Fabbriche della natura, biotecnologie e democrazia*, Il Saggiatore, Milano, 2008 (ed. orig. 2005).

<sup>29</sup> T. STÖCKELOVÁ, *Politicising Coexistence between GM and Non-GM Crops*, in A. BAMMÉ, G. GETZINGER, B. WIESER (eds), *Yearbook 2006 of the Institute of Advanced Studies on Science, Technology and Society*, Profil, Munich and Vienna, 2006, pp. 245-259.

<sup>30</sup> S. JASANOFF, *Transnational Risks and Multilevel Regulation: A Cross-Comparative Perspective*, cit., p. 134.

<sup>31</sup> <https://www.ams.usda.gov/about-ams/programs-offices/national-organic-program>. Per un’analisi della disciplina, v. E. MORGERA, B.C. CARO, G.M. DURÁN, *Organic Agriculture and the Law*, FAO Legal Office, Roma, 2012.

affermato dalla *National Corn Growers Association* – e «senza compromettere l'innovazione, la produttività e la gestione del territorio»<sup>32</sup>.

Alla luce di uno scenario così composito e multiforme, questo contributo si propone di mostrare, ripercorrendo l'evoluzione dei quadri normativi europeo e statunitense sul tema, come, in definitiva, né il “contenimento” né la “convivenza” possano costruire e saldare giuridicamente geometrie predefinite rispetto alla commistione tra colture differenti, soprattutto e a maggior ragione in un mondo dove natura, tecnoscienza, diritto e società si compenetrano ineluttabilmente, a fronte dell'incompletezza e incertezza della scienza, della dimensione transnazionale dei rischi, e della sempre più dirompente crisi della qualità e integrità delle pratiche scientifiche<sup>33</sup>.

2. Messo in luce già nel 2001 dalla Commissione europea nel documento *Verso una visione strategica delle scienze della vita e della biotecnologia*<sup>34</sup>, il concetto di “coesistenza” rifletteva la volontà della messa a punto, in Europa, di un sistema basato su «misure agronomiche e di altra natura volte ad assicurare la validità economica dell'agricoltura convenzionale e organica e la loro coesistenza sostenibile con le colture GM»<sup>35</sup>. Il fine precipuo mirava, evidentemente, a tutelare nei diversi Stati membri la libera scelta degli operatori economici e dei cittadini europei rispetto alla varietà della produzione nel settore agroalimentare<sup>36</sup>.

Nel corso degli anni, la Commissione ha cercato di ottenere un sempre maggiore controllo sulla questione della coesistenza, affiancando al corpo

<sup>32</sup> <http://www.ncga.com/news-and-resources/news-stories/article/2016/12/ac21-report-stresses-communications-to-ensure-coexistence-success>.

<sup>33</sup> Cfr. A. BENESSIA, S. FUNTOWICZ, M. GIAMPIETRO, Â. GUIMARÃES PEREIRA, J.R. RAVETZ, A. SALTELLI, R. STRAND, J.P. VAN DER SLUIJS, *The Rightful Place of Science: Science on the Verge*, Tempe (AZ), 2016.

<sup>34</sup> «Quali sono le prospettive per quanto riguarda la coesistenza delle colture geneticamente modificate accanto a quelle convenzionali e organiche, o l'assimilazione della biotecnologia moderna nell'ambito dell'agricoltura convenzionale e organica? (...) Sono necessarie delle misure normative per salvaguardare la multifunzionalità delle zone rurali e la coesistenza delle colture geneticamente modificate accanto a quelle convenzionali e organiche? Quali misure si potrebbero ipotizzare?» (COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione. Verso una visione strategica delle scienze della vita e della biotecnologia: documento di consultazione*, COM (2001) 454 def., Bruxelles, 2001, pp. 8 e 23).

<sup>35</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Scienze della vita e biotecnologia – Una strategia per l'Europa. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni*, COM (2002) 27, Lussemburgo, 2002, p. 45.

<sup>36</sup> R. BINIMELIS, F. WICKSON, A. HERRERO, *Agricultural Coexistence*, in P.B. THOMPSON, D.M. KAPLAN (eds), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*, 2016, DOI 10.1007/978-94-007-6167-4\_538-1.

normativo che andava prendendo forma, strumenti di *soft law* che potessero rafforzare il processo di centralizzazione. Di conseguenza, accanto al quadro giuridico in materia di autorizzazione di OGM e di commercializzazione delle sementi e dei materiali di moltiplicazione delle piante, la Commissione ha proceduto con l'istituzione dell'Ufficio europeo di coesistenza<sup>37</sup> e di un «Gruppo in rete»<sup>38</sup> per l'elaborazione – in concomitanza e in base ai principi guida delle raccomandazioni che venivano emanate nel settore – di orientamenti tecnici che potessero fungere da ausilio alla messa a punto di misure “appropriate” (ma «(bio)politicamente corrette?»<sup>39</sup>) sulla coesistenza.

In particolare, a fronte della mancata disciplina, nella direttiva 2001/18, del problema della possibile trasmissione del polline (*cross-pollination*) da colture GM verso terreni limitrofi, il 23 luglio 2003 veniva adottata una raccomandazione<sup>40</sup> sugli orientamenti istituzionali rispetto alla coesistenza tra colture transgeniche e non, avente come principali referenti due gruppi rappresentativi. Il primo faceva capo agli agricoltori, invitati ad attuare una strategia atta a separare le coltivazioni transgeniche da quelle convenzionali e biologiche, al fine di evitare i danni economici derivanti dall'impatto della commistione tra colture GM e non. Il secondo gruppo, rappresentato dagli Stati membri, era destinatario di un insieme di principi e di misure specifiche per l'adozione di strategie nazionali e buone pratiche volte a ridurre o evitare la commistione accidentale tra colture transgeniche e non. La raccomandazione fissava un collegamento diretto tra la determinazione di misure di coesistenza e il rispetto della soglia dello 0,9% per l'etichettatura

---

<sup>37</sup> Istituito nel 2008 dalla Direzione generale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale e dal Centro comune di ricerca, l'ufficio organizza lo scambio di informazioni tecnico-scientifiche inerenti alle migliori pratiche agricole di gestione per la coesistenza (<http://ecob.jrc.ec.europa.eu>). Per una disamina delle attività, v. I. RIZOV, E. RODRIGUEZ-CEREZO, *The European Coexistence Bureau: Five Years' Experience*, in *AgBioForum*, 17(1), 2014, pp. 22-27, <http://www.agbioforum.org/v17n1/v17n1a03-rodriguez-cerezo.htm>.

<sup>38</sup> Costituito da esperti nazionali designati dagli Stati membri, il gruppo, alle dipendenze della Commissione, è stato istituito con la Decisione della Commissione del 21 giugno 2005 che istituisce un gruppo in rete per lo scambio e il coordinamento di informazioni sulla coesistenza di colture transgeniche, convenzionali e biologiche (OJ L 164/50) «per lo scambio e il coordinamento di informazioni sugli studi scientifici e le migliori pratiche sviluppate in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche» (art. 1).

<sup>39</sup> Così L. MARINI, *OGM, precauzione e coesistenza: verso un approccio (bio)politicamente corretto?*, in *Riv. giur. dell'amb.*, 1, 2007, p. 1 ss.

<sup>40</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003 recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, (2003/556/CE), OJ L 189/1.

OGM degli alimenti, degli alimenti per animali e dei prodotti destinati alla trasformazione diretta<sup>41</sup>.

Nel delinearsi di questa nuova *policy* europea, il problema della coesistenza sarebbe di lì a poco assunto a un'intricata questione istituzionale, in cui l'espressione «presenza casuale», definita come «presenza limitata, tecnicamente inevitabile e involontaria»<sup>42</sup>, avrebbe originato una più ampia controversia sul futuro degli scenari agricoli in Europa. Invero, la raccomandazione rivelava il duplice volto della commistione, visibile nell'interrelazione degli aspetti economici con quelli prettamente ambientali e sanitari<sup>43</sup> della stessa.

La questione della coesistenza veniva inquadrata dalla Commissione in termini meramente economici<sup>44</sup>, perché incentrata sul pregiudizio economico potenzialmente derivante dalla commistione tra colture transgeniche e non<sup>45</sup>, e sull'adozione delle misure di gestione più appropriate (ossia efficienti, economiche e proporzionate) – dal «seme al silo» – per minimizzare il rischio di contaminazione da OGM (*considerando* 5). In questo nuovo “paesaggio di segregazione”, le misure di gestione tecnica e procedurale della coesistenza erano chiamate a rispecchiare i migliori risultati scientifici disponibili – da sottoporre a valutazione e aggiornamento costanti – sulla

---

<sup>41</sup> In conformità agli artt. 12 e 24 del reg. 1829/2003, l'obbligo di etichettatura non si applica agli alimenti/ai mangimi contenenti materiale che a sua volta contiene, è composto di o è prodotto da OGM in percentuale non superiore allo 0,9%: *i*) degli ingredienti dell'alimento considerati singolarmente o *ii*) dell'alimento composto da un unico ingrediente o *iii*) dei mangimi e di ciascun mangime di cui sono composti, purché tale presenza sia involontaria o tecnicamente inevitabile.

<sup>42</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione. Verso una visione strategica delle scienze della vita e della biotecnologia: documento di consultazione*, cit., p. 35.

<sup>43</sup> Questi ultimi disciplinati dalla direttiva 2001/18 e dal reg. 1829/2003.

<sup>44</sup> Tale inquadramento è stato visto come restrittivo delle autonomie nazionali, in quanto fornirebbe una visione erroneamente semplificata dell'ampio spettro di fattori in gioco nella regolazione degli OGM. Si veda M. LEE, *The Governance of Coexistence between GMOs and Other Forms of Agriculture: A Purely Economic Issue?*, in *Journal of Environmental Law*, 20(2), 2008, pp. 198-212.

<sup>45</sup> La commistione accidentale tra colture vicine – che può essere dovuta a *cross-pollination*, mescolanza dei prodotti nelle fasi di raccolto e/o trasporto e rimanenza di semi transgenici nel terreno – impone al coltivatore convenzionale – secondo la legislazione europea – di sostenere i costi legati alla necessità di etichettare i prodotti che contengano OGM in percentuale superiore alla soglia di tolleranza dello 0,9%. Per il produttore biologico, ad una perdita di guadagno più netta – stante il divieto di impiego di OGM nell'agricoltura biologica – potrebbe aggiungersi la perdita della qualifica di coltivatore biologico dato il periodo necessario perché il terreno ritorni ad essere “incontaminato” (A. GERMANÒ, *Sulla coesistenza tra coltivazioni transgeniche e coltivazioni convenzionali: profili giuridici*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, pp. 398-399).

probabilità e sulle fonti di commistione tra colture GM e non (punto 2.1.2). Al fine di garantire «un giusto equilibrio tra gli interessi degli agricoltori dediti a ciascuna filiera di produzione» (punto 2.1.7), la Commissione riconosceva agli Stati membri la piena libertà di scegliere – a livello regolamentare – la combinazione di strumenti ritenuta più idonea per l’attuazione, il monitoraggio, la valutazione e il controllo delle misure (punto 2.1.8).

Il quadro di *governance* così tratteggiato, rimettendo agli Stati membri il compito di perseguire i propri interessi commerciali e la legittimazione sociale, si scontrava, ineluttabilmente, con la salvaguardia dell’unità del mercato agroalimentare comune, negando, di fatto, agli agricoltori il diritto di opzione sulle filiere produttive<sup>46</sup>. A fronte di risposte divergenti da parte dell’industria agroalimentare e delle ONG (organizzazioni non governative) ambientali, la raccomandazione non era esente dal vaglio critico del Parlamento europeo<sup>47</sup>. Alla luce tanto della libertà di scelta riconosciuta ai consumatori e agli agricoltori, quanto dell’incertezza scientifica<sup>48</sup> inerente all’incrocio, allo svernamento e all’accumulo di varietà GM nel suolo, l’istituzione di Strasburgo lamentava il mancato riferimento, nella raccomandazione della Commissione, alla necessità di adottare senza indugio, nel contesto del recepimento dell’art. 26-*bis* della direttiva 2001/18, le misure legislative nazionali per disciplinare la coesistenza (punto 4). Il Parlamento chiedeva, invece, norme uniformi e vincolanti sulla coesistenza (punto 3), unitamente alla messa a punto di un sistema di responsabilità basato sul principio «chi inquina paga» (punto 9). Era, inoltre, favorevole a riconoscere agli Stati membri la possibilità di «un rifiuto volontario o limitato a livello regionale delle colture di OGM in determinate aree e a determinate condizioni», sulla base di un accordo delle parti interessate (punto 13).

---

<sup>46</sup> M. RODRÍGUEZ-ENTRENA, M. SALAZAR-ORDÓÑEZ, *Assessing the Potential Effects of the European Union Multilevel Approach to the Coexistence Policy*, in *European Review*, 23(4), 2015, pp. 489-500.

<sup>47</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, cit.

<sup>48</sup> Si veda, in merito, lo studio condotto dal Centro comune di ricerca, in cui si afferma che: «*The question, if co-existence of GM and non-GM crops in the European agricultural landscape would be possible, can only be answered on a case by case basis. The specific crop characteristics as well as the farm structure, cultivation and post-harvest processes have to be taken into account. The applied threshold level, defining acceptable adventitious contamination rates, is of utmost importance. Costs associated with the co-existence of GM and non-GM crops increase dramatically with a lowered threshold level*» (DG-JRC, *Coexistence of GM Crops with Conventional and Organic Crops*, 2002, p. 125, <https://www.saveourseeds.org/fileadmin/files/SOS/Wissenschaftliche/Scenarios-coexistence-ipts.pdf>).

Due anni più tardi, la relazione di una consulenza legale<sup>49</sup> commissionata da *Friends of the Earth*, *Greenpeace*, *The Consumer Association* e *The Soil Association*, veementemente sosteneva: che la raccomandazione della Commissione fosse «*fundamentally flawed*»<sup>50</sup>; che la soglia di etichettatura vigente dello 0,9% per le derrate alimentari<sup>51</sup> fosse «*legally irrelevant*» per le misure di coesistenza<sup>52</sup>; e che gli obiettivi di regolamentazione non potessero essere ristretti alle sole questioni di natura economica. In siffatto panorama, le iniziative nazionali da parte di singoli Stati membri avrebbero aggiunto un tassello importante alle attività di regolazione della coesistenza, pur differenziandole rispetto alle procedure amministrative e alle misure tecniche di segregazione (a loro volta adeguate ai differenti fattori agronomici, climatici e di altro tipo propri di ciascun territorio)<sup>53</sup>.

Con un approccio per lo più legislativo alla coesistenza, inteso a tutelare i produttori di colture non transgeniche dalle eventuali conseguenze economiche di una commistione accidentale da OGM, la maggioranza degli Stati membri rimetteva in capo ai coltivatori di piante transgeniche la responsabilità delle misure di coesistenza<sup>54</sup>. Nella correlata relazione sull'applicazione di tali misure, la Commissione escludeva la necessità del ricorso

---

<sup>49</sup> [http://www.genewatch.org/uploads/f03c6d66a9b354535738483c1c3d49e4/Coexistence\\_LasokAdvice.PDF](http://www.genewatch.org/uploads/f03c6d66a9b354535738483c1c3d49e4/Coexistence_LasokAdvice.PDF)

<sup>50</sup> «*The Recommendation is based on a fundamental misunderstanding of the relevant legal provisions and risks advising Member States to adopt coexistence measures that are incompatible with the aims of the legislation or which would result in preventing, in practice, the use of the 'organic' label and the reliance on the GM labelling exemption*» (Punto 61).

<sup>51</sup> Siffatta soglia consente di non etichettare un prodotto come OGM se la presenza di OGM rimane in quella percentuale, purché la contaminazione sia accidentale e tecnicamente inevitabile. Si vedano, in merito, l'art. 21 della direttiva 2001/18, gli artt. 12 e 24 del reg. 1829/2003 e gli artt. 4 e 5 del reg. 1830/2003.

<sup>52</sup> «*We consider that, as a matter of ordinary language 'must not be used' and 'without the use of' refers to both active and passive (or unconscious or unintentional) use: use in this context extends therefore to de facto use. It is tantamount to saying that the product must not contain that substance. We are firmly of the view, therefore, that the Organic Regulation provides that, in order to be labelled or referred to as organic, a product must not contain GMOs or GM derivatives in whatever quantity. It does not therefore permit of any threshold content (irrespective of whether or not such content is adventitious or technically unavoidable). If co-existence measures were therefore to operate by reference to a baseline norm, there is a very real risk that the «organic» label could become defunct since it could not be attached to any agricultural product with a detectable GM content*» (Punto 52).

<sup>53</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, COM (2009) 153 def., Bruxelles, 2009.

<sup>54</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Relazione concernente l'applicazione delle misure nazionali sulla coesistenza di colture geneticamente modificate e l'agricoltura convenzionale e biologica*, COM (2006) 104 def., Bruxelles, 2006.

a un intervento legislativo mirato e armonizzato, proponendo, invece, di colmare, sul fronte della ricerca, «le profonde lacune esistenti nello studio della coesistenza», e di avviare, sul fronte istituzionale, «una collaborazione con gli Stati membri e i soggetti interessati (...) in vista della formulazione di raccomandazioni specifiche per coltura»<sup>55</sup>. Alla conferenza di Vienna del 4-6 aprile 2006<sup>56</sup>, l'Europa sceglieva, così, di non standardizzare le norme europee sulla coesistenza, lasciando agli agricoltori la libertà di scegliere tra agricoltura tradizionale, biologica o GM. La scelta di non creare regole uniformi in materia faceva perno tanto sulla diversità territoriale dei singoli Stati membri, quanto sulla difformità dei risultati delle misure fino ad allora intraprese.

Le valutazioni e i propositi prospettati lasciavano, ancora una volta, spazio a dure critiche da più angoli prospettici. *Friends of the Earth*, in particolare, chiedeva una normativa europea sulla coesistenza che prevedesse, *inter alia*: la creazione di registri pubblici con l'ubicazione delle colture GM; l'onere della responsabilità sul coltivatore di OGM e sull'industria *biotech*; prodotti agricoli convenzionali e biologici non contaminati da OGM; che i fattori ambientali, sanitari ed economici non fossero più trattati in maniera distinta; e che i costi della segregazione gravassero sul settore biotecnologico, in linea con il principio «chi inquina paga»<sup>57</sup>.

Seguendo una stessa linea argomentativa, il Comitato delle Regioni<sup>58</sup>, partendo dal presupposto che «l'attuazione corretta del metodo della coesistenza dei sistemi presuppone l'armonizzazione degli aspetti sanitari ed ambientali con quelli economici» (*considerando* 1.4), riteneva insufficiente sia la procedura di valutazione del rischio prevista dalla direttiva 2001/18 (perché effettuata dallo stesso soggetto interessato alla commercializzazione del prodotto GM) (punto 2.1.2), sia la soglia dello 0,9% come tutela per i sistemi agricoli convenzionale e biologico (punto 2.1.4), sia la disciplina sulle sementi (dato che l'immissione nelle coltivazioni di sementi non pure

---

<sup>55</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>56</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/events/2006-vienna\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/events/2006-vienna_en). Sui temi emersi durante la conferenza, si veda E. SIRSI, *OGM e coesistenza con le colture convenzionali*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 3, 2006, pp. 391-418.

<sup>57</sup> FoEE, *Contaminate or Legislate? European Commission Policy on «Coexistence»*, Friends of the Earth Europe Position Paper, 2006, p. 10, [http://www.foeeurope.org/sites/default/files/press\\_releases/contaminate\\_or\\_legislate1.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/press_releases/contaminate_or_legislate1.pdf).

<sup>58</sup> COMITATO DELLE REGIONI, *Parere del Comitato delle regioni in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Relazione concernente l'applicazione delle misure nazionali sulla coesistenza di colture geneticamente modificate e l'agricoltura convenzionale e biologica* (2007/C 57/03).

avrebbe vanificato, di fatto, il valore della coesistenza) (punto 2.1.3). Il Comitato chiedeva, quindi, alla Commissione: l'armonizzazione delle indicazioni nazionali o locali sulle distanze minime di separazione delle filiere (punto 3.9a); la definizione comunitaria di soglie uniche – per l'agricoltura convenzionale inferiori allo 0,9% e tendenti il più possibile alla tolleranza zero, e pari a zero per le sementi e per l'agricoltura biologica (punto 3.9c); la possibilità, per le entità amministrative omogenee, di ottenere lo *status* di «zone libere da OGM» (punto 3.9e). Siffatte richieste – affermava vividamente il Comitato – intendevano riportare il dibattito sulla coesistenza ai profili di prudenza imposti dal principio di precauzione, rispondendo alle esigenze di tutela di tutti i metodi di coltivazione, sia per mezzo del principio della libertà di iniziativa economica riconosciuta a ciascun imprenditore agricolo, sia per il tramite della libertà di scelta del consumatore rispetto al prodotto finale da acquistare.

Nel 2010, nella comunicazione sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture GM, la Commissione riconosceva, nell'ambito dell'esperienza maturata nell'attuazione della raccomandazione del 2003, che la perdita potenziale di reddito per i produttori biologici e (talvolta) convenzionali non si limitasse al superamento dello 0,9%. Questo si spiegava in ragione del fatto che mentre alcuni Stati membri avevano adottato misure nazionali di coesistenza volte a raggiungere un grado di presenza degli OGM in altre colture inferiore allo 0,9%, altri Stati avevano stabilito requisiti di isolamento diversi per la produzione biologica. La Commissione prendeva, inoltre, atto di come la possibilità, che il reg. 1829/2003<sup>59</sup> le attribuiva, di tener conto di fattori legittimi diversi dalla valutazione scientifica nel contesto della procedura di autorizzazione degli OGM al fine di limitarne o vietarne la commercializzazione – possibilità, tuttavia, non applicabile agli OGM autorizzati a norma della direttiva 2001/18 – non concedesse agli Stati membri, di fatto, la libertà di decidere se coltivare o meno OGM sul proprio territorio in ragione delle condizioni territoriali specifiche.

Alla luce di siffatte problematiche, l'istituzione di Bruxelles si impegna a presentare una proposta legislativa, sotto forma di regolamento, che modificasse la direttiva 2001/18 con riferimento alla possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> M. LEE, *The Ambiguity of Multi-Level Governance and (De-)harmonisation in EU Environmental Law*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 15, 2013, pp. 357-381.

<sup>60</sup> Cfr. M. DOBBS, *Excluding Coexistence of GMOS? The Impact of the EU Commission's*

Il documento normativo si accompagnava – in un «necessario *trade-off*»<sup>61</sup> tra la tutela del mercato interno e le pressioni per una più stringente regolazione degli OGM – a una nuova raccomandazione<sup>62</sup> che potesse riflettere, in termini più flessibili, l'esperienza acquisita con le misure nazionali sulla coltivazione di OGM. Riconoscendo la flessibilità con cui gli Stati membri possono tener conto delle specificità regionali e nazionali e delle particolari esigenze locali delle colture biologiche, convenzionali e di altro tipo, il documento, oggi in vigore, ha introdotto alcune prescrizioni significative sul tema<sup>63</sup>. Mantenendo la distinzione tra gli aspetti economici correlati alla coltivazione di OGM e i dati scientifici oggetto della valutazione del rischio ambientale, la nuova raccomandazione elenca, pur senza essere vincolante, i principi generali per lo sviluppo di misure volte a evitare la commistione con OGM. Oltre alla trasparenza, la cooperazione transfrontaliera e la partecipazione delle parti interessate, il documento di *soft law* chiama in causa il principio di proporzionalità (con specifico riferimento alle implicazioni economiche per gli operatori delle diverse filiere di produzione) e, alla luce della variabilità delle condizioni ambientali degli Stati membri, la possibilità per questi di optare per «zone senza OGM»<sup>64</sup> (solo in caso, tuttavia, di impossibilità a raggiungere un livello sufficiente di purezza con altri mezzi). Inoltre, sebbene la soglia di tolleranza dello 0,9% continui a svolgere un ruolo fondamentale, la potenziale perdita di reddito per i produttori biologici derivante dalla presenza di tracce di OGM in percentuali inferiori allo 0,9% ha indotto la Commissione a conferire agli Stati membri interessati la possibilità di definire misure volte a raggiungere percentuali di OGM inferiori allo 0,9 % nelle altre colture (punto 2.3.3).

---

2010 Recommendation on Coexistence, in *RECIEL*, 20(2), 2011, pp. 180 ss; S. POLI, *The Commission's New Approach to the Cultivation of Genetically Modified Organisms*, in *EJRR*, 1(4), 2010, pp. 339-344; M. WEIMER, *What Price Flexibility? The Recent Commission Proposal to Allow for National Opt-Outs on GMO Cultivation under the Deliberate Release Directive and the Comitology Reform Post-Lisbon*, in *EJRR*, 1(4), 2010, pp. 345-352.

<sup>61</sup> F. RANDOUR, C. JANSSENS, T. DELREUX, *The Cultivation of Genetically Modified Organisms in the European Union: A Necessary Trade-Off?*, in *Journal of Common Market Studies*, 52(6), 2014, pp. 1307-1323. Dello stesso parere N. LUCIFERO, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati*, cit., p. 69.

<sup>62</sup> Per un'analisi critica, si veda M. DOBBS, *Excluding Coexistence of GMOs? The Impact of the EU Commission's 2010 Recommendation on Coexistence*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 20(2), 2011, pp. 180-193.

<sup>63</sup> G. SGARBANTI, *Il punto su: coesistenza fra colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche*, in *I Georgofili*, aerie VIII – vol. II, tomo II, 2015, pp. 623-643.

<sup>64</sup> Merita riferimento, a tal proposito, la nota vicenda dell'Austria Superiore (su cui, v. S. POLI, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2, 2004, p. 365 ss.).

Quanto alla proposta legislativa di cui alla raccomandazione, la nuova direttiva ha visto la luce nel 2015, a seguito di un lungo periodo di stallo<sup>65</sup> dovuto alla reticenza di alcuni Stati membri ad occuparsi del problema della coesistenza. Con l'obiettivo primario di facilitare il buon funzionamento del mercato interno (*considerando* 8), e al fine di prevenire «eventuali contaminazioni transfrontaliere a partire da uno Stato membro in cui la coltivazione sia autorizzata verso uno Stato membro limitrofo in cui sia vietata» (*considerando* 9), la disciplina dettata dalla direttiva guarda principalmente alle limitazioni e ai divieti da attuare durante la fase di autorizzazione o rinnovo. Al contempo, tuttavia, riconosce agli Stati membri «la possibilità di adottare misure motivate che limitano o vietano in tutto il loro territorio o in parte di esso la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM definiti in base alla coltura o al tratto, una volta autorizzati, in base a motivazioni (...) collegate a obiettivi della politica ambientale o agricola o ad altri fattori preminenti quali l'assetto territoriale urbano e rurale, la destinazione dei suoli, gli impatti socio-economici, la coesistenza e l'ordine pubblico» (*considerando* 13).

Ne consegue che gli Stati membri possono limitare o proibire la coltivazione di OGM autorizzati in Europa senza dover ricorrere alle clausole di salvaguardia e alle misure di emergenza di cui agli artt. 23 della direttiva 2001/18 e 34 del reg. 1829/2003. Questo cambiamento di rotta è stato valutato in maniera discordante. Per alcuni<sup>66</sup>, l'aggiunta, alla mera valutazione dei rischi ambientali e per la salute contro l'autorizzazione al commercio di OGM, di ulteriori fattori<sup>67</sup> invocabili contro la coltivazione di semi GM, amplia favorevolmente lo spettro di giustificazioni su cui prendere decisioni a livello locale; decisioni che manifesterebbero, tra l'altro, rinnovate «espressioni di cittadinanza»<sup>68</sup>. A parere di altri<sup>69</sup>, invece, la parziale sovrapposizione – determinata dal riferimento agli interessi di tutela ambientale – con

---

<sup>65</sup> Ripercorre il travagliato iter V. RANALDI, *Il confronto tra Stati Membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 4, 2014, p. 1011 ss.

<sup>66</sup> DE SADELEER, *Marketing e coltivazione degli OGM nell'Unione europea: forze centrifughe e centripete*, cit.

<sup>67</sup> Per una disamina dettagliata dei motivi adducibili dagli Stati per escludere o limitare la coltivazione di OGM si veda M. PORPORA, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 6, 2015, p. 1661 ss.

<sup>68</sup> Così S. MASINI, *Demonopolizzazione delle competenze in materia di coltivazione di organismi geneticamente modificati: forma europea e livelli territoriali di governo*, cit., p. 70.

<sup>69</sup> M. PORPORA, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, cit.

le ragioni che devono essere valutate in sede di autorizzazione, renderebbe piuttosto esiguo il margine valutativo concesso agli Stati membri.

La correlata procedura di cui all'art. 26-ter, relativa all'adozione di siffatte misure, non è, quindi, esente da forti perplessità, che ne palesano la difficile attuazione, in ragione sia della vaghezza della terminologia utilizzata (con riferimento ai motivi socio-economici e di ordine pubblico) – che renderebbe ardua l'applicazione del principio di proporzionalità<sup>70</sup> – sia del bilanciamento tra la tutela delle esigenze particolari relative alla protezione dell'economia, dell'ambiente e della cultura nazionale, e il rispetto degli obblighi internazionali. La probabilità dell'evolversi di un processo di «*governance* locale»<sup>71</sup> nell'ambito della gestione delle “questioni agricole”, di conseguenza, sarebbe in contrasto, a parere di alcuni<sup>72</sup>, con il corretto funzionamento del mercato interno; idonea, secondo altri<sup>73</sup>, a una più “democratica” allocazione dell'onere di responsabilità a carico delle autorità politiche locali. Diversamente da quanto previsto dalla esistente clausola di salvaguardia, infatti, le decisioni degli Stati membri in merito all'adozione di limiti o divieti alla coltivazione di OGM non sono soggette all'autorizzazione della Commissione, ma devono semplicemente essere comunicati alla Commissione<sup>74</sup> e agli altri Stati membri, unitamente alle relative motivazioni. In tal senso, la nuova clausola c.d. di *opt-out* sembrerebbe facilitare la proibizione della coltivazione di OGM da parte degli Stati membri<sup>75</sup>,

---

<sup>70</sup> L. BODIGUEL, *GMO, Conventional and Organic Crops: From Coexistence to Local Governance*, in *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 8, 2016, pp. 263-269.

<sup>71</sup> Cfr. M. WEIMER, *Risk Regulation and Deliberation in EU Administrative Governance – GMO Regulation and its Reform*, in *European Law Journal*, 21(5), 2015, pp. 622-640.

<sup>72</sup> L. BODIGUEL, *GMO, Conventional and Organic Crops: From Coexistence to Local Governance*, cit., p. 267; L. SALVI, *The EU Regulatory Framework on GMOs and the Shift of Powers towards Member States: An Easy Way Out of the Regulatory Impasse?*, cit.

<sup>73</sup> T.M. MOSCHETTA, *La coltivazione degli OGM tra “flessibilità” e “coerenza” del mercato interno dell'Unione Europea*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2016, pp. 120-149.

<sup>74</sup> La richiesta deve essere trasmessa al notificante l'autorizzazione e agli altri Stati membri, con l'opzione, rimessa nella disponibilità del richiedente, di adeguare o confermare l'ambito geografico della notifica. A ciò consegue l'effetto di rendere automatico l'adeguamento in mancanza di conferma, oppure – in caso di conferma della iniziale richiesta di autorizzazione – di legittimare l'adozione di misure nazionali dirette a limitare o a vietare in tutto il territorio o in parte la coltivazione. A tal proposito, merita menzione la Decisione di esecuzione (UE) 2016/321 della Commissione, del 3 marzo 2015, che modifica l'ambito geografico dell'autorizzazione alla coltivazione del granturco geneticamente modificato (*Zea mays* L.) MON 810 (MON 00810-6) (OJ L 60) che ha recepito la richiesta di diciannove Stati membri di vietare la coltivazione di granturco MON 810 in tutto il territorio (o parte di esso).

<sup>75</sup> Scelta, questa, che ha portato la Monsanto ad abbandonare la messa in coltura dell'unico mais brevettato e munito di autorizzazione in Europa. Sul punto, v. E. DIFFIDENTI, *Monsanto in Italia lascia gli OGM e punta sul mais tradizionale*, in *il Sole-24 Ore*, 217, 2014.

non dovendo questi più dimostrare la «*seriousness*» dei rischi correlati, né essendo le misure adottate soggette a una revisione *ex post* da parte della Commissione.

3. Nuove regole che si allacciano alle questioni sulla coesistenza sono state adottate, in Europa, con il reg. (UE) 2018/848 sulla produzione biologica di recente emanazione<sup>76</sup>. La nuova disciplina, frutto di un lungo e travagliato processo di accordi e negoziati, abroga il precedente reg. (CE) n. 834/2007<sup>77</sup> con l'obiettivo di garantire – alla luce del crescente sviluppo che la produzione biologica ha conosciuto negli ultimi anni – «condizioni di concorrenza leale e l'efficace funzionamento del mercato interno dei prodotti biologici, di mantenere e giustificare la fiducia dei consumatori nei prodotti etichettati come biologici, e di creare le condizioni propizie all'evoluzione della suddetta politica» (*considerando* 6).

Nel dipanarsi del susseguente quadro giuridico, un primo aspetto che merita menzione, per la prospettiva che in questa sede rileva, concerne la sentita esigenza di garantire, nelle aziende che includono unità gestite secondo norme di produzione biologica e non, «una chiara ed effettiva separazione tra le unità di produzione biologica, in conversione e non biologica e tra i prodotti ottenuti da tali unità» (*considerando* 19), così come una separazione nelle fasi di raccolta e trasporto dei relativi prodotti (*considerando* 61). Il concetto di “separazione” si ripropone, nell'articolato, sotto la veste di «misure precauzionali», proporzionate e adeguate (art. 28), che gli operatori – in tutte le fasi di produzione, preparazione e distribuzione – e le autorità competenti o, se del caso, le autorità o gli organismi di controllo, sono tenuti ad adottare (*considerando* 72) «al fine di evitare la contaminazione da parte di prodotti o sostanze non autorizzati per l'uso nella produzione biologica (...) e di evitare la commistione di prodotti biologici, in conversione e non biologici» (*considerando* 24). A fronte, inoltre, della

---

<sup>76</sup> Reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio, OJ L 150/1.

<sup>77</sup> Reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CEE) n. 2092/91, OJ L 189/1. Cfr. CANFORA 2016, *Organic Food*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (eds), *European and Global Food Law*, Second Edition, Wolters Kluwer, Vicenza, pp. 463-478; L. PETRELLI, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione Europea. Prodotti DOP IGP STG biologici e delle regioni ultraperiferiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; A. ALEMANNI, *The European Reform of Organic Farming. Balancing Consumer Preferences and Free Movement Imperatives*, in *EFFL review*, 6, 2009, pp. 406-419; I. CANFORA, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, I, pp. 361-378.

necessità di un approccio armonizzato in tutta l'Unione per quanto riguarda le misure da adottare in caso di sospetto della presenza di prodotti e sostanze non autorizzati in prodotti biologici o in conversione, il legislatore europeo richiama il nuovo reg. (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali<sup>78</sup>, ai fini dell'avvio di un'indagine volta a stabilire la causa, la fonte e il livello di contaminazione, nonché il volume e la natura dei prodotti contaminati (*considerando* 69 e art. 29). Coerentemente con quanto disposto dalla direttiva 2015/412, si riconosce anche agli Stati membri il potere di «adottare sul proprio territorio le misure opportune» – da comunicare alla Commissione e agli altri Stati membri tramite un sistema informatico che consenta lo scambio elettronico di documenti e informazioni – «per evitare la presenza involontaria nell'agricoltura biologica di prodotti e sostanze non autorizzati (...) per l'uso nella produzione biologica» (art. 29 (7)). In aggiunta, l'esigenza di un'armonizzazione a livello sovranazionale è perseguita, oltre che con l'indagine ufficiale, anche con la possibilità, da parte della Commissione, di adottare atti di esecuzione per l'adozione di norme uniformi concernenti sia le attività degli operatori di controllo (e le relative misure adottate), sia le informazioni trasmesse dagli Stati membri.

La disciplina così giuridicamente predisposta conduce, in una prima analisi, a una duplice considerazione, rispettivamente sul piano epistemico e normativo. La prima osservazione pertiene al richiamo, che il regolamento fa, al principio di precauzione come ausilio per la garanzia di una coesistenza tra colture biologiche, convenzionali e transgeniche. Il riferimento appare alquanto generico se si considera che l'unica specificazione che si dà della misura precauzionale attiene all'applicazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza. Vero è, al contempo, che l'evoluzione che la precauzione ha conosciuto negli ultimi anni – soprattutto con riferimento alle tecnologie emergenti – ha portato al passaggio da un mero criterio pru-

---

<sup>78</sup> 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, OJ L 95/1. Si veda, in merito, il numero 2018/1 della *Riv. dir. alim.*.

denziale da adottare «in assenza di piena certezza scientifica»<sup>79</sup>, ad un approccio epistemologico a questioni complesse che invita gli Stati membri, gli stakeholder e la società civile tutta ad agire in modo più responsabile, prendendo in debita considerazione l'accettabilità etica, la sostenibilità e la desiderabilità pubblica dei prodotti commercializzati<sup>80</sup>.

Questa tendenza a rielaborare la precauzione in termini individuali – al di là dell'idea di un principio di emergenza sulla scienza<sup>81</sup> – sta gradualmente portando ad una forma di responsabilità collettiva che si articola oltre i concetti di *liability* e *accountability*. Questo nuovo concetto di responsabilità diffusa e condivisa suggerisce, in particolare, di permettere a tutti gli stakeholder di ottenere una conoscenza rilevante dei risultati delle loro azioni, di valutarli in termini di bisogni sociali e valori morali (giustizia, autonomia, sicurezza, sostenibilità, democrazia ed efficienza), e di utilizzare queste considerazioni nelle attività di ricerca scientifica e prevenzione dei rischi<sup>82</sup>. Il criterio precauzionale, d'altra parte, chiede di essere valutato non alla stregua di una mera regola decisionale prescrittiva – il che sarebbe impossibile di fronte all'incertezza epistemologica della conoscenza scientifica – ma come principio generale di *policy*, attraverso il quale volgere l'attenzione a una vasta gamma di «*non reductive methods*» ai fini dell'adozione, a fronte della natura incompleta della conoscenza, di decisioni politiche non meramente *science-based*<sup>83</sup>. Applicando questa prospettiva alla questione della coesistenza, le riflessioni che ne derivano mettono in discussione il rapporto tra la fase di valutazione del rischio e la procedura di gestione dello stesso, e, di conseguenza, il problema della separazione dei fatti scientifici dai valori socio-politici<sup>84</sup>.

La seconda riflessione – di natura giuridica – pone sotto la lente di osservazione il potere conferito dal regolamento 2018/848 alla Commissione di adottare atti di esecuzione (ai sensi dall'art. 291 TFUE) per stabilire nor-

---

<sup>79</sup> Cfr. L'art. 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'Ambiente e lo Sviluppo.

<sup>80</sup> M. TALLACCHINI, *Between Uncertainty and Responsibility. Precaution and the Complex Journey towards Reflexive Innovation*, in M.B.A. VAN ASSELT, M. EVERSON, E. VOS (eds), *Trade, Health and the Environment. The European Union Put to the Test*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, 2014, pp. 74-88.

<sup>81</sup> J. TOSUN, *How the EU Handles Uncertainty Risks: Understanding the Role of the Precautionary Principle*, in *Journal of European Public Policy*, 20(10), 2013, pp. 1517-1528.

<sup>82</sup> R. OWEN, M. HEINTZ, J. BESSANT (eds), *Responsible Innovation*, John Wiley, London, 2013.

<sup>83</sup> A. STIRLING, *Precaution in the Governance of Technology*, in R. BROWNSWORD, E. SCOTFORD, K. YEUNG (eds), *The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 645-669.

<sup>84</sup> Sul punto, si rimanda al penultimo paragrafo.

me uniformi in caso di contaminazione della produzione biologica da prodotti o sostanze non autorizzate (artt. 28(3) e 29(8)). Tali «nuove modalità di *governance*»<sup>85</sup> – come è stato definito il *soft law-making*, ovvero sia l'uso di strumenti (vincolanti e non) «leggeri» nella forma, ma con effetti giuridici indiretti – continua a essere oggetto di opinioni discordanti per il fatto di rappresentare, in alcuni casi, una esternalizzazione dei poteri verso la sfera esecutiva<sup>86</sup>, con il rischio che il controllo esecutivo unilaterale porti a un corto circuito dei meccanismi propri della democrazia rappresentativa<sup>87</sup>.

Nonostante siano giustificati in ragione dell'efficacia e dall'efficienza che sembrerebbero apportare al processo decisionale istituzionale, gli strumenti di *soft law*, considerati nella loro ampia categoria, sono da più parti contestati per il loro *deficit* di democraticità, scaturente dall'ampia discrezionalità lasciata alla Commissione; discrezionalità, peraltro, non adeguatamente compensata da meccanismi di *accountability*<sup>88</sup>. Il Parlamento europeo, su questo fronte<sup>89</sup> – sebbene abbia sempre sostenuto il processo europeo volto a una migliore e più intelligente regolamentazione<sup>90</sup>, sì da rafforzare l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del diritto dell'Unione europea (UE) – ha ripetutamente ricordato alla Commissione come l'uso di strumenti di *soft law* per accelerare e/o semplificare il processo legislativo, non comportando una «protezione giudiziaria completa» (*considerando D*), risulti spesso «ambiguo e inefficace» (punto 1), tendendo «a creare nell'opinione pubblica l'idea di una 'superburocrazia' senza legittimazione democratica, non solo lontana dai cittadini, ma anche loro ostile» (punto Y). Sostenendo che il *soft law* non dovrebbe mai minare l'equilibrio tra il potere legislativo e quello esecutivo, né violare i principi di responsabilità, trasparenza e partecipazione, il Parlamento ha chiarito alla Commissione che esso stesso, «in quanto supremo rappresentante degli interessi dei cittadini dell'UE» (punto 18), dovrebbe partecipare «a tutti i processi decisio-

---

<sup>85</sup> A. HÉRITIER, M. RHODES (eds), *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, Palgrave Macmillan, 2011.

<sup>86</sup> L. SENDEN, *Soft Post Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control*, in *European Law Journal*, 2013, pp. 57-75.

<sup>87</sup> D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, 77(1), 2014, pp. 1-32.

<sup>88</sup> V. GEORGIEV, *Too Much Executive Power? Delegated Law-making and Comitology in Perspective*, in *Journal of European Public Policy*, 20(4), 2013, pp. 535-551.

<sup>89</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 4 settembre 2007 sulle implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti*, (2007/2028(INI)).

<sup>90</sup> Si veda [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_it).

nali, allo scopo di contribuire a ridurre l'attuale sfiducia nell'integrazione e nei valori europei» (punto 18).

Nel caso di specie, gli atti di esecuzione, pur essendo atti vincolanti di *secondary legislation* – i cui cambiamenti procedurali apportati dal Trattato di Lisbona sono stati considerati un successo per il Parlamento europeo in materia di delega decisionale<sup>91</sup> – sembrano ancora mancare di una piena legittimità parlamentare; carenza, peraltro, non compensata dal giusto contrappeso di una legittimità procedurale<sup>92</sup>. In primo luogo – si è osservato – il Parlamento e il Consiglio, sebbene vengano regolarmente informati sui lavori dei comitati, tramite apposito registro<sup>93</sup>, non sono invitati, di fatto, a parteciparvi. In secondo luogo, il «diritto di controllo» ex art. 11 del reg. 182/2011, che consente al legislatore di rendere noto alla Commissione il caso in cui un progetto di atto di esecuzione ecceda i poteri d'esecuzione previsti nell'atto di base<sup>94</sup>, non appare un meccanismo di controllo pieno riconosciuto al Parlamento.

Traslando la questione al tema ivi discusso, ciò che rileva è come gli atti di esecuzione di cui agli artt. 28 e 29 del reg. 2018/848 – che devono essere adottati secondo la procedura d'esame ex art. 5 del reg. 182/2011 – rimettano la “gestione” dei casi di contaminazione in capo alla Commissione, lasciando ai rappresentanti degli Stati membri (in veste di comitato) il potere di adottare parere positivo o negativo sul progetto di atto d'esecuzione, e al Parlamento – il vero sconfitto in questo “gioco” di competenze, a parere di alcuni<sup>95</sup> – il ruolo di supervisore a che non sia lasciato spazio a margini di discrezionalità esecutiva.

Vero è, al contempo, che l'impiego di strumenti di *soft law* sta giocando un ruolo preponderante, benché nella sua più “diffusa” forma di *law-making* non vincolante, nel contesto statunitense, dove – come si dirà nel prosieguo – le raccomandazioni di un apposito comitato di esperti sono

---

<sup>91</sup> R. WATSON, *A Critical Look at New Comitology Rules. An Interview with Daniel Guéguen*, in *Europolitics*, 2012, <http://www.europolitics.info>.

<sup>92</sup> W. VOERMANS, J.M.R. HARTMANN, M. KAEDING, *The Quest for Legitimacy in EU Secondary Legislation*, in *Theory and Practice of Legislation*, 2014, p. 26.

<sup>93</sup> V. art. 10 del reg. (UE) N. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, OJ L 55/13.

<sup>94</sup> V. art. 11 del reg. 182/2011.

<sup>95</sup> T. CHRISTIANSEN, M. DOBBELS, *Comitology and Delegated Acts after Lisbon: How the European Parliament Lost the Implementation Game*, in *European Integration online Papers*, 16(13), 2012, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-013a.htm>.

parse lo strumento più idoneo per la regolazione di un problema intricato e complesso come quello della coesistenza.

4. Negli Stati Uniti, la considerazione delle biotecnologie come «strumento in sé innocuo per la realizzazione di prodotti che possono essere valutati in base a principi regolativi già esistenti»<sup>96</sup>, ha condotto, come risaputo, all'utilizzo del quadro di regole generali dettato per intere categorie di prodotti (alimenti, additivi, piante, pesticidi) invece che alla formulazione di una legislazione *ad hoc*, così inquadrando la regolamentazione dell'ingegneria genetica «nella prospettiva di una sua progressiva normalizzazione sotto il profilo dei rischi, e contemporaneamente dell'affermazione della sua portata rivoluzionaria, per quanto concerne i benefici»<sup>97</sup>. Questo anche in forza delle pressioni esercitate dalle *lobbies* rappresentative dell'industria agroalimentare<sup>98</sup>. Di conseguenza, mentre soltanto un'enorme opposizione pubblica all'impiego dell'ingegneria genetica nella produzione biologica è stata in grado di ribaltare la decisione originaria dello *United States Department of Agriculture* (USDA) – favorevole a consentirne l'utilizzo – le preoccupazioni dei consumatori circa i potenziali effetti nocivi della coltivazione di piante GM sull'ambiente agrario non sono riuscite nel medesimo intento. Per lungo tempo, infatti, gli interessi di natura economica hanno finito con l'orientare, in maniera preponderante, le scelte relative alla selezione dei metodi di produzione, all'individuazione dei soggetti su cui far gravare gli oneri della separazione delle colture, e all'inquadramento, sul piano giuridico e di *policy*, dei problemi e dei costi relativi alla coesistenza<sup>99</sup>. Questo spiega perché il concetto stesso di coesistenza è stato in gran parte interpretato, sovvertito e ridefinito nelle aule di tribunale<sup>100</sup>, diventando uno strumento, nelle mani di una pluralità di attori, attraverso il quale sostenere interessi e aspettative multiformi con riguardo alla produttività agricola, all'ambiente e alla qualità del cibo.

---

<sup>96</sup> S. JASANOFF, *Fabbriche della natura, biotecnologie e democrazia*, cit., p. 102.

<sup>97</sup> E. GAMBINI, *Analogie della brevettabilità: la proprietà intellettuale sulle invenzioni nanotecnologiche*, in S. ARNALDI, A. LORENZET (a cura di), *Innovazioni in corso. Il dibattito sulle nanotecnologie fra diritto, etica e società*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 640.

<sup>98</sup> Sul tema si veda S. JASANOFF, *Fabbriche della natura, biotecnologie e democrazia*, cit.

<sup>99</sup> A.B. ENDRES, L. SCHLESSINGER, *Pollen Drift: Reframing the Biotechnology Liability Debate*, in *Penn State Law Review*, 118(4), 2014, pp. 815-857; D.S. BULLOCK, M. DESQUILBET, E.I. NITSI, *The Economics of Non-Gmo Segregation and Identity Preservation*, in *Food Policy*, 2002, p. 81 ss.

<sup>100</sup> T. REDICK, *Coexistence, North American Style: Regulation and Litigation*, in *GM Crops & Food*, 3(1), 2012, pp. 60-71.

Nella panoplia delle controversie succedutesi negli anni, l'*Advisory Committee on Biotechnology and 21<sup>st</sup> Century Agriculture* (AC21) ha finito con lo svolgere un ruolo cruciale in materia. Istituito nel febbraio 2003 dall'USDA, il comitato consultivo, che rappresenta un'ampia gamma di interessi e competenze afferenti al settore agricolo, ha il compito di valutare gli impatti a lungo termine dell'uso delle biotecnologie sul settore agroalimentare statunitense.

Chiamato a vagliare le modalità attraverso cui rafforzare e facilitare la coesistenza tra le diverse pratiche di produzione agricola – alla luce sia del diritto degli agricoltori a una libera scelta, sia dell'approccio ottimista del governo americano all'innovazione tecnologica – l'AC21 pubblicava il suo primo rapporto nel 2012. Il documento<sup>101</sup>, di 61 pagine, tentava una sintesi dell'ampia gamma di input ricevuti dalla comunità agricola (coltivatori biologici e convenzionali, fornitori di sementi, l'industria biotecnologica). Richiamando il principio di sostanziale equivalenza tra prodotti GM e convenzionali, e constatando come «la presenza di colture GM non crei rischi nuovi in agricoltura», il comitato concludeva che soltanto «*a good good stewardship leads to effective coexistence*», e pertanto, una forma di risarcimento per le perdite economiche dovute alla presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche fosse necessaria unicamente nei rari casi in cui le pratiche di gestione messe in atto si fossero rivelate insufficienti.

Se la *National Corn Growers Association* e l'*American Farm Bureau Federation* plaudivano all'esito del rapporto dell'AC21, in quanto focalizzato sull'adozione di misure di sensibilizzazione ed educazione nei confronti dei coltivatori, a beneficio delle relazioni tra gli stessi<sup>102</sup>, una forte disapprovazione veniva, invece, dalla *National Organic Coalition* (NOC). Secondo questa, il parere dell'AC21 esentava l'USDA e l'industria agricola *biotech* dalla responsabilità di prevenire la contaminazione da OGM, il che rendeva la contaminazione stessa un costo accettabile da parte degli agricoltori convenzionali e biologici. Se la coesistenza – affermava il NOC – rimanda all'idea di “uguaglianza”, l'esito inevitabile sarà la sconfitta degli agricoltori convenzionali e biologici, perché messi nell'impossibilità di scegliere liberamente la propria filiera di produzione. Ulteriori critiche constatavano,

---

<sup>101</sup> AC21, *Enhancing Coexistence: A Report of the AC21 to the Secretary of Agriculture*, USDA, 2012, [https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/ac21\\_report-enhancing-coexistence.pdf](https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/ac21_report-enhancing-coexistence.pdf).

<sup>102</sup> <http://www.farmfutures.com/story-usda-releases-coexistence-report-8-65225>.

inoltre, come le raccomandazioni del comitato consultivo avessero palesemente ignorato i problemi legati alla “quotidianità” della vita agricola: dalla presenza di proprietari terrieri poco disposti alla collaborazione o poco e/o male informati, alle fonti di finanziamento a sostegno dei coltivatori biotecnologici<sup>103</sup>.

Nel successivo e ultimo (2016) rapporto<sup>104</sup> sulle interazioni tra le diverse filiere di produzione agricola, l'AC21 ha sviluppato un approccio per l'avallo di piani di coesistenza congiunta a livello statale o locale, contemplando, in parallelo, modalità con cui integrare possibili interventi di aiuto da parte del governo federale. La premessa da cui prende avvio il rapporto concerne la presa d'atto che la presenza rilevabile di OGM in una coltura non costituisce una violazione del regolamento NOP, a condizione che un coltivatore non abbia intenzionalmente piantato semi GM e che abbia adottato misure ragionevoli per evitare il contatto con il polline e/o con semi GM. I due documenti di orientamento inclusi nel rapporto suggeriscono, rispettivamente, un modello per sostenere e supportare la “dimensione locale” degli spazi agricoli, e la messa a fuoco dei fattori che rilevano nell'ambito delle colture cosiddette *identity preserved* (IP)<sup>105</sup>. La coesistenza – afferma infatti il Comitato – è una strada a doppio senso, che poggia sulla responsabilità sociale condivisa degli agricoltori, e che richiede collaborazione e compromessi al tempo stesso. Inoltre – continua l'AC21 – alla luce dell'evoluzione che le pratiche agricole hanno conosciuto nel tempo, e del ruolo cruciale che la tecnologia svolge e continuerà a rivestire per esse, tutti gli agricoltori possono concorrere in egual misura alla realizzazione della coesistenza, preso atto della potenziale trasmissionazione, verso i fondi vicini, del polline, dei parassiti e degli input impiegati nelle coltivazioni GM. Vero è – si conclude – che i problemi di coesistenza possono essere eliminati o ridotti adeguando i piani di rotazione, le scelte delle sementi, e i tempi della semina<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> CFS, *National Organic Coalition Condemns Misguided USDA Advisory Committee's Biotechnology Report and Recommendations*, 2012, <https://www.centerforfoodsafety.org/press-releases/736/national-organic-coalition-condemns-misguided-usda-advisory-committees-biotechnology-report-and-recommendations>.

<sup>104</sup> AC21, *A Framework for Local Coexistence Discussions – A Report of the Advisory Committee on Biotechnology and 21st Century Agriculture (AC21) to the Secretary of Agriculture*, USDA, 2016, <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/ac21-report-final-local-coexistence.pdf>.

<sup>105</sup> La coltura *identity preserved* è definita nel documento come: «*a crop of an assured quality in which the identity of the material is maintained from the germplasm or breeding stock to the processed product on a retail shelf*».

<sup>106</sup> Ivi, p. 26.

Tuttavia, la difficoltà di giungere a un pieno consenso sulla questione emerge in modo significativo dalle dichiarazioni presentate separatamente dai membri del comitato, che riflettono le profonde divisioni che ancora pullulano nella comunità agricola e tra i consumatori riguardo a molti degli aspetti correlati alle colture transgeniche.

Gli interrogativi sollevati da alcuni dei membri che hanno aderito alle conclusioni del rapporto spaziano dalle implicazioni della dispersione aerea dei prodotti chimici e del polline oltre i fondi, al rilievo della mancanza di una soglia per la presenza di OGM nei prodotti etichettati come non OGM; dalla richiesta di etichette sulla confezione delle sementi che spieghino come utilizzare l'erbicida in modo sicuro, alla mancata inclusione, nel rapporto, di una tutela giuridica per le parti terze eventualmente danneggiate.

Le osservazioni di parte dei membri in disaccordo con il comitato muovono, invece, dal considerare la coesistenza come una mera «farsa» (*charade*) – a causa dell'inevitabilità della presenza accidentale di OGM – al demonizzare che l'onere della responsabilità di mantenere i fondi liberi da contaminazione debba gravare sugli agricoltori di colture non transgeniche. Altri membri, inoltre, accusano il comitato di essere per lo più favorevole al settore biotecnologico, lamentando che sia gli agricoltori sia l'industria alimentare stiano sempre più perdendo controllo sulle forze che nel paese influiscono sull'impiego e sull'accettazione dell'ingegneria genetica e, in particolare, delle colture GM e dei relativi prodotti. Tuttavia, se l'industria biotecnologica (rappresentata dalla *Biotechnology Innovation Organization* – BIO) ha accolto con favore il modello dell'USDA volto a promuovere la comunicazione e la collaborazione per rafforzare la coesistenza, il rapporto stesso non è stato esente da critiche da parte dei consumatori e delle associazioni ambientaliste circa la sua validità ed efficacia futura. Il rapporto – si è detto – si incentra soprattutto sui benefici economici legati alla coesistenza, supponendo che i problemi di coesistenza possano essere spesso eliminati o ridotti semplicemente adeguando i piani di rotazione, le scelte delle sementi o i tempi di semina. La *governance* della scienza, invece, dovrebbe tenere maggiormente conto di qualsiasi altro valore in gioco: dalla sicurezza fisica alla qualità della vita, dagli aspetti ambientali alla giustizia sociale, dalla cultura rurale alla qualità delle sementi. Sul piano strettamente giuridico, inoltre, il rapporto è stato criticato per aver istituzionalizzato l'uso di linee guida a carattere volontario, piuttosto che di strumenti giuridicamente vincolanti di *hard law*. L'osservazione chiama in causa, ancora una volta, l'annosa *querelle* sulle questioni di legittimità ed efficacia giuridica connesse con l'impiego di strumenti *soft* non vincolanti per la costru-

zione di un'idea di innovazione che si riveli idonea a conseguire obiettivi di coordinamento, cooperazione e armonizzazione<sup>107</sup>.

5. I differenti quadri normativi che Europa e Stati Uniti vanno costruendo sulla coesistenza sono chiaramente carichi di scelte valoriali – destinate a produrre effetti sia all'interno della comunità scientifica, sia per la società – e si legano, al contempo, ai diversi modelli di *science policy* legati alla natura del concetto di “rischio” e alla connessa procedura di valutazione<sup>108</sup>. Nell'arena dei conflitti emersi tra la promozione dell'innovazione biotecnologica e la sua regolamentazione, le procedure tradizionali di *risk assessment* – in Europa come negli Stati Uniti – mancano ancora di un corretto e completo inquadramento dei problemi in gioco, perché ignorano le conseguenze sistemiche e distributive del rischio, limitano la gamma di prove che entrano nel processo analitico, e lasciano poco spazio a una valutazione pubblica sui modelli tecnologici alternativi<sup>109</sup>. In un panorama così ancora scarno sul piano epistemologico, l'intero processo di analisi del rischio (valutazione, gestione e comunicazione) continua a rappresentare una fonte prolifica di problemi per le società democratiche della conoscenza (*knowledge-based, innovation societies*<sup>110</sup>). Avulso dai molteplici e intricati

<sup>107</sup> Per un approfondimento sul tema, v. J. SCOTT, G. DE BÚRCA (eds), *New Governance and Constitutionalism in Europe and the Us*, Hart Publishing Ltd., Oxford, 2006.

<sup>108</sup> A partire dallo studio sulla *governance* del rischio pubblicato nel c.d. *Red Book* dal National Research Council statunitense nel 1983, il modello di *policy* statunitense c.d. *science-based* – ossia, informato da fatti e saperi scientifici in maniera rigorosa e oggettiva – ha proceduto a separare «*the analytic functions of developing risk assessments from the regulatory functions of making policy decisions*» (NRC, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health, Commission on Life Sciences, National Research Council, National Academy Press, Washington Dc, 1983, p. 1). Il documento si fonda, infatti, sull'esplicita affermazione di una netta separazione tra i “fatti” e i “valori” relativi ai rischi, a sua volta tradotta nella chiara distinzione tra *risk assessment* e *risk management*. Questo con la finalità di impedire che i vari interessi politici potessero avere un'influenza sulle rappresentazioni scientifiche, manipolandole. In Europa, sebbene continui a prevalere la distinzione tra la fase di valutazione del rischio e quella di gestione dello stesso, la *science policy* ha elaborato, per ragioni storiche e politiche, un modello di regolazione della scienza *policy-related*, fondato, cioè, sull'esigenza di una scienza più democratica, correlata a forme di democrazia maggiormente partecipative. Tuttavia, la valutazione politica dell'incertezza scientifica, benché sia sempre più orientata, nella revisione della valutazione dei rischi, a rendere esplicite, prima che la procedura di *assessment* abbia inizio, le domande di *policy* rilevanti a orientarla, appare ben lungi dal metterne in luce le opacità discrezionali (M. TALLACCHINI, *Dalla “scienza come democrazia” alle “società democratiche della conoscenza”*, in *Notizie di politeia*, 126, 2017, pp. 6-15).

<sup>109</sup> S. JASANOFF, *The Ethics of Invention: Technology and the Human Future*, W.W. Norton & Company, New York-London, 2016, p. 47 ss.

<sup>110</sup> B. WYNNE *et al.*, *Taking European Knowledge Society Seriously*, Report of the Expert

meccanismi della realtà (agricola, nella fattispecie), esso tende ad attingere a scenari che riducono – invece di espandere – le dinamiche ibride delle interazioni tecnoscientifiche che si dipanano nel mondo reale, tralasciando così l'esigenza di operare un profondo scrutinio dei valori sociali sottesi agli assunti scientifici e normativi.

Se i rischi legati alla contaminazione da OGM costituiscono elementi che richiedono prudenza, una decisione precauzionale chiede di prestare una attenzione scientificamente rigorosa a tutte le situazioni di incertezza, attraverso una procedura che garantisca l'indipendenza da interessi prestabiliti (politici, economici, istituzionali), immettendo nel *decision-making* la pluralità dei pareri scientifici divergenti, compresi gli interessi degli stakeholder coinvolti, e includendo i “laici” (*lay people*) nella nozione di esperto, cosicché la più ampia gamma di conoscenze rilevanti disperse nella società possa raggiungere il tavolo decisionale. In un'era in cui condotte deplorevoli sotto il profilo etico mettono sempre più in discussione l'integrità della scienza – in termini di veridicità e affidabilità dei dati, frodi, pressioni economiche sulle attività di ricerca, non-riproducibilità dei risultati, conflitti di interesse e ridotta qualità del sistema di *peer-review*<sup>111</sup> – l'esplicitazione dei fattori valoriali che modellano la valutazione del rischio (ossia, come vengono interpretati i dati?), e un dibattito condotto in modo aperto e responsabile, potrebbero costituire il punto di svolta per procedure decisionali più autorevoli sul piano scientifico<sup>112</sup> e più democraticamente legittime sul piano normativo.

L'UE ha recentemente compiuto alcuni passi in questa direzione, con la proposta di regolamento relativa alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare<sup>113</sup>, in risposta, tra l'altro,

---

Group on Science and Governance to the Science, Economy and Society Directorate, Directorate-General for Research, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

<sup>111</sup> M.A. EDWARDS, S. ROY, *Academic Research in the 21st Century: Maintaining Scientific Integrity in a Climate of Perverse Incentives and Hypercompetition*, in *Environmental Engineering Science*, 34(1), 2017, pp. 51-61.

<sup>112</sup> Cfr. le riflessioni condotte da N. BASSI, J. ZILLER (a cura di), *La formazione procedimentale della conoscenza scientifica ufficiale. Il caso dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>113</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, che modifica il reg. (CE) n. 178/2002 [sulla legislazione alimentare generale], la direttiva 2001/18/CE [sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati], il reg. (CE) n. 1829/2003 [sugli alimenti e mangimi geneticamente modificati], il reg. (CE) n. 1831/2003 [sugli additivi per mangimi], il reg. (CE) n. 2065/2003 [sugli aromatizzanti di affumicatura], il reg. (CE) n. 1935/2004 [sui materiali a contatto con gli alimenti], il reg. (CE)

all'iniziativa civica di vietare l'utilizzo del glifosato<sup>114</sup>. La proposta legislativa – che si fonda sugli artt. 43, 114 e 168(4) lett. b) TFUE – prendendo le mosse dal riconoscimento della necessaria separazione tra valutazione e gestione del rischio – si prefigge di fornire all'EFSA uno strumentario di regole di trasparenza da applicare su un'ampia cerchia di settori: dagli OGM, agli additivi, ai prodotti fitosanitari. La disciplina si focalizza sulla necessità di garantire la trasparenza delle valutazioni scientifiche, la qualità e l'indipendenza degli studi scientifici su cui si basano le valutazioni del rischio dell'UE effettuate dall'EFSA, e la *governance* dell'agenzia medesima (riguardo, ad esempio, alla nomina dei membri del consiglio di amministrazione; alla consultazione di terzi per individuare la disponibilità di ulteriori dati o studi scientifici pertinenti; alla conformità degli studi presentati dagli operatori commerciali alle norme di riferimento; all'accesso pubblico ai dati scientifici in possesso dell'autorità). Le norme proposte, tuttavia, destano non poche perplessità<sup>115</sup>, ad esempio per quanto riguarda il trattamento riservato che può essere disposto per alcune informazioni – quali, con riferimento agli OGM, «informazioni su sequenze di DNA, escluse le sequenze utilizzate al fine di rilevazione, identificazione e quantificazione dell'evento di trasformazione» (art. 2(3)). Invero, si è sottolineato<sup>116</sup>, questa tipologia di informazioni riveste primaria importanza sia per evitare il rischio di contaminazione nella produzione biologica, sia per identificare le varietà protette da brevetto. Futuri aggiustamenti alla disciplina si auspicano, nel processo *in fieri* di revisione, per superare detti limiti.

---

n. 1331/2008 [sulla procedura uniforme di autorizzazione per gli additivi, gli enzimi e gli aromi alimentari], il reg. (CE) n. 1107/2009 [sui prodotti fitosanitari] e il reg. (UE) 2015/2283 [sui nuovi alimenti], COM/2018/0179 final, Bruxelles.

<sup>114</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002/en?lg=en>.

<sup>115</sup> Si vedano, ad esempio, i cambiamenti alla disciplina proposti dal *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (BEUC): «*It must better ensure that public health prevails over commercial considerations when examining industry confidentiality requests. No important piece of safety-related information should be hidden away from the public. It must allow independent scientists to quote or re-use the data disclosed by EFSA without having to ask for industry's permission. It must foresee meaningful sanctions for industry applicants failing to notify EFSA of studies commissioned to support a regulatory dossier. If pre-submission meetings between EFSA staff and industry applicants are introduced, the proposal must guarantee that they are held in full transparency and that they do not lead to any shift in the allocation of EFSA internal resources, at the expense of other activities of public interest*» (BEUC, *Closing the Trust Gap between Consumers and the EU Food Regulatory System*, 2018, p. 1, [http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-059\\_beuc\\_position\\_paper\\_general\\_food\\_law\\_revision.pdf](http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-059_beuc_position_paper_general_food_law_revision.pdf)).

<sup>116</sup> <https://www.ifoam-eu.org/en/news/2018/06/18/general-food-law-unsuccessful-attempt-european-commission-bring-more-transparency>.

6. Quali scenari futuri si celano dietro l'angolo per la sostenibilità delle realtà agricole locali? Nel turbinio dello scontro istituzionale tra forze centripete, insite nel funzionamento del mercato interno, e forze centrifughe che spingono verso la regionalizzazione della coesistenza<sup>117</sup>, la nuova disciplina europea sul settore biologico – si è visto – ha reso i confini centrali per tenere separate le diverse unità di produzione agricola e, al contempo, chiama alla precauzione per far fronte – con proporzionalità e adeguatezza – al rischio di contaminazione da sostanze non autorizzate, OGM compresi. Come frontiere dell'inclusione e dell'esclusione, si suppone che siffatte misure delimitino ciò che è biologico da ciò che non lo è, chi è parte della comunità del biologico e chi se ne discosta, quali credenze e valori vengono reificati e quali no. In questo regime di netta separazione, gli atti di esecuzione ci diranno se le “sinergie normative” all'interno e tra gli Stati membri saranno idonee a riequilibrare i rapporti tra un'industria che investe in prodotti innovativi con un approccio marcatamente *science-based*, e le sempre più multiformi comunità di consumatori/cittadini, le cui scelte alimentari sono viepiù interpretate come diritti da esercitare e attraverso cui esprimere se stessi, pienamente e integralmente. Nel mentre, l'Europa punta con forza a sostenere la conoscenza, l'innovazione e la tecnologia per un'agricoltura del domani intelligente e resiliente, mettendo a disposizione degli agricoltori, per mezzo della PAC, un insieme diversificato di strumenti per prevenire e gestire i rischi sulle filiere di produzione, ma rimettendo, al contempo, agli agricoltori stessi, in qualità di imprenditori, la responsabilità finale delle proprie strategie aziendali<sup>118</sup>.

Oltreoceano, il rapporto dell'AC21 del 2016, focalizzandosi sulla promozione di un dibattito a livello locale, ha modellato la coesistenza in termini di paradigma della “responsabilità condivisa”, in cui una buona interazione tra i proprietari di fondi confinanti è percepita come strumento essenziale per la predisposizione di piani di coesistenza congiunti. Presumibilmente, la cifra valoriale sta nella portata della c.d. *traditional knowledge*, ovvero sia in quella forma di conoscenza che affonda le sue radici nelle tradizioni secolari della comunità agricola, e nell'osservazione empirica e co-

---

<sup>117</sup> Così DE SADELEER, *Marketing e coltivazione degli OGM nell'Unione europea: forze centrifughe e centripete*, cit.

<sup>118</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, COM (2017) 713 final, Bruxelles. Per un commento, v. S. BOLOGNINI, *La comunicazione della Commissione europea “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 110 ss.

stante degli ambienti rurali. In questa più ampia prospettiva che abbraccia la memoria civica culturale, ritengo, le domande<sup>119</sup> che gli agricoltori sono invitati a porsi con riferimento alla coesistenza devono essere interpretate e applicate.

Ad ogni modo, è da sottolineare come nelle considerazioni conclusive, la consulenza dell'*expertise* statunitense riconosca appieno che le questioni relative alla coesistenza, ancora di pertinenza di un numero limitato di colture (principalmente mais, soia, colza) utilizzate principalmente per la trasformazione e/o alimentazione nel settore mangimistico, siano invece destinate, con il futuro uso di varietà GM nella produzione destinata al consumo diretto da parte dei consumatori (frutta e verdura, nello specifico), ad assumere rilevanza per un più ampio spettro di produttori, catene di approvvigionamento, mercati e cittadini<sup>120</sup>. Questa considerazione, a parere di chi scrive, rende ancora più evidente la pleora di ambiguità sottesa alla pretesa di poter autorevolmente “disegnare”, sulla base dei meri risultati della valutazione del rischio – come se la scienza rispondesse solo dei propri criteri endogeni di validità – geometrie definite e demarcate lungo gli angusti confini di un terreno impervio e scosceso come quello della coesistenza.

---

<sup>119</sup> «*Can my neighbor and I work together on joint buffer areas or use other approaches for physical separation that could protect my crop and provide economic benefits for us both? Would it make sense for us to adjust our relative planting times to minimize potential impacts of our crops on each other? If my neighbor adjusts his/her plantings or practices to help me grow my IP crop, what can I do to help him/her more successfully produce his/her crop?*» (AC21, *A Framework for Local Coexistence Discussions – A Report of the Advisory Committee on Biotechnology and 21<sup>st</sup> Century Agriculture (AC21) to the Secretary of Agriculture*, cit. p. 27).

<sup>120</sup> *Ivi*, p. 32.

# LEGISLAZIONE ITALIANA

ALBERTO MANZO

## IL TESTO UNICO IN MATERIA DI COLTIVAZIONE, RACCOLTA E PRIMA TRASFORMAZIONE DELLE PIANTE OFFICINALI\*

### ABSTRACT

Il 23 giugno del 2018 è stato pubblicato sulla *GURI* il Testo Unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali (d.lgs. 21 maggio 2018, n. 75), che innova il settore, abrogando la ormai obsoleta legge n. 99 del 1931, e lo rende finalmente competitivo a livello europeo ed internazionale, facilitando così le sfide della sostenibilità e della difesa della biodiversità. La legge, nei dieci articoli di cui è composta, definisce il nuovo ambito di applicazione che all'art. 1 sancisce come la coltivazione, raccolta e prima trasformazione siano attività agricole ai sensi dell'art. 2135 cod. civ.

*On 23 June 2018 it was published in the Official Journal of the R.I. the Consolidated Act on the cultivation, harvesting and first transformation of medicinal plants (d.lgs. 21 May 2018, n. 75), a law that innovates the sector, repealing the now obsolete Law n. 99/1931 and it finally makes it competitive at European and international level, thus facilitating the challenges of sustainability and the defense of biodiversity. The law, in the ten articles of which it is composed, defines the new field of application that in art. 1 states how the cultivation, harvesting and first transformation are agricultural activities in accordance with art. 2135 of the cod. civ.*

---

\* Vorrei esprimere un ringraziamento al dott. Franco Porcu (CREA), al dott. Giuseppe Lombardo (Ufficio legislativo del MiPAAF e poi CREA) e alla dott.ssa avv. Cristina Gerardis, Capo ufficio legislativo del MiPAAF.

PAROLE CHIAVE: Piante officinali- Filiera – Innovazione normativa.

KEYWORDS: *Medicinal plants – Supply Chain – New regulation.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Definizioni e obiettivi. – 3. Scenario economico. – 4. Il Tavolo di filiera ed il Piano di settore delle piante officinali. – 5. Situazione, necessità e prospettive. – 6. I “Visti” del Testo Unico. – 7. Esame degli articoli di Legge e breve commento.

1. Il Testo Unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali pubblicato nella *GURI* n. 144 del 23 giugno 2018, si compone di 10 articoli, ed è stato predisposto in attuazione della delega di cui all’art. 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (c.d. Collegato agricolo) il cui comma 1°, statuisce che: «Al fine di procedere alla semplificazione e al riassetto della normativa vigente in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, fatta salva la normativa prevista in materia di controlli sanitari, il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi con i quali provvede a raccogliere in un codice agricolo ed in eventuali appositi testi unici tutte le norme vigenti in materia divise per settori omogenei e ad introdurre le modifiche necessarie alle predette finalità».

Il comma 2° prevede che: «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: *a*) ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, nonché di quelle che siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete; *b*) organizzazione delle disposizioni per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse, anche al fine di semplificare il linguaggio normativo; *c*) coordinamento delle disposizioni, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; *d*) risoluzione di eventuali incongruenze e antinomie tenendo conto dei consolidati orientamenti giurisprudenziali; *e*) revisione dei procedimenti amministrativi di competenza statale in materia di agricoltura, al fine di ridurre i termini procedurali e ampliare le ipotesi di silenzio assenso con l’obiettivo di facilitare in particolare l’avvio dell’attività economica in materia di agricoltura; *f*) introduzione di meccanismi, di tipo pattizio, con le amministrazioni territoriali in relazione ai procedimenti amministrativi di loro competenza, al fine di prevedere tempi di risposta delle amministrazioni inferiori ai termini massimi previsti, ridurre i termini procedurali e ampliare le ipotesi di silenzio assenso con l’obiettivo di facilitare in particolare l’avvio dell’attività economica in materia di agricoltura; *g*) armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di qualità dei prodotti, sulle produzioni a qualità regolamentata, quali le denominazioni di origine, le indicazioni geografiche

registrate ai sensi della vigente normativa europea e la produzione biologica, e contro le frodi agroalimentari, al fine di evitare duplicazioni, di tutelare maggiormente i consumatori e di eliminare gli ostacoli al commercio e le distorsioni della concorrenza, nonché al fine di coordinare l'attività dei diversi soggetti istituzionalmente competenti sulla base della normativa vigente, fatte salve le competenze delle Autorità individuate dall'art. 2 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193, e successive modificazioni, nonché del Ministero della salute ai fini dell'attuazione dell'art. 41 del reg. (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004; *b*) revisione e armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in coerenza con la strategia nazionale definita dal Programma quadro per il settore forestale, di cui al comma 1082° dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale, con conseguente aggiornamento o con l'eventuale abrogazione del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227».

2. Fatta la doverosa premessa e prima di entrare nel merito del provvedimento, commentandolo in maniera puntuale, appare opportuno descrivere quali siano stati i passaggi tecnici che, negli anni precedenti a tale approvazione, hanno predisposto e quindi portato alla nuova legge di settore.

L'obiettivo principale del Ministero e anche del legislatore negli ultimi mesi di condivisione con le altre Istituzioni delle diverse fasi dell'*iter* normativo è stato quello di adeguare la normativa in un'ottica di sviluppo di un settore che è sempre stato considerato "di nicchia".

Il termine "piante officinali" deriva da una tradizione culturale e storica del nostro Paese e fa riferimento all'"officina" o "opificina", con il significato di "laboratorio", dove le piante venivano sottoposte alle varie lavorazioni (ad esempio: essiccazione, triturazione, macerazione, distillazione, estrazione dei principi attivi, ecc.) in modo da renderle utilizzabili ai diversi scopi. Da ciò deriva l'espressione "piante officinali" per indicare quelle piante che possono essere lavorate all'interno di un laboratorio. Dal punto di vista agronomico, si identifica un insieme di specie vegetali molto eterogeneo e comprendente le piante medicinali, aromatiche e da profumo e nell'accezione generale di piante officinali sono compresi anche alghe, funghi e licheni. Ciò che caratterizza una pianta officinale sono le classi di principi attivi chimicamente molto diversi fra loro e viene definita "droga vegetale" la parte della pianta posta in commercio essiccata e sovente frammentata (i fiori della camomilla, la radice dell'ortica, gli acheni secchi del finocchio, ecc.). La droga è quindi la parte della pianta più ricca in principi

attivi che hanno una attività biologica sull'organismo umano e/o animale, secondo la definizione più volte riportata nei documenti della Organizzazione Mondiale della Sanità.

Il mancato adeguamento della normativa – la legge 6 gennaio 1931 n. 99, recante “Disposizioni sulla disciplina della coltivazione, della raccolta e del commercio delle piante officinali”, che individuava la figura dell'erborista come unico soggetto che poteva raccogliere e produrre tali piante, alle progressive esigenze del settore appunto a torto definito “di nicchia” – a quelle che sono state le evoluzioni del mondo agricolo dell'ultimo ventennio in un contesto ambientale di salvaguardia della biodiversità, di risparmio energetico, di ammodernamento delle strutture agricole e della meccanizzazione, ha portato le diverse Regioni e Province autonome ad operare dal punto di vista legislativo, relativamente alla fase agricola e di prima trasformazione della filiera, in un contesto prettamente locale, nel tentativo di non determinare un vero e proprio “conflitto normativo” con la legge del 1931 e le successive modifiche ed integrazioni, e di rispondere comunque alle esigenze degli operatori agricoli e alle diverse peculiarità del territorio.

Al contrario, nelle fasi successive alla raccolta relative alla trasformazione del prodotto, eseguita al di fuori dell'azienda agricola, il legislatore ha normato dettagliatamente le modalità di impiego dei prodotti ottenuti da piante caratterizzate da proprietà officinali, per l'impiego in alimentazione sia umana che animale.

3. A livello mondiale, dai dati della FAO emerge una crescita complessiva delle superfici e produzioni per un gruppo di prodotti riconducibili alle piante officinali, tra la fine e l'inizio del decennio 2000-2010. In particolare, si evidenzia un'espansione sia della base produttiva sia dell'offerta per alcuni prodotti (cannella, bergamotto, chinotto, cedro, papavero, alloro, aneto, zafferano, timo, anice, tè, pepe, ecc.). In altri casi, alla staticità delle superfici si associano incrementi delle produzioni che denotano dei processi produttivi più efficienti (menta, peperoncino, luppolo e cartamo).

A livello europeo le statistiche più aggiornate, riferite al 2010, parlano di oltre 36 mila aziende interessate alla coltivazione di “piante aromatiche, medicinali e da condimento” con una superficie di quasi 234 mila ettari; i dati europei mostrano complessivamente un settore piccolo ma in sviluppo, che nel triennio 2007-2010 avrebbe registrato una crescita sia del numero di aziende, sia delle superfici investite, aumentate di oltre il 50%, a fronte di una forte contrazione della numerosità delle aziende agricole totali e una sostanziale invarianza della superficie agricola utilizzata totale.

In questo quadro, si colloca il dato dell'Italia, dove nel 2010, secondo i risultati dell'ultimo Censimento dell'Agricoltura, si contano 2.938 aziende con una superficie investita a "piante aromatiche, medicinali e da condimento" complessiva di 7.191 ettari. Anche nel nostro Paese le statistiche evidenziano una significativa crescita sia delle aziende sia soprattutto delle superfici rispetto al 2007 e anche in confronto al 2000, si osserva una riduzione del numero di aziende coinvolte e il contemporaneo incremento del numero degli ettari investiti. Quest'evoluzione è espressione di una significativa espansione produttiva, che si è caratterizzata per il forte ridimensionamento del numero delle micro-aziende coinvolte nella coltivazione e per il contemporaneo incremento delle superfici delle aziende medio-grandi. La coltivazione di piante officinali è diffusa in tutte le regioni italiane e quasi ovunque le superfici risultano aumentate rispetto all'inizio del decennio.

L'analisi più approfondita dei dati del Censimento 2010 consente di individuare la coesistenza di diversi modelli produttivi tra le aziende coinvolte nella coltivazione di officinali: tra le aziende fortemente specializzate nelle piante officinali sono presenti sia aziende piccole e piccolissime, sia aziende medio-grandi o grandi (con oltre 50 ettari di SAU), rispetto al panorama agricolo nazionale; dall'altro lato, vi è un'ampia gamma di aziende diversificate dove la coltivazione di officinali rappresenta una fonte di reddito integrativa, talvolta associata anche ad un'attività di agriturismo o alla trasformazione di prodotti aziendali. È certamente da rimarcare il ruolo che all'interno della filiera delle piante officinali riveste la produzione biologica. Nella fase agricola, si può stimare che le aziende biologiche rapportate all'universo censuario, rappresentino il 23% mentre la quota di superficie biologica incida per oltre il 40%.

Il consumo di piante officinali da parte dell'industria farmaceutica, alimentare, liquoristica, cosmetica è in continuo aumento in tutto il mondo. Nel nostro Paese, mentre il settore della trasformazione e quello della commercializzazione dei prodotti finiti ha fatto registrare negli ultimi dieci anni un notevole incremento, quello della coltivazione (nonostante gli incrementi registrati) non cresce in maniera parametrata alla domanda e riesce a far fronte al fabbisogno nazionale soltanto per il 30%. Ciò dipende dal fatto che la produzione Italiana di piante officinali deve confrontarsi soprattutto per il prezzo con quella di altri Paesi, specialmente dell'Europa dell'Est e dei Paesi terzi, dai quali proviene circa il 70% delle erbe impiegate nel nostro Paese.

Il fatto che il 70% del fabbisogno nazionale venga importato, porta a concludere che in Italia ci potrebbero essere buone possibilità di incrementare le coltivazioni di piante officinali e numerosi produttori agrico-

li potrebbero vedere nelle coltivazioni di queste piante delle interessanti opportunità. Le condizioni di fattibilità per poter avviare tali coltivazioni sono: la conoscenza di quali piante coltivare, quali terreni ed attrezzature siano indispensabili, quanta manodopera si deve avere a disposizione, quali macchinari siano necessari, quali siano i costi di produzione e/o trasformazione, quali siano le rese ed i redditi e soprattutto le reali potenzialità in termini di utilizzazione e commercializzazione.

LE SPEZIE MAGGIORMENTE COLTIVATE IN ITALIA							
Utilizzo annuo			Volume d'affari				
	Nome comune	Parte commerciale	(kg)		Nome comune	Parte commerciale	(€)
1	Mirtillo nero	frutto	3.614.400	1	Mirtillo nero	frutto	15.035.904
2	Vite rossa	seme	2.439.600	2	Zafferano	stigmi	9.828.000
3	Vite rossa	foglia	2.160.000	3	Vite Rossa	seme	6.830.880
4	Cardo mariano	frutto	1.920.000	4	Ginkgo	foglia	6.458.400
5	Finocchio	frutto	480.000	5	Cardo mariano	frutto	3.458.400
6	Passiflora incarnata	frutto	432.000	6	Passiflora incarnata	parte aerea	2.959.560
7	Camomilla	parte aerea	426.000	7	Genziana	radice	2.106.000
8	Cipolla	fiore	360.000	8	Camomilla	fiore	1.938.300
9	Origano	bulbo	360.000	9	Valeriana	radice	1.716.000
10	Rosmarino	foglie	351.600	10	Cartamo	fiore	1.638.000
11	Liquirizia	foglia	348.000	11	Rabarbaro	radice	1.321.320
12	Assenzio romano	parte aerea con fiori	300.000	12	Origano	foglie	1.170.000
13	Aglio	bulbo	240.000	13	Aloe	succo	1.146.600
14	Coriandolo	seme	240.000	14	Cipolla	bulbo	1.123.200
15	Valeriana	radice	240.000	15	Finocchio	frutto	936.000
16	Anice	frutto	216.000	16	Liquirizia	radice	814.320
17	Meliloto	parte aerea con fiori	205.200	17	Anice	frutto	786.240
18	Carciofo	foglia	192.000	18	Aglio	bulbo	748.800
19	Rabarbaro	radice	184.800	19	Echinacea angustifolia	radice	748.800
20	Aloe	succo	180.000	20	Assenzio romano	parte aerea con fiori	585.000
	TOTALE		14.889.600		TOTALE		61.349.724

Fonte: Assoerbe, Fippo, Siste (anno 2012)

A causa dell'elevato numero di specie officinali richieste dal mercato ed in considerazione delle diverse situazioni pedoclimatiche ed aziendali, l'imprenditore agricolo deve valutare prioritariamente quali sono le specie più adatte alla realtà locale/regionale. Fondamentale, e non sempre facilmente valutabile, è la conoscenza della richiesta del mercato e la remune-

ratività. Una strategia vincente potrebbe essere quella di prendere contatti con le ditte di commercializzazione oppure con le industrie di trasformazione che possono acquistare le piante essiccate oppure i prodotti semilavorati. Indispensabile è poter conoscere le possibili vie di commercializzazione e i prezzi minimi che si potrebbero realizzare. Oltre alla coltivazione, potrebbe essere utile valutare la fattibilità di una prima trasformazione in azienda delle piante e la vendita in mercati di nicchia, che, in realtà particolari, possono rivelarsi abbastanza remunerativi, nel rispetto delle normative vigenti. I prezzi ottenibili per le piante officinali coltivate sono sempre correlati alla qualità del prodotto.

Il volume delle importazioni di piante officinali e loro derivati si aggira sui 1.052 milioni di euro per l'annualità 2012. In particolare, per quanto riguarda le *sostanze odorifere utilizzate come materie prime nelle industrie alimentari e delle bevande*, si evidenzia un livello di quantitativo importato di circa 14.000 tonnellate con una spesa di circa 317 milioni di euro, corrispondente al 30% del totale, mentre quello di *sostanze odorifere per l'industria non alimentare* è nell'ordine delle oltre 18 mila tonnellate con una spesa di circa 243 milioni di euro, corrispondente al 23% dell'esborso totale dell'Italia. Viceversa il livello delle importazioni di *succhi ed estratti vegetali* (esclusi quelli di *liquirizia, luppolo, oleoresina di vaniglia ed oppio*) è prossimo alle 15.000 tonnellate con una spesa di 127 milioni di euro, corrispondente a circa il 12% dell'esborso complessivo dell'Italia. Le piante, o parti di piante, semi e frutti, delle specie utilizzate principalmente in profumeria, in campo alimentare, salutistico e farmaceutico e nella preparazione di insetticidi, antiparassitari e simili, freschi o secchi, anche tagliati, frantumati o polverizzati (escluse radici di ginseng, foglie di coca, paglia di papavero e fave tonka) importate sono oltre 13.000 tonnellate con un esborso di circa 58 milioni di euro, corrispondente a oltre il 5% della spesa totale dell'Italia.

Per quanto riguarda il livello delle esportazioni, sempre riferito all'annualità del 2012, si aggira sui 470 milioni di euro. Tra i prodotti maggiormente esportati dall'Italia figurano i *succhi ed estratti vegetali* (esclusi quelli di *liquirizia, luppolo, oleoresina di vaniglia ed oppio*) il cui quantitativo ne sono state esportate oltre 30.000 tonnellate con introiti per circa 123 milioni di euro, corrispondenti al 27% degli introiti totali dell'Italia. Seguono gli oli essenziali nel complesso che rappresentano circa il 19% delle esportazioni totali dell'aggregato piante officinali e derivati. In particolare per quanto riguarda gli *oli essenziali di limone* ne sono state esportate oltre 2.300 tonnellate con introiti per 50 milioni di euro, corrispondenti all'11% degli incassi totali dell'Italia, mentre di *oli essenziali di altri agrumi*, che

sono rappresentati per lo più dagli oli essenziali di bergamotto ed in misura minore da quelli di mandarino e clementine, ne sono state esportate circa 1.000 tonnellate con introiti per 40 milioni di euro, corrispondenti a circa il 9% degli incassi totali dell'Italia. Di *sostanze odorifere utilizzate come materie prime nelle industrie alimentari e delle bevande* ne sono state esportate circa 11.000 tonnellate con introiti per circa 76 milioni di euro, corrispondenti al 16% delle importazioni di piante officinali e loro derivati, mentre di *coloranti vegetali* ne sono stati esportati circa 5.000 tonnellate con introiti per 40 milioni di euro, corrispondenti a meno del 9% degli incassi totali. Le *sostanze odorifere per l'industria non alimentare* sono state esportate per quantitativi pari a circa 6.000 tonnellate con introiti per oltre 36 milioni di euro, corrispondenti a quasi l'8% del totale. Di *spezie ed aromatiche* ne sono state esportate oltre 10.000 tonnellate con introiti per 26 milioni di euro corrispondenti al 5,6% del totale. In questo aggregato, spiccano le esportazioni di noci moscate, semi di coriandolo, foglie di alloro, timo ed altre spezie. Infine gli *estratti per concia di origine vegetale ed i tannini* sono stati esportati per un quantitativo oltre le 7.000 tonnellate con introiti per circa 21 milioni di euro, corrispondenti al 4,5% degli incassi totali dell'Italia.

4. Il *Tavolo tecnico di filiera delle Piante Officinali*, ai sensi del d.m. n. 15391 del 10 dicembre 2013, è nato proprio dall'esigenza di affrontare in maniera armonizzata le molteplici sfaccettature del settore delle piante officinali: dalla pianta (anche spontanea) al prodotto finito passando per la trasformazione. In particolare si è ritenuto opportuno istituire presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali un Tavolo di filiera, con il coinvolgimento di soggetti diversi e necessariamente multidisciplinari, al fine di poter predisporre un *Piano di Settore per le piante officinali* a fronte di un significativo mercato nazionale di prodotti a base di sostanze vegetali e loro derivati.

Il Tavolo tecnico delle Piante Officinali, quindi, è divenuto l'Organismo istituzionale, inserito nel Testo unico all'art. 5, ove realizzare i processi di concertazione e coordinamento tra il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero della salute, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dell'Economia e delle finanze, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il Ministero dello Sviluppo economico, le Regioni, le Organizzazioni professionali, le Organizzazioni dei produttori, l'AGEA, l'ISMEA, gli Enti di ricerca del CREA e l'INEA (confluito nel CREA), del CNR, delle Università. Peraltro il Tavolo nella nuova legge

è stato integrato da esperti dell'Agenzia italiana del farmaco e delle Società di ortoflorofruitticoltura italiana, di Botanica italiana, di fitochimica e delle scienze delle piante medicinali, alimentari e da profumo. Ovviamente come prevede l'art. 5 verrà rinnovato entro l'anno in corso.

Il Tavolo tecnico è nato su sollecitazione al Ministero delle Associazioni di settore FIPPO ed ASSOERBE nell'anno 2011 e, grazie ai quattro Gruppi di lavoro ovvero "Legislazione - Politiche nazionali e comunitarie", "Certificazione e Qualità", "Ricerca e Sperimentazione" ed "Osservatorio economico", ove sono state discusse le attività in corso a livello nazionale, l'analisi delle esigenze del settore, la pianificazione delle azioni, ha portato alla realizzazione del Piano di settore.

L'intento, infatti, è stato quello di far incontrare e lavorare insieme gli attori del Tavolo, vista la complessità del settore, cercando di sviluppare la conoscenza e le potenzialità di una coltivazione più mirata e soprattutto programmata oltre che strettamente correlata al mercato nazionale ed internazionale, meglio di quanto non si sia fatto finora.

Questo settore è un segmento dell'agricoltura molto caratteristico, le cui radici culturali e produttive sono antichissime, che ha peculiarità specifiche sia sotto l'aspetto culturale che economico e sociale, ma anche esigenze pedoclimatiche diverse in funzione delle specie interessate, oltre ad una notevole variabilità delle tipologie produttive e, di conseguenza molteplici destinazioni finali con una domanda di mercato estremamente diversificata.

I lavori si sono svolti nella massima collaborazione fra le parti e – grazie alle diverse competenze dei singoli attori – sono state individuate soluzioni concrete alle problematiche che frenano lo sviluppo del settore delle piante officinali che, invece, presenta ottime potenzialità soprattutto nei territori di collina e montagna.

La componente universitaria con gli esperti di diverse discipline – agraria, medicina, chimica, farmacia ed economia – che ha attivamente presenziato e presieduto a tutti i lavori svolti, ha dato il proprio contributo fattivo di conoscenza scientifica nelle diverse aree tematiche coinvolte: agronomiche, botaniche, genetiche, fitochimiche, alimentari, farmaceutiche, mediche e socio-economiche. Il fine ultimo perseguito è stato quello di valorizzare quanti operano professionalmente in questo settore, nel rispetto di tutte le normative vigenti. In questo contesto, è ormai indifferibile un'opera di divulgazione capillare dei contenuti destinata ad una maggiore comprensione di concetti, principi, argomentazioni tecnico-scientifiche e aspetti normativi già ben argomentati nel Piano di Settore e nei suoi Allegati. È infatti necessario creare un dialogo diretto e credibile fra ricercatori, operatori del settore, *mass media*

e cittadini, per comunicare e divulgare i contenuti e le potenzialità del settore delle piante officinali al fine di individuare e possibilmente risolvere le problematiche che frenano l'operatività e lo sviluppo di questo settore.

Per giungere a realizzare ed approvare il Piano di settore il 20 aprile 2014 nell'ambito della Conferenza Permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome, è stato necessario condividere l'allegato più importante ovvero quello dell'Osservatorio economico dal titolo "Piante officinali in Italia: un'istantanea della filiera e dei rapporti tra i diversi attori"<sup>2</sup> presentato nel luglio 2013 presso il Ministero della Salute, che ha "dato i numeri" del settore ovvero una mappatura ed una più precisa identificazione di quanto in termini qualitativi e quantitativi questo settore rappresenti nell'economia del nostro Paese, con l'obiettivo di difendere questo straordinario patrimonio, e di trovare le risorse atte a favorirne l'ulteriore sviluppo.

Con l'Osservatorio economico del settore delle piante officinali si sono resi disponibili i primi dati ufficiali, mai fino ad ora censiti sulle piante officinali in Italia ed alla individuazione dei rapporti tra i diversi attori che hanno contribuito a dare corpo a tale realtà.

Avere creato una piattaforma istituzionale di confronto aperta a tutti gli attori che operano nella filiera è un primo importante obiettivo, il contesto ottimale per risolvere i problemi che limitano la crescita, lo sviluppo e l'innovazione in questo settore, nel pieno rispetto delle specifiche competenze, delle diverse professionalità e delle norme vigenti. In particolare il Piano di settore è comprensivo di un ulteriore allegato tecnico più ampio denominato "La filiera delle piante officinali" a completamento delle tematiche trattate dagli esperti e frutto del lavoro dei Gruppi tecnici nonché di un "glossario" del settore con i termini e le definizioni relative<sup>3</sup>.

L'auspicio è che, a seguito della pubblicazione del Testo Unico, oltre ad aggiornare il Piano di settore stesso presente all'art. 4 e definito al comma 3° come lo «strumento programmatico strategico», si possa realizzare attraverso i Piani di Sviluppo Rurale un vero progresso della filiera agricola delle piante officinali che superi, soprattutto nella fase della produzione primaria, la definizione di "settore di nicchia" nel quale, tradizionalmente, le produzioni erano e sono tuttora rappresentate con la presenza, comunque tradizionale, di specie spontanee, caratterizzate da un elevato numero di prodotti, ma scarsi volumi.

---

<sup>2</sup> <http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8744>.

<sup>3</sup> <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7562>.

Appare evidente inoltre che l'evoluzione dello scenario internazionale, la globalizzazione dei mercati, il progresso tecnologico e, quindi, il subentrare di nuove variabili hanno influenzato le dinamiche per quanto riguarda il mercato interno ed internazionale delle piante officinali e, di conseguenza, molte specie utilizzate dalle industrie a valle non sono tradizionalmente prodotte o potenzialmente producibili in Italia, con la necessità di dover ricorrere all'importazione che comporta una riduzione dell'interesse dei decisori nazionali per il settore.

Fondamentale è attivare al meglio la legge creando una filiera nazionale "consistente" e allo stesso tempo "di qualità", ma da questo punto di vista il livello delle produzioni nazionali presenta elevati standard qualitativi, grazie ai quali le Istituzioni preposte, *in primis* il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e il Ministero della Salute, possano ampiamente collaborare con gli altri Stati membri principali produttori e trasformatori di piante officinali al fine di promuovere e portare il settore all'attenzione della Commissione europea come per gli altri settori agricoli.

Non dimentichiamo che questo settore è alla base di più filiere: agricola-alimentare, farmaceutica e cosmetica, ed è in grado di esprimere valenze ambientali, salutistiche e socioculturali e conferire all'agricoltura quel ruolo multifunzionale che rappresenta uno dei cardini della Politica agricola comune.

5. Il settore delle piante officinali, come detto, è una nicchia, ma con un trend in espansione ed un potenziale ancora tutto da sfruttare. La filiera coinvolge quasi 3.000 aziende agricole e la superficie investita (poco più di 7 mila ettari) in un decennio è più che triplicata. Anche le superfici biologiche, che interessano circa 2.900 ettari, hanno registrato una crescita nel periodo 2000-2011 e ancora oltre nel 2012.

Nonostante i numeri in crescita, gran parte del fabbisogno di materie prime e semilavorati dell'industria di trasformazione è, come abbiamo visto, soddisfatto dall'offerta estera (70% erbe consumate), come dimostrano i dati dell'import di piante officinali e derivati che, nel 2012, ha determinato un esborso di oltre un miliardo di euro.

Le problematiche che sono state messe in evidenza attraverso il Piano di settore possono essere superate solo attraverso la realizzazione di alcuni obiettivi prioritari, che consentirebbero di sbloccare l'*impasse* e il "controsenso" di un Paese europeo come l'Italia che vanta la più antica storia e tradizione in termini di conoscenza ed utilizzo delle piante officinali, conoscenza e tradizione che è testimoniata dalla presenza di una figura profes-

sionale come l'erborista riconosciuta per legge ed istituzionalizzata in termini didattici, che, unica in Europa, ha un canale specializzato denominato erboristeria che opera attraverso oltre 4.000 esercizi commerciali, ma che ha la minor superficie agricola investita a piante officinali. La conseguenza di questo paradosso – come espresso anche in precedenza – è che la produzione nazionale del settore soddisfa solo una piccola parte del fabbisogno mentre buona parte del prodotto, proviene dall'estero, da Paesi terzi nei quali la manodopera è a basso costo e non sempre qualificata, ma che riescono a garantire un basso prezzo, con una qualità non sempre soddisfacente. Come già detto, le produzioni nazionali di piante officinali possono essere competitive unicamente per la qualità, come ormai succede in molti altri settori, non solo legati all'agricoltura.

SPECIE OFFICINALI MAGGIORMENTE UTILIZZATE IN ITALIA (Fonte: FIPPO)		
Specie botanica	Superficie (ha)	Utilizzo
Menta piperita e dolce	253,54	olio essenziale
Lavanda vera e ibrida	178,77	olio essenziale
Camomilla comune	123,10	prodotto secco
Finocchio aromatico	78,21	prodotto secco
Salvia officinale	68,45	prodotto secco
Melissa	47,69	prodotto secco
Camomilla romana	45,05	olio essenziale
Passiflora incarnata	39,21	prodotto secco
Coriandolo	37,00	prodotto secco
Origano bianco	24,25	prodotto secco
Psillio	23,00	prodotto secco
Elicriso	22,44	olio essenziale
Rosmarino	20,97	prodotto secco
Assenzio romano pontico e gentile	18,62	prodotto secco
Santoreggia	17,30	prodotto secco
Ortica	15,10	prodotto secco

Va oltretutto sottolineato che l'Italia e il Portogallo sono le uniche Nazioni europee in cui sia possibile acquisire la Laurea specifica in Tecniche Erboristiche (o dicitura similare per il Portogallo).

DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE PIANTE OFFICINALI COLTIVATE IN ITALIA (Fonte FIPPO)	
Nome comune	Regioni
Assenzio gentile	Piemonte, Sardegna
Assenzio romano	Piemonte, Emilia Romagna e Lombardia
Bardana	Toscana, Abruzzo, Emilia, Veneto, ecc.
Bergamotto	Calabria
Borragine	Emilia, Lombardia, Toscana, ecc.
Calendula	Emilia, Lombardia, Marche, Sicilia, piccole superfici altre regioni
Camomilla comune	Toscana, Puglia, Piemonte, Abruzzo, Campania e piccole superfici altre regioni
Camomilla romana	Piemonte
Carciofo	Toscana e piccole superfici altre regioni
Cardo mariano	Abruzzo, Sardegna, Marche e Sicilia
Coriandolo	Piemonte, Sicilia e piccole superfici altre regioni
Dragoncello	Piemonte e piccole superfici in altre regioni
Frassino da manna	Sicilia (Palermo)
Galega	Emilia, Marche e piccole superfici in altre regioni
Gelsomino	Non rilevante
Genepi	Piemonte
Giaggiolo	Toscana e piccole superfici in altre regioni
Iperico	Piemonte, Umbria, toscana, Lombardia, Marche, Abruzzo, Lazio e in molte altre regioni
Issopo	Piemonte, Emilia, Marche, ecc.
Lavanda e lavandino	Piemonte, Liguria, Emilia, Marche, Abruzzo e piccole superfici in altre regioni
Lino	Toscana
Liquirizia	Calabria, Sud Italia
Malva	Toscana, Piemonte, Marche, Veneto, ecc.
Manna	Sicilia
Meliloto	Marche
Melissa	Piemonte, Toscana, Emilia, Lombardia, Marche e piccole superfici in altre Regioni
Menta piperita	Piemonte e piccole superfici in altre regioni
Origano	Sicilia e piccole superfici in altre regioni del nord e del sud
Passiflora incarnata	Toscana, Marche, Abruzzo e in altre regioni
Psillio	Umbria, Toscana, Emilia, Marche e Sicilia
Rosmarino	Lombardia, Liguria, Piemonte, Emilia e in moltissime altre Regioni
Salvia officinale	Piemonte, Emilia, Lombardia, Toscana e in moltissime altre Regioni
Salvia sclarea	Piemonte, Abruzzo, Emilia, Marche
Santoreggia	Piemonte, Veneto, Umbria e in altre regioni
Tarassaco officinale	Toscana, Piemonte e in altre regioni
Tiglio	Marche e Emilia
Timo	Piemonte, Emilia e in moltissime altre regioni
Valeriana	Lombardia e in altre regioni
Zafferano	Sardegna, Abruzzo, Umbria

CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DEL PRODOTTO TRASFORMATO (Produzione primaria)		
	Aspetto Negativo	Aspetto Positivo
<b>Settore nel complesso</b>	Minacce Instabilità climatica Normative limitanti Complessità burocratica	Opportunità Trend positivo della domanda superiore agli effetti della crisi
<b>Prodotto Italiano</b>	Punti di debolezza Costi elevati Assenza di organizzazione del settore	Punti di forza Qualità, cura del prodotto Creazione di Consorzi e Unioni di produttori (OP)

CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DEL PRODOTTO TRASFORMATO (Trasformazione intermedia)	
<b>Punti di forza</b>	Materia prima di qualità elevata, appeal del Made in Italy
<b>Punti di debolezza</b>	Alti costi di produzione, scarsa rilevanza delle economie di scala
<b>Minacce</b>	Ridotta disponibilità di spesa, pressione concorrenziale sempre più forte, normativa sui <i>claim</i> , blocco di autorizzazioni per nuove piante e nuove sostanze
<b>Opportunità</b>	Ricerca di prodotti naturali da parte del consumatore, tramonto della classica chimica industriale
<b>Vincoli</b>	Normativa (costi burocratici, complessità, difficoltà di interpretazione, carenze), scarso sviluppo del comparto tecnico-scientifico

Con il superamento, finalmente, delle problematiche legate ad una normativa nazionale agricola da ammodernare, bisogna ora risolvere la carenza dei dati disponibili attraverso indagini specifiche e uno sforzo di miglioramento delle classificazioni statistiche che risultano inadeguate alle esigenze conoscitive.

In sintesi, è necessario “fare sistema” ma anche realizzare una ristrutturazione o meglio strutturazione della filiera all’altezza di altri Paesi europei con l’acquisto “facilitato” di mezzi tecnici per la trasformazione (essiccatore, distillatore ecc.) e attrezzature per la raccolta meccanizzata.

In realtà l’approvazione della legge solo nel giugno 2018 probabilmente non ha permesso alla gran parte delle Regioni di utilizzare per questo settore le risorse finanziarie della politica UE, coerentemente con quanto previsto nel Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale e con i relativi Piani di Sviluppo Rurale 2014-2020 regionali, al fine di perseguire una strategia effettiva della filiera.

Per la prossima programmazione è necessario che si valutino al meglio i “punti di forza e di debolezza” previsti dal Piano di settore e passare al vaglio tutta una serie di azioni con la specifica funzione di perseguire determinati obiettivi, volti a consentire una strutturazione della filiera delle piante officinali alla pari con le altre filiere agro-alimentari italiane.

Sono stati già individuati nel complesso 20 obiettivi fondamentali (vedi tabella seguente) e di questi è stato possibile realizzare solo il primo, quello relativo al “Monitoraggio costante del settore delle piante officinali” attraverso l’istituzione di un Osservatorio economico e di mercato permanente e l’ultimo ovvero la revisione della legge n. 99 del 1931, che era il vero “collo di bottiglia” per l’applicazione delle strategie indicate nel piano di settore e così questo risultato dovrebbe facilitare il raggiungimento degli altri obiettivi.

Peraltro nell’ambito del Tavolo tecnico, di cui all’art. 5 del Testo Unico, è stato giustamente costituito al comma 4 l’Osservatorio economico e di mercato permanente proprio con il compito di raccogliere, analizzare ed aggiornare i dati del settore ovvero anche i prezzi e l’andamento del mercato.

6. Basta leggere le due pagine dei “Visti” che introducono il Testo unico per rendersi conto che siamo di fronte a tutta un’altra impostazione normativa rispetto a quella della Legge del 1931, conseguenza di un cambiamento epocale nell’approccio al settore.

In effetti, il nuovo testo di legge porta il comparto nel contesto di uno scenario internazionale, europeo in primo luogo, dove operano gli attori dell’industria alimentare e farmaceutica, si innesta la dinamica del biologico, si affrontano le sfide della sostenibilità e della difesa della biodiversità.

La lunga serie di “Visti” inseriti dal legislatore, che conferma la multidisciplinarietà della materia, lascia invece lo spazio ad un testo breve, essenziale nell’esposizione, ma in grado di agire da catalizzatore della produzione agricola officinale nel nostro Paese al fine di consolidarla.

Infatti il decreto legislativo che costituisce il Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali, tiene conto delle normative europee di settore, e in particolare:

- *per il settore agricolo:*
  - della direttiva 2002/89/CE concernente le misure di protezione contro l’introduzione e la diffusione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali attuata con il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 214;
  - del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio;
  - del reg. (UE) 17 dicembre 2013, n. 1306/2013, recante regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione

### OBIETTIVI E AZIONI PROPOSTI NEL PIANO DI SETTORE PER LE PIANTE UFFICINALI

- |    |  |  |
|----|--|--|
| 1  | Monitoraggio costante del settore delle piante officinali (es.: superfici coltivate, dati quali/quantitativi di produzione, ecc.).   | Istituzione di un Osservatorio economico e di mercato permanente d'indagine affiancato dalle Organizzazioni agricole.  |
| 2  | Acquisire e informazioni economiche, sociali e ambientali delle piante officinali nelle aree rurali per valorizzare le caratteristiche multifunzionali delle aziende.  | Promozione di studi sulla conoscenza delle caratteristiche di sostenibilità economica, sociale e ambientale delle piante officinali.   |
| 3  | Realizzare un "marchio" di certificazione delle erbe officinali italiane per valorizzare e far riconoscere il prodotto nazionale in ambiti internazionali.   | Creazione di disciplinari per definire i requisiti a marchio DOP, IGP e prodotti con requisiti di qualità.   |
| 4  | Favorire l'accesso delle imprese agricole ai finanziamenti previsti dal reg. (UE) n. 1305 del 17 dicembre 2013 per il sostegno allo sviluppo rurale (PSR 2014-2020).   | Le Regioni devono prevedere nei propri PSR interventi a favore delle aziende agricole del settore. Le Associazioni e Organizzazioni professionali devono supportare le aziende nell' <i>iter</i> di adesione ai PSR.       |
| 5  | Favorire l'accesso degli imprenditori agricoli e i portatori d'interesse del settore ai finanziamenti previsti dai bandi Horizon 2020.   | Supporto delle Regioni e dei propri Enti/Centri preposti alla consulenza alle aziende  |
| 6  | Incentivare la creazione e l'attivazione di reti di imprese nel territorio per la produzione e la trasformazione di piante officinali.   | Sostegno economico, tramite i PSR regionali, per l'attivazione di Progetti Integrati di Filiera (PIF).   |
| 7  | Incentivare la produzione di piante officinali biologiche nei PSR 2014-2020 (e/o inserirle nella revisione di medio termine del 2017)  | Prevedere delle Misure dei PSR specifiche, o forme di <i>premierità</i> per le imprese che intraprendono un percorso di riconversione verso la coltivazione di piante officinali biologiche.                               |
| 8  | Incoraggiare la riconversione alla coltivazione di piante officinali di aree demaniali, collettive, pubbliche abbandonate o semiabbandonate (es.: aree boschive, macchiatriche, <i>ex</i> -pascolive montane o di altre terre difficili, | Prevedere un affidamento agevolato, se non a titolo gratuito, di queste terre agli agricoltori interessati alla coltivazione di piante officinali  |
| 9  | Superare le difficoltà del mercato: incontro domanda/offerta, scarsa trasparenza, difficoltà nella stipula dei "contratti di coltivazione".  | Su modello di quanto avviene per i cereali, avviare un borsino o listino pubblico e trasparente dei prezzi praticati ai coltivatori, supportato ufficialmente da organizzazioni specifiche e no-profit.                    |
| 10 | Favorire la trasparenza del mercato e la comprensione dell'andamento dei prezzi.   | Favorire la nascita di Organizzazione interprofessionale, sul modello francese, con Tavolo per pianificare la produzione a cui far partecipare produttori e trasformazione con il supporto dei Centri/Istituti di ricerca. |
| 11 | Uniformare l'aliquota d'imposta per le varie piante officinali, o per forme diverse della stessa pianta.   | Uniformare le aliquote IVA delle diverse specie di piante officinali insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli  |
| 12 | Incrementare la competitività e contenere i costi di produzione.   | Favorire l'entrata del settore delle piante officinali nella PAC   |

- |    |   |  |
|----|---|--|
| 13 | Incrementare la diffusione e applicazione fra i coltivatori delle norme di coltivazione GACP (raccomandate da OMS, EMA e Associazione europea dei coltivatori di piante officinali) per aumentare le garanzie sulla qualità della pianta coltivata. | Si può attuare ciò mediante corsi di formazione appositi, rivolti soprattutto a persone che non siano in possesso di un titolo di studio pertinente. Meglio sarebbe prevedere corsi di formazione di primo e secondo livello, a seconda della preparazione del coltivatore e di approfondimento per le persone che abbiano già un titolo di studio specifico.                                    |
| 14 | Realizzare sementi certificate con specie e varietà derivanti da piante coltivate mediante le norme GACP.   | Coinvolgimento di Centri di ricerca nazionali del settore per giungere al completamento dell' <i>iter</i> per la certificazione delle sementi.   |
| 15 | Favorire l'impiego di macchine agrarie specifiche per ciascuna specie di pianta officinale  | Favorire studi di fattibilità per la realizzazione e brevettare macchine agrarie specifiche.   |
| 16 | Attuare la difesa delle coltivazioni di piante officinali mediante idonei prodotti fitosanitari (in uso in altri Paesi europei)   | Applicare, tra i vari Paesi europei, il mutuo riconoscimento dei prodotti fitosanitari specifici. Stimolare lo sviluppo e l'applicazione di tecniche di coltivazione e difesa sanitaria biologica e/o biodinamica per migliorare la qualità dei prodotti ed aumentare la sostenibilità ambientale ed economica dell'impresa agricola.  |
| 17 | Migliorare le conoscenze statistiche ed economiche sulla natura dell'import-export di piante officinali e derivati.   | Promuovere una revisione dei codici doganali allo scopo di renderli più chiari ed omogenei in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.  |
| 18 | Favorire l'aggregazione di professionalità e strutture di riferimento capaci di fornire servizi di consulenza ai piccoli/medi imprenditori.   | Favorire la creazione di "Poli di Eccellenza" sul territorio in grado di offrire ai produttori servizi e supporti qualificati e concordati in termini di ricerca, d'innovazione e sotto l'aspetto logistico.   |
| 19 | Adozione e sviluppo del processo di analisi e sorveglianza nutrizionale e igienico-sanitaria (NACCP, <i>Nutrient Analysis of Critical Control Point</i> ), con innovazioni tecnologiche, di processo, organizzative e gestionali.                   | Sviluppo e/o utilizzo di metodi analitici innovativi per la valutazione della qualità e sicurezza del prodotto. Definizione dei punti e i limiti critici da osservare e dei relativi sistemi di monitoraggio. Identificazione dei marcatori quanti-qualitativi specifici del prodotto, identificazione e quantificazione dei componenti e valutazione dell'impatto sulla salute dei consumatori. |
| 20 | Revisione della legge n. 99 del 6 gennaio 1931 "Disciplina della coltivazione, raccolta e commercio delle piante officinali".   | Delega al Governo per la emanazione di norme generali per il riordino e la disciplina della filiera delle piante officinali  |
- 

e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008;

– del reg. (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. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio;

– del reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CEE) n. 2092/91 e successive modificazioni;

• *per il settore ambiente:*

– del reg. (UE) n. 2017/160 del 20 gennaio 2017, recante regolamento della Commissione che modifica il reg. (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio;

– del regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, adottato con d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357;

– del reg. (UE) 22 ottobre 2014, n. 1143/2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive;

– del reg. (CE) n. 338/97 del Consiglio del 9 dicembre 1996;

– su indicazione della *Conferenza unificata* è stata inserita anche la legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante legge quadro sulle aree protette;

• *per il settore Sanità:*

– della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE attuata con il d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219;

– della direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, attuata con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro della salute, del 22 gennaio 2014, concernente l'Adozione del Piano di Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 14 agosto 2012, n. 150;

– delle linee guida europee concernenti le *Good Manufacturing Practice* (GMP) dell'Unione europea, con riferimento in particolare all'allegato 7 concernente la fabbricazione dei medicinali di origine vegetale e le *Good agricultural and collection Practice* (GACP) dell'Unione europea.

Inoltre su indicazione della *Conferenza unificata* nelle premesse del provvedimento è stato aggiunto un riferimento a tutte le norme che riguardano i prodotti destinati al consumo nei quali è possibile l'utilizzo delle piante officinali. Prodotti la cui produzione e commercializzazione è subordinata al rispetto di criteri ed alla conformità dei prodotti finiti alle rispettive norme che riguardano alimenti, cosmetici, dispositivi medici, mangimi, farmaci e

prodotti fitosanitari o anche, ad esempio, prodotti per la casa come deodoranti ambientali (a base di oli essenziali). Si tratta quindi:

– del reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare;

– del reg. (UE) n. 2283/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il reg. (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;

– del reg. (CE) n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 sui prodotti cosmetici;

– del reg. (CE) n. 1107/2009 del 21 ottobre 2009 relativo all’immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE;

– del reg. (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull’igiene dei prodotti alimentari;

– del reg. (CE) n. 767/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 sull’immissione sul mercato e sull’uso dei mangimi sull’immissione sul mercato e sull’uso dei mangimi, che modifica il reg. (CE) n. 1831/2003 e che abroga le direttive 79/373/CEE del Consiglio, 80/511/CEE della Commissione, 82/471/CEE del Consiglio, 83/228/CEE del Consiglio, 93/74/CEE del Consiglio, 93/113/CE del Consiglio e 96/25/CE del Consiglio e la decisione 2004/217/CE della Commissione;

– del reg. (UE) n. 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2017 relativo ai dispositivi medici che modifica la direttiva 2001/83/CE, il reg. (CE) n. 178/2002 e il reg. (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio;

– della direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi;

– del reg. (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativo alla classificazione, all’etichettatura e all’imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al reg. (CE) n. 1907/2006;

• *per il settore informazione, monitoraggio e finanziamento:*

– della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Con-

siglio del 9 settembre 2015 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione;

– del reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008;

– su indicazione del Consiglio di Stato, del reg. (CE) 29 ottobre 2014, n. 1209/2014 della Commissione recante modifica del reg. (CE) n. 451/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio che definisce una nuova classificazione statistica dei prodotti associata alle attività (CPA) e abroga il reg. (CEE) n. 3696/93 del Consiglio (Testo rilevante ai fini del SEE).

Inoltre, a livello di normativa interna ed al fine di garantire un efficace coordinamento nell'attuazione delle normative nazionali e regionali inerenti la materia sono state considerate:

– la legge 1° dicembre 2015, n. 194, recante disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare;

– l'art. 4, commi 57°, 58° e 59°, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che istituisce presso gli uffici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli lo sportello unico doganale, per semplificare le operazioni di importazione ed esportazione e per concentrare i termini delle attività istruttorie, anche di competenza di amministrazioni diverse, connesse alle predette operazioni;

– il decreto interministeriale 10 marzo 2015, recante linee guida di indirizzo per la tutela dell'ambiente acquatico e dell'acqua potabile e per la riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari e dei relativi rischi nei Siti Natura 2000 e nelle aree naturali protette;

– la legge 25 novembre 1971, n. 1096 e successive modificazioni recante disciplina dell'attività sementiera.

In linea generale il provvedimento viene adottato previo parere della Conferenza Unificata, come previsto dalla legge delega e tale scelta rispetta le competenze legislative costituzionalmente definite poiché, nonostante la materia dell'attività agricola rientri tra le competenze residuali delle regioni, la giurisprudenza costituzionale ritiene, comunque, che possano sussistere alcuni aspetti che, pur legati a tale attività, incidono su materie di competenza esclusiva dello Stato o concorrente tra lo Stato o le regioni.

È il caso delle disposizioni in materia di registro delle varietà delle specie di piante officinali di cui all'art. 6, materia tutelata a livello internazionale e comunitario che ha una forte valenza ambientale, riconducibile, quindi,

alla lett. s) del 2° comma dell'art. 117 Cost.. L'equiparazione, poi, dell'attività di raccolta delle piante officinali a quella agricola incide sulla nozione di imprenditore agricolo contenuta nell'art. 2135 cod. civ. ed è, quindi, riconducibile, alla competenza statale esclusiva di cui alla lett. l) che fa riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Vengono, poi, istituiti degli Organi tecnici come il Tavolo tecnico del settore e Osservatorio economico e di mercato sempre all'interno del Tavolo stesso, che possono essere riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato di cui alla lett. g).

Il Testo unico contiene anche all'art. 7 disposizioni relative all'istituzione di "Marchi collettivi di identificazione delle piante officinali prodotte in Italia" finalizzati a certificare il rispetto di standard di qualità nella filiera delle piante officinali. Inoltre esso costituisce una regola tecnica poiché reca disposizioni la cui osservanza è obbligatoria *de jure* ed è, pertanto, subordinata al rispetto delle disposizioni recate dalla direttiva n. 2015/1535 del 9 settembre 2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

Per i motivi sopra esposti, lo "schema di decreto legislativo" è stato notificato alla Commissione europea in data 8 gennaio 2018 ed ha avuto l'approvazione finale da parte della Commissione UE il 26 giugno 2018 quindi, in anticipo rispetto alle attese, appena tre giorni dopo la pubblicazione della legge. Forse anche per questo motivo il legislatore, in maniera accorta, aveva preferito far entrare in vigore le disposizioni della legge a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella *GURI* come previsto all'art. 10 "Disposizioni transitorie e finali".

Nel merito, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha ampiamente affermato il principio secondo il quale al giudice nazionale, nell'ambito di un procedimento civile relativo ad una controversia tra singoli vertente su diritti e obblighi di natura contrattuale, compete la disapplicazione della regola tecnica nazionale adottata durante il periodo di rinvio di adozione prescritto dalla direttiva in questione. La sentenza della Corte del 26 settembre 2000 nel procedimento C-443/98, *Unilever Italia S.p.A. c. Central Food S.p.A.* Lo scopo della direttiva è, infatti, quello di eliminare o limitare gli ostacoli agli scambi, di informare gli altri Stati membri delle regolamentazioni tecniche progettate da uno Stato membro, di concedere alla Commissione e agli altri Stati membri il tempo necessario per reagire e proporre una modifica che consenta di ridurre le restrizioni alla libera circolazione delle merci. La Corte ha rilevato, pertanto, che l'i-

nosservanza dell'obbligo di rinvio costituisce un vizio procedurale che può essere fatto valere in una controversia tra singoli vertente su diritti e obblighi di natura contrattuale. Contrariamente all'ipotesi di mancata trasposizione di una direttiva, alla quale si applica la sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, la direttiva, infatti, non definisce in alcun modo il contenuto sostanziale della norma giuridica sulla base della quale il giudice nazionale è chiamato a risolvere la controversia né crea diritti e obblighi in capo ai singoli (sentenza 26 settembre 2000, causa C-443/98, Unilever S.p.A. Central Food S.p.A.).

Sullo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2017, successivamente è stata acquisita l'intesa della Conferenza unificata il 15 febbraio 2018, nonché il parere favorevole del Consiglio di Stato n. 78/2018 del 22 febbraio espresso dalla Sezione Consultiva per gli atti normativi.

7. L'art. 1, ai commi 1° e 2°, delimita l'ambito di applicazione del provvedimento che riguarda la coltivazione, la raccolta e la prima trasformazione delle piante officinali, e fornisce poi una definizione di piante officinali, intendendosi per tali le piante cosiddette medicinali, aromatiche e da profumo, nonché le alghe, i funghi macroscopici e i licheni destinati ai medesimi usi. Inoltre, su indicazione della Conferenza unificata, si è provveduto ad integrare il citato comma 2° e, quindi la definizione di piante officinali, chiarendo che «le stesse comprendono altresì alcune specie vegetali che in considerazione delle loro proprietà e delle loro caratteristiche funzionali possono essere impiegate, anche in seguito a trasformazione, nelle categorie di prodotti per le quali ciò è consentito dalla normativa di settore, previa verifica del rispetto dei requisiti di conformità richiesti». In tal modo si rende una definizione più esaustiva di “piante officinali” che nel tempo, dati i molteplici usi previsti, anche in campo alimentare, dalle varie normative di settore, garantisca la possibilità del loro impiego, previa verifica della sussistenza dei requisiti di conformità previsti dalle specifiche norme di riferimento. Si è provveduto, quindi, ad inserire nei visti del decreto tutti i riferimenti normativi propri del settore alimentare, dei prodotti cosmetici e dei prodotti fitosanitari.

Il testo quindi richiama evidentemente la categoria delle piante medicinali e aromatiche – identificate come MAP (*Medicinal and Aromatic Plants*) anche nel contesto agricolo europeo – ampliandola anche alle alghe, ai funghi macroscopici e ai licheni che hanno le stesse destinazioni d'uso. Ma di seguito introduce anche un concetto nuovo, molto aperto e si può pensare

subito a derivati vegetali che possono costituire ingredienti di integratori alimentari, oppure a principi funzionali o eccipienti che possono entrare nella formulazione di prodotti cosmetici. In realtà è un approccio condiviso con gli esperti del settore che permette di prevedere un ampliamento progressivo delle specie destinate ad un uso officinale, a seguito di nuove evidenze tecnico-applicative.

Considerata quindi la definizione molto innovativa nella seconda parte del comma 2°, il comma 3° prevede, altresì, che con decreto del ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il ministro della Salute, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, è definito l'elenco delle specie di piante officinali coltivate.

Il criterio dell'elenco non consiste nella ricerca teorica di tutte le specie potenzialmente officinali, ma l'individuazione di quelle oggetto di processi produttivi ai quali il decreto intende dare sostegno. Sono giunte informalmente delle preoccupazioni dalle Associazioni dei produttori, così come dal settore del commercio delle materie prime erboristiche, che temono di vedere una limitazione alla propria libertà di operare. Così come si è attenti al lavoro del Ministero della Salute che si sta svolgendo, di concerto con altri Paesi dell'UE, per identificare scientificamente ingredienti naturali ammessi nella formulazione di integratori alimentari botanici. È opportuno far presente che l'elenco previsto dal nuovo decreto sarà finalizzato solo all'applicazione della norma stessa, e non andrà ad interferire con altre azioni di carattere regolatorio.

Rispetto alle dinamiche di mercato, d'altro canto, obiettivo del decreto è proprio recepire le esigenze degli operatori e per questo non solo l'elenco verrà predisposto nell'ambito del Tavolo tecnico, ma anche la sua progressiva implementazione sarà sempre il risultato di un percorso condiviso al Tavolo stesso, fermo restando che la lista rimarrà aperta e facilmente modificabile attraverso decreti dipartimentali, una procedura amministrativa rapida senza ricorrere ogni volta a provvedimenti a firma del sig. Ministro.

L'articolo in questione precisa, al comma 4°, che il prodotto risultante dall'attività di coltivazione o di raccolta, come specificato in accoglimento delle osservazioni rese dalla Conferenza unificata, delle singole specie può essere impiegato direttamente o essere soggetto a operazioni di prima trasformazione. Tuttavia in accoglimento delle osservazioni espresse nel parere reso dal Consiglio di Stato, si è precisato che le operazioni di prima

trasformazione cui fa riferimento la norma sono quelle indispensabili alle esigenze produttive. Sempre in accoglimento dei rilievi espressi dal Consiglio di Stato, si è provveduto a specificare meglio l'ampiezza delle attività di prima trasformazione definita nel testo, sopprimendo l'avverbio "prevalentemente" e definendo in maniera più precisa l'insieme delle attività idonee ad integrarne il concetto. Pertanto il comma 4° definitivo, infatti, ha previsto ora che le operazioni di prima trasformazione indispensabili alle esigenze produttive comprendono l'attività di lavaggio, defoliazione, cernita, assortimento, mondatura, essiccazione, taglio e selezione, polverizzazione delle erbe secche e ottenimento di olii essenziali da piante fresche direttamente in azienda agricola, nel caso in cui quest'ultima attività necessiti di essere effettuata con piante e parti di piante fresche appena raccolte. È altresì inclusa nella fase di prima trasformazione indispensabile alle esigenze produttive qualsiasi attività volta a stabilizzare e conservare il prodotto destinato alle fasi successive della filiera. La necessità della prima trasformazione a ridosso della coltivazione è dovuta a tre ragioni fondamentali: deperibilità, conservazione e minima valorizzazione:

- deperibilità del materiale: le piante officinali una volta raccolte avendo un alto contenuto di acqua necessitano di un processo di stabilizzazione (es.: essiccazione) o prima trasformazione (in olio essenziale) che deve necessariamente avvenire entro poche ore dalla raccolta, pena la perdita delle sostanze caratterizzanti;

- conservazione e stoccaggio: le piante officinali prima di essere immesse sul mercato e acquistate dai vari soggetti utilizzatori, subiscono periodi variabili di conservazione, a seconda del ciclo produttivo. La conservazione deve avvenire in forme appropriate affinché il prodotto mantenga le sue caratteristiche. Ad esempio: taglio, selezione e cernita sono importanti per allontanare parti della pianta indesiderate, materiali estranei e polveri che deteriorerebbero il prodotto prima del suo impiego nella trasformazione successiva;

- minima valorizzazione per l'accesso al mercato: alcuni prodotti da erbe officinali non sono conosciuti se non nella loro forma trasformata. Dunque non esistono nella forma nativa (pianta appena raccolta), ma esistono da sempre e sono presenti sul mercato in determinate forme: erbe essiccate o olio essenziale. La materia prima di origine ovvero la pianta, non ha mercato e pertanto la coltivazione se non connessa alla trasformazione non ha significato alcuno. Ad esempio la lavanda non ha mercato come pianta fresca, ma solo come olio essenziale. Pertanto la prima trasformazione come sopra descritta per le piante officinali va considerata come la

minima valorizzazione per poter collocare il prodotto presso le aziende utilizzatrici/trasformatrici a valle dell'azienda agricola.

Si specifica, inoltre, ai commi 5° e 6°, che la coltivazione, la raccolta e la prima trasformazione delle piante officinali, ad esclusione di quelle da cui si ricavano gli stupefacenti e le sostanze psicotrope, sono considerate, a tutti gli effetti, attività agricole. La precisazione è importante perché la legge 6 gennaio 1931, n. 99, limita l'intervento sulle piante officinali a tre figure professionali: il raccoglitore, l'erborista e il farmacista. Tale circostanza ha posto il problema della inclusione dell'imprenditore agricolo, soprattutto dopo che l'art. 2135 del codice civile è stato modificato dal d.lgs. n. 228 del 2001, ampliando la nozione di imprenditore agricolo e di attività connesse, certamente idonee a ricomprendere anche la lavorazione di piante officinali. Da qui la necessità di chiarire in maniera inequivoca che la coltivazione, la raccolta e la prima trasformazione delle piante officinali, ad esclusione di quelle da cui si ricavano gli stupefacenti e le sostanze psicotrope, sono considerate, a tutti gli effetti, attività agricole ai sensi dell'art. 2135 cod. civ.

Il comma 7° definitivo, accogliendo le condizioni poste dalla Conferenza unificata e le osservazioni rese dal Consiglio di Stato, precisa che sono escluse dall'ambito di applicazione del decreto la vendita al consumatore finale e le attività successive alla prima trasformazione, che rimangono disciplinate dalle specifiche normative di settore. Ciò al fine di tutelare la salute pubblica evitando la possibile vendita senza controllo al consumatore di piante che possono rappresentare un pericolo. Si è, inoltre, deciso di intervenire sempre sul comma 7°, per accogliere le osservazioni rese dal Consiglio di Stato con riferimento all'art. 8 del decreto e riguardanti i dubbi circa l'opportunità di abrogare, piuttosto che modificare, in sede di attuazione di una delega rilasciata dal "collegato agricolo", norme che esulano dalla materia riguardando piuttosto la "utilizzazione" e la "vendita" dei prodotti. Il Consiglio di Stato fa riferimento in particolare agli artt. 6 e 7 della legge n. 99 del 1931 concernenti, rispettivamente, le modalità di rilascio del diploma di erborista e l'utilizzazione delle piante officinali da parte degli stessi erboristi. In accoglimento di quanto rilevato dal Consiglio di Stato, pertanto, e rinviando all'art. 8 circa l'esclusione dell'abrogazione dell'art. 6 della legge n. 99 del 1931, si è deciso di definire le competenze dell'"erborista" come delineatesi nel tempo. Tanto detto, la norma al comma 7° ora prevede che: «Sono altresì escluse le preparazioni estemporanee ad uso alimentare, conformi alla legislazione alimentare, che sono destinate al singolo cliente, vendute sfuse e non confezionate, e costituite da piante tal quali, da sole o in miscela, estratti secchi o liquidi di piante. Tali preparazioni sono consentite,

oltre che ai farmacisti, a coloro che sono in possesso del titolo di erborista conseguito ai sensi della normativa vigente». In questo modo, per salvaguardare la sicurezza alimentare, sono state escluse dall'ambito del decreto le preparazioni estemporanee ad uso alimentare vendute sfuse e non preconfezionate, le quali sono consentite, oltre che ai farmacisti, a coloro che sono in possesso del titolo di erborista. Ciò al fine di chiarire che la preparazione o vendita di tali preparazioni o miscele rientra nella normativa alimentare e chi le effettua è considerato come un operatore del settore alimentare (OSA) e soggetto quindi a tutta la normativa di settore.

Quindi la legge non poteva e non intendeva in alcun modo entrare nel merito di attività successive alla fase agricola che sono oggetto di altre regolamentazioni peraltro chiaramente espresse nelle premesse alla legge e richieste dalle altre Amministrazioni competenti nei vari passaggi consultivi.

Per quanto concerne, invece, i timori espressi sempre dal Consiglio di Stato circa la possibilità che l'abrogazione degli artt. 6 e 7 della legge n. 99 del 1931 non determini l'eliminazione di "controlli" sulla utilizzazione e sulla vendita delle piante officinali, si rileva che la esclusione della vendita e delle attività successive alla prima trasformazione, quindi "l'utilizzazione", già costituisce una forma di garanzia per i controlli, in quanto chi deve utilizzare o vendere piante officinali, deve seguire la rispettiva normativa di settore.

Si è accolto infine il suggerimento contenuto nel parere del Consiglio di Stato di modificare l'intitolazione del corpo normativo in "Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali ai sensi dell'art. 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154", sopprimendo pertanto il vecchio comma 6° del presente articolo divenuto, in conseguenza, ultroneo. Non si ritiene infatti opportuno mantenere la norma, seppure con diversa collocazione, una volta modificata l'intitolazione del provvedimento.

Il comma 8°, infine, è in relazione alla natura di testo unico del provvedimento normativo in esame. L'articolo in esame è riconducibile ai principi di organizzazione delle disposizioni per settori omogenei e di semplificazione del linguaggio normativo indicati dall'art. 5, comma 2°, lett. b), della legge n. 154 del 2016.

L'art. 2, rubricato "Coltivazione, raccolta e prima trasformazione", dispone al comma 1° che le piante officinali possono essere coltivate, raccolte e trasformate dall'imprenditore agricolo senza necessità di autorizzazione. Il comma 2° chiarisce, inoltre, che la coltivazione e la raccolta delle piante officinali a scopo medicinale deve essere comunque effettuata in accordo alle *Good Agricultural and Collection Practice* (GACP) senza necessità di specifica autorizzazione; su indicazione del Consiglio di Stato si è preci-

sato che il comma in esame riguarda, oltre che la coltivazione e la raccolta delle piante officinali a scopo medicinale, anche quella finalizzata alla produzione di sostanze attive vegetali; le GACP sono obbligatorie sia per la produzione di sostanze attive vegetali che per i medicinali, come previsto dal titolo IV del d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219. L'applicazione delle GACP, elaborate dall'Organizzazione mondiale della sanità, serve a garantire buoni standards di qualità, sicurezza ed efficacia nella coltivazione e raccolta delle piante officinali a scopo medicinale. La previsione della loro applicazione, inoltre, adegua le disposizioni del decreto legislativo a quanto previsto dalle *Good Manufacturing Practice* (GMP) dell'Unione europea, le quali richiamano le GACP e sono obbligatorie sia per la produzione di sostanze attive vegetali che per i medicinali, come previsto dal titolo IV del d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219.

Al riguardo appare evidente come la coltivazione di specie officinali a scopo medicinale richiede una serie di competenze specifiche richiamate dall'applicazione delle GACP, pertanto la domanda di questa tipologia di derivato darà necessariamente luogo a una richiesta di formazione e aggiornamento da parte delle imprese agricole a cui dovranno prepararsi a rispondere le Amministrazioni del territorio e le strutture regionali di assistenza tecnica, attraverso gli strumenti previsti dal regolamento europeo richiamato nel testo.

Inoltre sempre sul comma 2° il Consiglio di Stato aveva rilevato l'opportunità di definire i principi fondamentali declinando distintamente le *practices* per la raccolta e per la coltivazione, che appare foriero di inutili appesantimenti. Invero, le GACP sono richiamate dall'allegato 7, punto 7 delle GMP dell'Unione europea «che già delineano gli standard di qualità, sicurezza ed efficacia nella coltivazione e raccolta delle piante officinali a scopo medicinale». Al riguardo, si segnala inoltre che il d.lgs. n. 219 del 2006, pur citato dalla menzionata norma, non può essere assorbito nel presente testo unico poiché concerne una materia diversa da quella regolata dal presente decreto, ovvero «Attuazione della direttiva 2001/83/CE e successive direttive di modifica, relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE». Pertanto si è ritenuto di non poter accogliere tale rilievo.

Il comma 3° chiede alle Regioni di conformarsi ai principi fondamentali della materia nel rispetto della loro autonomia normativa e in particolare le disposizioni della legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione. Le stesse, inoltre,

disciplinano le modalità di formazione e di aggiornamento professionali dell'imprenditore agricolo sulle attività di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali. L'articolo in esame è riconducibile al principio di revisione dei procedimenti amministrativi per facilitare l'avvio dell'attività economica in agricoltura ai sensi dall'art. 5, comma 2°, lett. e), della legge n. 154 del 2016.

Veniamo quindi all'art. 3 probabilmente quello con l'approccio più innovativo, reso definitivo anche grazie alle osservazioni della Conferenza Unificata, che già dal titolo desta qualche dubbio ovvero "Prelievo, raccolta e prima trasformazione di piante officinali spontanee".

In particolare il comma 1° rimette alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano – parte ambiente – il compito di disciplinare l'attività di "prelievo" delle specie di piante officinali che crescono spontaneamente sui rispettivi territori, in coerenza con le esigenze di conservazione della biodiversità locale. Il comma 2° invece demanda al decreto di cui all'art. 1, comma 3° – parte agricola – il compito di definire le modalità di «raccolta e di prima trasformazione» di piante officinali spontanee nonché delle specie e delle varietà da conservazione o in via di estinzione di cui alla legge 1° dicembre 2015, n. 194, sulla tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare.

La tutela e la valorizzazione della biodiversità di specie di interesse agricolo e alimentare sono strettamente legate alla tutela del territorio, contribuendo a limitare i fenomeni di spopolamento e a preservare le aree naturali da fenomeni di erosione del patrimonio genetico «quindi un patrimonio da difendere e ancora tutto da valorizzare visto che non sembra del tutto diffusa la consapevolezza del pubblico/fruitori del bene pubblico circa il valore che queste piante possono dare anche a fini di ricerca». Pertanto nell'ottica delle leggi che regolamentano la tutela della biodiversità, si inserisce proprio l'art. 3 che disciplina la raccolta delle piante spontanee destinate all'utilizzo officinale e medicinale. Le specie officinali, a differenza di quelle principalmente utilizzate per l'alimentazione, sono caratterizzate dalla maggiore presenza di principi attivi, ad effetto diretto o indiretto sull'organismo, spesso differenti in dipendenza dal clima, dal terreno e dal momento della raccolta oltre che, naturalmente, dalle caratteristiche genetiche delle piante. La "disciplina della raccolta spontanea" deve tenere conto di questo fattore, regolamentando la raccolta in modo da non depauperare le aree a questa destinate e di favorire una maggiore conoscenza delle stesse zone, delle piante e dell'ambiente in cui si sviluppano.

Nel merito pertanto l'art. 3 distingue, con riferimento alle piante offi-

ciali spontanee, il «prelievo» dalla «raccolta e prima trasformazione». In particolare, il comma 1° fa riferimento al prelievo di cui al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, che ha recepito la direttiva n. 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche. Deve precisarsi che alla luce della normativa sopra citata le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano già disciplinano l'attività di prelievo delle specie di piante officinali che crescono spontaneamente sui rispettivi territori, coerentemente con le esigenze di conservazione della biodiversità locale. Il termine prelievo, che riguarda essenzialmente il settore ambientale, è riferito alla tutela e al monitoraggio sia delle specie faunistiche che delle specie vegetali nelle zone protette e negli habitat naturali.

Il comma 2° mira invece a disciplinare la raccolta e la prima trasformazione delle piante spontanee/selvatiche ai sensi dell'art. 12, comma 2°, del reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CEE) n. 2092/91. La norma citata in particolare recita: «La raccolta di vegetali selvatici e delle loro parti, che crescono naturalmente nelle aree naturali, nelle foreste e nelle aree agricole, è considerata metodo di produzione biologico a condizione che: *a*) queste aree non abbiano subito trattamenti con prodotti diversi da quelli autorizzati per essere impiegati nella produzione biologica, ai sensi dell'art. 16 per un periodo di almeno tre anni precedente la raccolta; *b*) la raccolta non comprometta l'equilibrio dell'habitat naturale e la conservazione delle specie nella zona di raccolta». Si tratta di concetti attinenti essenzialmente al settore agricolo e non ambientale. In questo contesto si comprende l'opportunità, confermata anche dalla Conferenza unificata, di uno specifico decreto interministeriale capace di armonizzare la disciplina delle attività di raccolta e prima trasformazione in regime biologico delle specie spontanee officinali nei territori diversi dagli habitat/riserve naturali e parchi nazionali e regionali, anche distinguendo la raccolta a fini professionali da quella per autoconsumo come osservato dal Consiglio di Stato nel proprio parere.

Il richiamo esplicito nel Testo Unico a questo regolamento comunitario permetterà ai raccoglitori di attribuire al loro prodotto erboristico una qualifica oggi molto apprezzata dal mercato.

Infine sempre in riferimento al comma 2°, si segnala che, in accoglimento delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato, il decreto interministeriale ivi citato non potrà introdurre innovazioni sostanziali o limitazioni non riconducibili alla normativa vigente. A tal fine, è stata sostituita la

locuzione «anche in riferimento al reg. (CE) n. 834/2007» con quella «nel rispetto del reg. (CE) n. 834/2007».

Per quanto concerne, infine, l'attività di raccolta spontanea di piante, alghe, funghi macroscopici e licheni cresciuti spontaneamente e destinati ad essere impiegati come ingredienti di un medicinale, il comma 3° prevede che la stessa sia effettuata in accordo alle *Good Agricultural and Collection Practice*. L'articolo in esame è sempre riconducibile ai principi di organizzazione delle disposizioni per settori omogenei e di semplificazione del linguaggio normativo indicati dall'art. 5, comma 2°, lett. b), della legge n. 154 del 2016.

L'art. 4, stabilisce che, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, deve essere adottato il Piano di settore della filiera delle piante officinali che costituisce lo «strumento programmatico strategico diretto ad individuare gli interventi prioritari per migliorare le condizioni di produzione e di prima trasformazione delle piante officinali», al fine di incentivare lo sviluppo di una filiera integrata dal punto di vista ambientale, di definire forme di aggregazione professionale e interprofessionale capaci di creare condizioni di redditività per l'impresa agricola e di realizzare un coordinamento della ricerca nel settore.

La norma riprende l'esperienza positiva del Piano di settore quale documento di indirizzo approvato in Conferenza Stato Regioni il 10 aprile del 2014 con Atto n. 43/CSR e scaduto a dicembre del 2016. Il Piano comprendeva un allegato tecnico più ampio denominato "La filiera delle piante officinali", un "glossario" e il documento ISMEA "Piante officinali in Italia: un'istantanea della filiera e dei rapporti tra i diversi attori", presentato in un *workshop* il 17 luglio 2013 presso il Ministero della salute, che ha fatto il punto sui dati del settore a livello internazionale e nazionale quantificandone la consistenza dal punto di vista strutturale ed economico.

L'art. 5, statuisce che con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali è istituito il Tavolo tecnico del settore delle piante officinali, peraltro già previsto dal decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 10 dicembre 2013, n. 15391. Ovviamente in ossequio a tale norma il Tavolo tecnico che costituisce l'organo consultivo e di monitoraggio in materia di piante officinali verrà aggiornato entro l'entrata in vigore della legge. Inoltre il "nuovo Tavolo" si rende necessario poiché su indicazione della Conferenza unificata sono stati integrati i partecipanti al tavolo includendovi i rappresentanti dei collegi e degli ordini professio-

nali, della Società botanica italiana, della Società di ortoflorofruitticoltura italiana e della Società italiana di fitochimica e delle scienze delle piante medicinali, alimentari e da profumo mentre il rappresentante dell'AIFA era già stato inserito su richiesta del Ministero della salute nelle prime fasi di valutazione dello schema di legge. Inoltre per coerenza con l'oggetto del decreto legislativo si è inoltre ritenuto necessario escludere la partecipazione al Tavolo tecnico delle Unioni e Federazioni del commercio e della distribuzione delle piante officinali, in quanto associazioni che curano fasi successive rispetto a quelle di coltivazione, raccolta e prima trasformazione. La norma, è evidente, mira a valorizzare l'interlocuzione tra Istituzioni pubbliche ed operatori del settore che, in quanto portatori di interessi, è opportuno ascoltare al fine di meglio comprendere le rispettive esigenze e adottare conseguenti provvedimenti con esse coerenti. Nell'ambito del Tavolo tecnico del settore delle piante officinali, al comma 4°, è costituito un Osservatorio economico e di mercato finalizzato a raccogliere e aggiornare le informazioni derivanti dal monitoraggio dei dati economici del settore. Anche questo comma è riconducibile ai principi di organizzazione delle disposizioni per settori omogenei e di introduzione di meccanismi, di tipo concordato, con le amministrazioni territoriali indicati dall'art. 5, comma 2°, lett. *b*) e *f*), della legge n. 154 del 2016.

Altra novità ed ulteriore strumento di qualificazione della produzione italiana sarà l'art. 6 che prevede con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'istituzione dei registri varietali delle specie di piante officinali, nei quali sono elencate le piante officinali ammesse alla commercializzazione e sono stabilite le modalità e le condizioni per la certificazione delle sementi. L'articolo in esame è riconducibile ai principi di riassetto della normativa vigente e di organizzazione delle disposizioni per settori omogenei indicati dall'art. 5, comma 2°, lett. *b*), della legge n. 154 del 2016.

A riguardo è utile chiarire che il mercato erboristico oggi non fa distinzione di provenienza e varietà delle specie officinali mentre in futuro, sia gli utilizzatori che i produttori tenderanno progressivamente a caratterizzare le specie coltivate e i loro derivati. È così in tutti i settori, e a maggior ragione dovrà esserlo in un comparto che proprio nella variabilità e nel profilo fitochimico dei propri prodotti deve ricercare la qualità. In via informale traspare dalle Associazioni dei produttori una certa preoccupazione, e vedono in questo nuovo assetto normativo una rinuncia alla biodiversità delle loro coltivazioni. Al contrario, l'esperienza ci insegna che la registrazione di

una varietà è una opportunità a loro disposizione proprio per valorizzare le loro essenze, secondo principi e procedimenti di identificazione e tutela delle risorse genetiche che stanno basando molti aspetti della produzione dei derivati naturali e appare chiaro come si sta avviando un processo che si svilupperà nel tempo, sul quale ci deve essere massima collaborazione nella filiera e con tutte le realtà locali interessate a differenziare le proprie produzioni sul mercato.

Ovvio che il seguente art. 7 relativo ai marchi collettivi di qualità delle piante officinali deve essere necessariamente letto insieme al precedente art. 6 nell'ottica di valorizzazione di un prodotto del territorio nell'ambito della regione creando dei distretti specifici. Tali marchi, finalizzati a certificare il rispetto di standard di qualità nella filiera delle piante officinali, sono istituiti dalle Regioni, anche d'intesa con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali nel rispetto della normativa dell'Unione europea. Come già ricordato in precedenza la Commissione UE ha dato l'assenso all'art. 7 terminando la procedura di richiesta di "parere circostanziato" ai sensi dell'art. 6, par. 2 della direttiva (UE) 2015/1535.

In realtà anche su questo argomento il Consiglio di Stato nel proprio parere ha osservato che il riferimento alla "filiera" richiederebbe un chiarimento definitorio in ordine alla inclusione o meno in essa anche delle fasi successive alla prima trasformazione che non sono oggetto del decreto in esame. Sulla tematica, tuttavia, il Ministero ha ritenuto che il concetto di filiera, come richiamato dalla norma, non sia scindibile. I marchi di processo e prodotto delle piante officinali, ovvero i disciplinari di produzione che definiscono il sistema di gestione di qualità ed il miglioramento continuativo a garanzia della stessa, sono definiti puntualmente proprio per realizzare un prodotto che nella fase di trasformazione, e quindi negli step successivi della filiera, deve mantenere idonee caratteristiche di qualità derivate da una corretta produzione in campo a garanzia del consumatore. Pertanto il riferimento alla filiera garantisce la tracciabilità del prodotto in tutte le sue fasi ed evidenzia solamente che il buon prodotto ultimato/finito deriva da un prodotto qualitativamente idoneo *ab origine*.

La norma fa riferimento a Marchi collettivi pubblici (regionali o adottati d'intesa con le Regioni), ossia istituiti con normativa (primaria o derivata), che dovrebbe in ogni caso rispettare, al momento dell'adozione delle relative disposizioni di implementazione, i criteri forniti dalla Commissione Europea tanto con riferimento alla politica della qualità, ai c.d. sistemi di certificazione volontaria (cfr. il c.d. "pacchetto qualità" del 2010), nonché alla comunicazione della Commissione europea sulla promozione dei pro-

dotti dell'agricoltura e della pesca in *GUCE* 1986, C 272 p. 2 ss. e relative linee guida aggiornate sul rispetto della libera circolazione delle merci ed il mercato interno. Pertanto le valutazioni circa la compatibilità dell'iniziativa con il diritto UE andrebbero effettuate in sede di stesura con le Regioni della norma di implementazione in materia, avendo ben presente che, in ogni caso, non potrebbe trattarsi di un "marchio di qualità geografica", e che occorrerà rispettare anche i limiti della disciplina sugli aiuti di Stato. In base a quanto sopra esposto si ritiene secondario il profilo della tutela all'estero del marchio. Si conferma che il marchio non potrebbe in alcun modo diventare obbligatorio in funzione tanto dei limiti imposti dalla normativa dell'Unione quanto dalla stessa Costituzione italiana. La norma, inoltre, incentiva la diffusione e l'applicazione, nelle diverse fasi della filiera delle piante officinali, delle GACP. L'offerta di un prodotto "*made in Italy*" caratterizzato da accertati standard di qualità consentirebbe alla materia prima vegetale nazionale di acquisire un valore aggiunto in termini di competitività sul mercato internazionale. Questo articolo di legge, quindi, persegue l'obiettivo di favorire la realizzazione di un "marchio" o "marchi" di certificazione delle erbe officinali italiane che, al pari di quanto accade per altri prodotti della filiera agroalimentare, permetta di meglio valorizzare e riconoscere il prodotto nazionale in ambiti internazionali. L'azione conseguente è quella di avviare la creazione di disciplinari per la definizione dei requisiti a marchio DOP, IGP e prodotti con requisiti di qualità. L'articolo in esame è riconducibile ai principi di riassetto della normativa vigente e di organizzazione delle disposizioni per settori omogenei indicati dall'art. 5, comma 2°, lett. b), della legge n. 154 del 2016.

L'art. 8 richiama le sanzioni previste in altra norma che non potevano essere abrogate, a riguardo le Amministrazioni dovranno coordinarsi per emanare un testo di legge specifico in linea con la presente legge.

L'art. 9 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Infine l'art. 10 individua l'entrata in vigore del decreto e le disposizioni abrogate. In particolare il comma 1° differiva l'applicazione del decreto al perfezionamento della procedura di notifica alla Commissione europea ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 come sopra detto, tuttavia tale differimento permetterà la predisposizione dei decreti attuativi previsti nei vari articoli.

Visto poi che la norma è attuativa dell'art. 5, lett. a) della delega si è provveduto ad effettuare una ricognizione della pregressa normativa in materia di piante officinali individuando la normativa da abrogare. Con particolare riferimento alla legge n. 99 del 6 gennaio 1931, si era inizialmente

determinato di abrogare anche l'art. 6 che disciplina le modalità di rilascio del diploma di erborista. Detta norma appariva infatti obsoleta poiché il titolo ivi citato è stato sostituito inizialmente dal Diploma universitario in Tecniche Erboristiche, istituito con decreto ministeriale del 6 giugno 1995, che ha avuto il merito di associare alle conoscenze sulle tecniche di coltivazione quelle sulla chimica dei principi attivi naturali. Successivamente, con d.m. n. 509 del 1999, tutti i diplomi sono stati trasformati in laurea triennale, compresa quella in *Tecniche Erboristiche*, che attualmente viene classificata come Laurea Triennale Classe L-29. Di fatto l'attuale corso di studi ha aggiornato e riconfermato la preparazione e qualificazione tecnico-scientifica dell'erborista nella filiera delle piante officinali a garanzia della qualità e sicurezza, dalla coltivazione alla trasformazione della materia prima vegetale fino al prodotto finito in modo particolare quando tali prodotti siano destinati all'uso erboristico, salutistico, medicinale e cosmetico. Tuttavia, alla luce di quanto richiesto dalla Conferenza unificata ed in considerazione di quanto rappresentato nel parere espresso dal Consiglio di Stato, si è deciso di escludere dall'abrogazione l'art. 6 della legge n. 99 del 1931.

Per ciò che concerne, invece, l'art. 7 della medesima legge, si rimanda a quanto rappresentato all'art. 1 comma 7°. Poi sulla base di quanto rilevato in sede di Conferenza unificata si è inoltre soppresso il riferimento alla legge n. 1724 del 1940 che risulta già abrogata.

Sempre con riferimento all'art. 10, il Consiglio di Stato nel proprio parere rileva che solo con riferimento al r.d. n. 772 del 1932 si è previsto di differire l'abrogazione al momento dell'entrata in vigore del decreto di cui all'art. 1, comma 3°, e chiede pertanto di valutare l'opportunità di applicare lo stesso meccanismo a tutti gli altri provvedimenti di cui si intende disporre l'abrogazione. Al riguardo, tuttavia, si rappresenta che il differimento dell'effetto abrogativo ha una specifica ragion d'essere con riferimento al r.d. n. 772 del 1932, che contiene un "Elenco delle piante dichiarate officinali". Poiché tra i compiti del decreto interministeriale di cui all'art. 1, comma 3°, vi è proprio quello di definire «l'elenco delle specie di piante officinali coltivate ai fini del presente decreto», appare logica l'esigenza di un coordinamento. Tale esigenza, invece, non si ravvisa con riferimento agli altri provvedimenti elencati che, pertanto, debbono essere abrogati dal momento dell'entrata in vigore del decreto.

Al lettore attento ed esperto di questioni legislative non sarà sicuramente sfuggito che oltre all'art. 9 in tutti gli articoli del Testo unico si parla di attività da compiere senza «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», quindi a fronte di un settore innovato e razionalizzato che

avrebbe bisogno di risorse mirate per attivare azioni sul territorio volte a sviluppare la filiera ed aumentare le produzioni, si dovrà agire, se possibile, in sinergia tra Ministero e Regioni attivando quelle risorse e strumenti normativi presenti nei Piani di sviluppo regionali. Quello che si può affermare, per esperienza diretta, è il grande interesse degli agricoltori per il settore ed il forte valore aggiunto per i territori anche svantaggiati e di montagna legato all'innovazione che nei prossimi anni attiverà una filiera circolare non solo delle risorse ma anche delle competenze.

# OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

NICOLA LUCIFERO

## **IL REGOLAMENTO (UE) 2018/848 SULLA PRODUZIONE BIOLOGICA. PRINCIPI E REGOLE DEL NUOVO REGIME NEL SISTEMA DEL DIRITTO AGROALIMENTARE EUROPEO**

### ABSTRACT

Il saggio esamina la nuova disciplina sull'agricoltura biologica a fronte del reg. (UE) 2018/848. Il tema viene affrontato attraverso l'evoluzione delle regole della produzione dei prodotti biologici e si incentra, in particolare modo, nella contestualizzazione del nuovo regolamento nell'ambito del sistema del diritto agroalimentare europeo a fronte degli ultimi interventi normativi. Si tratta di una disciplina caratterizzata da una forte carica innovativa sotto il profilo dei suoi obiettivi, ma ancor più dei principi ispiratori e delle regole applicative con esiti rilevanti sotto il profilo istituzionale e sotto quello dei ruoli e delle competenze assegnati alla Commissione attraverso l'istituto degli atti delegati. Nondimeno, la complessità di tali disposizioni e alcune criticità dettate da una assenza di semplificazione pone alcuni interrogativi interpretativi e potrà facilmente creare difficoltà sul lato applicativo ai tecnici e agli operatori coinvolti nelle diverse fasi della filiera.

*The essay analyses the new discipline on organic farming on the basis of the regulation (EU) 2018/848. The issue is dealt through the evolution of the rules for the production of organic products and, in particular, focuses on the contextualisation of the new regulation within the framework of the European agri-food law system on the basis of the latest regulatory measures. It is a legal discipline characterized by a strong innovative role in terms of its objectives, but even more for its principles and application rules with results that are relevant from an institutional point of view and under the roles and responsibilities assigned to the Commission through the institute of delegated*

*acts. Nonetheless, the complexity of these provisions and some critical issues dictated by an absence of simplification poses some interpretative questions and can easily create difficulties on the application side to the technicians and operators involved in the various stages of the supply chain.*

PAROLE CHIAVE: Agricoltura biologica – Ambiente – Sviluppo rurale – Qualità degli alimenti.

KEYWORDS: *Organic product – Quality – Environment – Rural development – Food quality.*

SOMMARIO: 1. Premessa: il reg. 2018/848 e la sua collocazione nel quadro evolutivo della disciplina di diritto agroalimentare. – 2. Il contesto generale e gli atti di *soft law* che hanno preceduto l'entrata in vigore del reg. 2018/848. – 3. Principi e regole per un *sistema globale di gestione sostenibile* della produzione biologica. – 3.1 Le regole della produzione biologica. – 3.2 Le regole dell'etichettatura biologica. – 3.3 Le regole della certificazione biologica e del sistema dei controlli. – 4 Conclusione: il reg. 2018/848 come regolamento dell'integrazione dell'agricoltura biologica con le politiche europee del sistema del diritto agroalimentare.

1. Il 14 giugno 2018 è stato pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale dell'unione europea* il reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici che abroga e sostituisce il previgente reg. (CE) 834/2007.

Si tratta di un regolamento dimensionalmente ampio e complesso – basti pensare che è composto da 124 *considerando*, 61 articoli e 6 allegati – ed è caratterizzato da una forte valenza unificatrice dello strumento di regolazione della disciplina di produzione biologica nel contesto del sistema del diritto agroalimentare europeo.

L'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2021. Un arco temporale significativo, che intercorre dalla data di pubblicazione all'applicazione del regolamento, reso necessario non solo dall'approvazione degli allegati tecnici ancora mancanti, ma anche dall'esigenza di un congruo termine per i molti soggetti coinvolti per adeguarsi alla nuova disciplina. Peraltro, merita puntualizzare che il quadro normativo unico ed armonizzato in materia di produzione biologica richiede un ulteriore intervento del legislatore e, tal fine, ai sensi dell'art. 55, è riconosciuto alla Commissione il potere di adottare numerosi atti delegati<sup>1</sup> che andranno a disciplinare gli aspetti più dettagliati e specifici del provvedimento legislativo integrando la disciplina del regolamento<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A tale proposito, l'art. 55 indica che è conferito il potere alla Commissione per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2021 di adottare gli atti delegati di cui all'art. 2, par. 6; all'art. 9, par. 11; all'art. 10, par. 5; all'art. 12, par. 2; all'art. 13, par. 3; all'art. 14, par. 2; all'art. 15, par. 2; all'art. 16, par. 2; all'art. 17, par. 2; all'art. 18, par. 2; all'art. 19, par. 2; all'art. 21, par. 1; all'art. 22, par. 1; all'art. 23, par. 2; all'art. 24, par. 6; all'art. 30, par. 7; all'art. 32, par. 4; all'art. 33, par. 6; all'art. 34, par. 8; all'art. 35, par. 9; all'art. 36, par. 3; all'art. 38, par. 8; all'art. 40, par. 11; all'art. 44, par. 2; all'art. 46, par. 7; all'art. 48, par. 4; all'art. 53, par. 2, 3 e 4, all'art. 57, par. 3; e all'art. 58, par. 2.

<sup>2</sup> È noto, infatti, che il Trattato di Lisbona ha apportato rilevanti modifiche nell'Ordinamento giuridico dell'Unione e, segnatamente, nel regime delle fonti del diritto. Tra queste, in linea con le proposte del (mai adottato) *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* del 2003, il TFUE ha introdotto gli atti delegati (art. 290) e gli atti esecutivi (art. 291). Il pri-

Dunque, se *prima facie* il regolamento può sembrare in linea con la normativa precedentemente in vigore, in verità si caratterizza per una forte carica innovativa sotto il profilo dei suoi obiettivi, ma ancor più dei principi ispiratori e delle regole applicative. Da un lato, la presa d'atto che il mercato del biologico rappresenta una realtà in continua crescita in Europa<sup>3</sup>, segnata da una costante esigenza di fiducia da parte dei consumatori verso gli alimenti e da una ricerca della qualità dei prodotti biologici; dall'altra la consapevolezza che la produzione biologica è diventata un sistema agricolo, talvolta altamente specializzato, alternativo a quello tradizionale, che regola il processo di produzione e identifica il prodotto finale attraverso strumenti di valorizzazione della qualità, ha portato il legislatore europeo a compiere un nuovo passo in avanti in una prospettiva unificata e sistemica che negli ultimi anni ha caratterizzato larga parte dei suoi testi legislativi<sup>4</sup>

---

mo prevede che attraverso un atto legislativo si possa delegare alla Commissione il potere di adottare «atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo», mentre ai sensi dell'art. 291 si prevede che, quando siano necessarie «condizioni uniformi di esecuzione» la competenza esecutiva possa essere conferita alla Commissione ovvero, in casi specifici, al Consiglio. La funzione della delega – come richiamata dal Reg. 2018/848 – è quella di permettere di affrontare gli aspetti più dettagliati e specifici previsti un provvedimento normativo europeo, consentendo altresì al legislatore di conservare, in ultima istanza, il potere e la responsabilità che gli competono. Sul punto v. Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón del 13 dicembre 2013 (C-427/2012) relativamente al significato e all'interpretazione di tali atti (p. 35 e ss.), nonché sul rapporto tra tali atti delegati e quelli di esecuzione (p. 56). In dottrina, L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione UE: dalla PAC al TFEU*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1-2010, 3; E. CANNIZZARO, *Profili istituzionali della politica agricola*, in I. CANFORA, L. COSTANTINO, A. JANNARELLI (a cura di), *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, Bari, 2017, pp. 18-22.

<sup>3</sup> Negli ultimi anni in Europa il mercato del biologico si è sviluppato in maniera significativa. In Europa, nel 2015, il mercato del biologico è aumentato del 13%, raggiungendo quasi i 30 miliardi di euro, di cui 27,1 nell'Unione europea. La crescita maggiore si è registrata in Italia e Francia, con un +15%, seguite dalla Germania (+11%). Il mercato dell'alimentare biologico si amplia più rapidamente dell'agricoltura biologica che, però, nel 2015 è aumentata anch'essa più che negli anni precedenti, con un +8,2%. Alla fine del 2015, i terreni coltivati in modo biologico erano pari a 12,7 milioni di ettari, di cui 11,2 milioni nell'Unione europea, rappresentando, rispettivamente, il 2,5% e il 6,2% del terreno agricolo totale. I Paesi con le maggiori aree agricole biologiche sono la Spagna (1,97 milioni di ettari), l'Italia (1,49 milioni di ettari) e la Francia (1,37 milioni di ettari). In ognuno di questi tre Paesi, nel 2015 l'area agricola biologica è aumentata di almeno 100.000 ettari. Il principale mercato europeo è quello tedesco (8,6 miliardi di euro), seguito da quello francese (5,5 miliardi), britannico (2,6 miliardi) e italiano (2,3 miliardi). A livello globale, la Germania è il secondo mercato del biologico, dopo gli Stati Uniti, che nel 2015 hanno raggiunto i 35,8 miliardi di euro. Ogni anno i consumatori europei spendono sempre di più per gli alimenti biologici, con una media di 36,4 euro a persona in Europa e di 53,7 euro nell'UE. La Svizzera è il Paese con la più alta spesa pro capite per alimenti biologici in tutto il mondo (262 euro), seguita dalla Danimarca con 191 euro e dalla Svezia con 177 euro.

<sup>4</sup> Un processo da tempo in atto che la più autorevole dottrina ha saputo identificare

quale ulteriore tassello normativo del più ampio e articolato contesto della strutturazione del mercato agroalimentare<sup>5</sup>.

La disciplina della produzione biologica si amplia ulteriormente nel campo di applicazione e negli obiettivi muovendo dalla sua struttura caratterizzante (articolata nei tre diversi momenti della produzione, sistemi di controllo e certificazione, e etichettatura) rinvenibile fin dalla prima esperienza normativa del reg. (CEE) 2092/1991 del 24 giugno 1991, e rappresenta un momento di incontro tra più tematiche, diverse tra loro, di politica ambientale e di regole del mercato, che convergono in un sistema che coinvolge le strutture produttive, e quindi i prodotti agroalimentari, ma anche il territorio e l'ambiente<sup>6</sup>. In tal senso, non sfugge l'intento di un riordino

---

in una idea di "Codificazione", per esso intendendo "codici comuni", quali testi unitari di una disciplina specifica, nei quali bisogni e soggetti, nazionali, regionali e locali, occupano un posto di rilievo accanto a quello proprio delle scelte disciplinari espresse centralmente (F. ALBISINNI, *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, 2011, p. 17). Questi rappresentano "strumenti giuridici di regolazione", che in parte affiancano e in parte sostituiscono i profili di "diritto incentivante" che hanno a lungo caratterizzato la PAC. In argomento, per tutti, A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in questa *Rivista*, 2006, I, p. 183; ID., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in questa *Rivista*, 2007, I, p. 3; ID., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011.

<sup>5</sup> L'indagine sulla "strutturazione" giuridica del mercato nel sistema agroalimentare si deve, principalmente, ad A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto Privato Europeo*, vol. II, tomo 2, Milano, 2008, pp. 493-496, il quale osserva come il processo da tempo in atto si segnali per la formazione a livello europeo e per singoli comparti produttivi per un mercato che si attua attraverso l'introduzione delle fondamentali "regole del gioco". Il processo di strutturazione giuridica dei mercati è guidato dal potere legislativo, e giurisdizionale, delle Istituzioni europee, con la particolare conseguenza che la strutturazione del mercato non interviene in un vuoto normativo, bensì in un sistema nella quale i Paesi membri hanno già la propria disciplina di mercato, così modificando regole vecchie o producendo regole nuove (cfr. G. BENACCHIO, *Diritto privato dell'Unione europea. Fonti, modelli, regole*, Padova, 2010, pp. 53 ss.) in una prospettiva di regole poste a governo del mercato.

<sup>6</sup> L'origine e lo sviluppo dell'agricoltura biologica si innesca principalmente su fattori di mercato e sulla preoccupazione dei consumatori verso la salubrità degli alimenti, ma altresì verso una consapevolezza dei danni provocati all'ambiente da pratiche in agricoltura che possono comportare l'inquinamento del suolo, delle acque, lo spreco di risorse naturali, etc., e pertanto la preferenza verso produzioni che favoriscono un sistema di produzioni eco-compatibili. Su questa base si sviluppa l'agricoltura biologica come metodo specifico di produzione agricolo che opera nel rispetto dell'ambiente in quanto non fa ricorso né a concimi chimici, né diserbanti o fitofarmaci. Il suo sviluppo si deve tuttavia alla politica di incentivo europeo che in un primo momento vi ha intravisto un modo per contenere le produzioni in agricoltura, in quanto da tale pratica ne derivava un sicuro calo della quantità della produzione, e il riconoscimento di un c.d. "prezzo di intervento" (in argomento, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, p. 208) e, in un secondo,

sistematico perseguito dal legislatore del 2018 che è evidente fin dai primi *considerando* ove si sottolinea l'esigenza di integrare la produzione biologica con gli obiettivi della PAC<sup>7</sup>, legare i prodotti biologici ai regimi di qualità per il rispetto di norme rigorose in materia di salute, di ambiente e di benessere degli animali nell'ambito del ciclo produttivo<sup>8</sup>, nonché sottoporre tali produzioni al reg. (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali in modo da verificare la loro conformità alle prescrizioni per la produzione biologica<sup>9</sup>.

Effettive novità si riscontrano sul tema delle certificazioni e del regime dell'importazione dei prodotti biologici: queste ultime in particolare esigono regole comuni e altrettanto rigorose sia nel caso di produttori "bio" UE che *extra* UE che intendono commercializzare i propri prodotti nell'Unione, in quanto devono rispettare le stesse regole dei produttori europei sulla base di un preventivo riconoscimento della Commissione delle norme di produzione e delle misure di controllo affinché siano equivalenti. Un principio di equivalenza che si riflette anche nell'ambito degli accordi commerciali bilaterali nella previsione di norme che assicurano lo stesso livello di garanzia di conformità<sup>10</sup>.

Allo stesso modo, il sistema della produzione è coerente con la disciplina della sicurezza alimentare di cui al reg. 178/2002, ma ciò non rappresenta certamente una novità in quanto risultava un dato già acquisito con il reg. 834/2007 come peraltro si poteva percepire per la sua coerenza con l'impostazione normativa del regolamento sulla sicurezza alimentare (si veda ad esempio l'art. 1 che ripropone concetti e terminologie proprie della *general food law* tra cui in primo luogo la logica di filiera per la definizione del quadro regolamentare<sup>11</sup>). Il regolamento 2018, invece, presenta una struttura e

---

complice la convinzione maturata da parte dei consumatori, e fortemente pubblicizzata, che il prodotto "bio" è l'espressione sì di una produzione che valorizza i sistemi naturali, coerenti con l'ambiente e il territorio, ma è altresì un prodotto salutare. Una endiadi quella tra prodotto biologico e salute non espressamente richiamata dal legislatore che tuttavia ha da sempre rappresentato il volano per lo sviluppo di questi prodotti nei mercati più ricchi.

<sup>7</sup> Cfr. *considerando* n. 3.

<sup>8</sup> Cfr. *considerando* n. 2.

<sup>9</sup> In tal caso il riferimento è all'art. 1, posto che il *considerando* è il n. 69.

<sup>10</sup> Sul punto v. d.m. MIPAAF del 6 febbraio 2018, n. 8283 relativamente alle procedure di importazione dei prodotti biologici dei Paesi terzi.

<sup>11</sup> Al riguardo, F. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare* (voce), in *Digesto civ.*, Agg., II, Torino, 2009, 498, rileva che «dalla normativa comunitaria emerge un quadro regolatore, assistito da principi propri, esplicitamente enunciati e di generale applicazione, destinati ad assicurare congiuntamente un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, la tutela degli interessi del consumatore, pratiche leali del commercio alimentare, la tutela della salute e del benessere degli animali, la salute vegetale e dell'ambiente, la libertà di circolazione all'interno della Comunità degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato nel rispetto dei

una terminologia normativa diversa e non enuncia in modo così esplicito tali concetti, in quanto si deve credere che le regole della *food safety* si ritengono oramai senza alcun dubbio proprie di un sistema maturo quale è quello della produzione biologica che è una componente integrante del diritto agroalimentare europeo. Questo aspetto risulta evidente fin dalla definizione dell'ambito di applicazione del regolamento (art. 2) ove viene espressamente riconosciuto la non derogabilità, da parte delle norme sulla produzione biologica, delle regole della «sicurezza della catena alimentare», delle disposizioni sulla «immissione dei prodotti sul mercato» di cui al reg. 1308/2013 e di quelle sull'informazione al consumatore di alimenti (reg. 1169/2011)<sup>12</sup>.

A ben vedere, la produzione biologica si basa su un «sistema globale di gestione dell'azienda agricola»<sup>13</sup> basato sull'interazione tra le migliori prassi in materia di ambiente ed azione per il clima, per un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali e l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e norme rigorose di produzione conformi alle preferenze di un numero crescente di consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. Una disciplina orizzontale che definisce un prodotto specifico frutto di un metodo di produzione che persegue obiettivi molto diversi tra loro espressione di interessi collettivi (*i.e.* tutela dell'ambiente, biodiversità, tutela delle produzioni locali, mantenimento delle razze autoctone, etc.) che sfocia nella definizione di un mercato specifico rispondente alla domanda dei prodotti biologici da parte dei consumatori. Obiettivi generali che l'art. 4<sup>14</sup> amplia notevolmente rispetto

---

principi e dei requisiti generali affermati dal reg. 178/02». In argomento, per tutti, L. COSTATO, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1-2007, p. 3; ID., *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 19 ss.

<sup>12</sup> Cfr. art. 2, parr. 4 e 5, reg. 2018/848.

<sup>13</sup> Cfr. *considerando* n. 1.

<sup>14</sup> Recita l'art. 4 del reg. 2018/848 che la produzione biologica persegue i seguenti obiettivi generali: «a) contribuire a tutelare l'ambiente e il clima; b) conservare a lungo termine la fertilità dei suoli; c) contribuire a un alto livello di biodiversità; d) contribuire efficacemente a un ambiente non tossico; e) contribuire a criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e soddisfare, in particolare, le specifiche esigenze comportamentali degli animali secondo la specie; f) promuovere le filiere corte e la produzione locale nelle varie zone dell'Unione; g) incoraggiare il mantenimento delle razze rare e autoctone in via di estinzione; h) contribuire allo sviluppo dell'offerta di materiale fitogenetico adeguato alle esigenze e agli obiettivi specifici dell'agricoltura biologica; i) contribuire a un elevato livello di biodiversità, in particolare utilizzando materiale fitogenetico di vari tipi, come materiale eterogeneo biologico e varietà biologiche adatte alla produzione biologica; j) promuovere lo sviluppo di attività di miglioramento genetico biologico dei vegetali al fine di contribuire a prospettive economiche favorevoli del settore biologico».

a quelli indicati dalle disposizioni dei regolamenti previgenti con il fine di coniugare interessi plurimi, talvolta anche alternativi tra loro, ed espressione di una multifunzionalità dell'impresa agricola che si manifesta in un forte collegamento tra agricoltura e ambiente attraverso cui perseguire interessi pubblici e collettivi. Ne discende che la produzione biologica mette in luce in modo più marcato una duplice funzione, provvedendo, da un lato, a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici da parte dei consumatori e, dall'altro, fornendo al pubblico beni la cui produzione caratterizza una azienda che opera in linea con la tutela dell'ambiente, il benessere degli animali e lo sviluppo rurale.

2. Il regolamento del giugno 2018 rappresenta il terzo intervento normativo del legislatore europeo sulla produzione biologica. Un processo che trova la sua origine nel reg. 2092/91 che ha fornito una prima definizione giuridica armonizzata del metodo di produzione biologica stabilendo norme di produzione, requisiti in materia di controllo e di etichettatura, nonché regole per l'importazione dei prodotti biologici, successivamente sostituito dal reg. (CEE) 834/2007 del 28 giugno 2007, da ultimo abrogato dal reg. 2018/848. Sono questi tre momenti legislativi diversi tra loro per il contesto che ha caratterizzato l'*iter* di formazione normativa e per gli obiettivi posti dal legislatore<sup>15</sup>.

Al regolamento del 1991 si arriva dopo anni di faticosa gestazione dovuta all'intrinseca difficoltà di dettare regole comuni in un settore che aveva avuto un primo e rapido sviluppo, tutt'altro che omogeneo e lineare nei diversi contesti nazionali europei, e che per lo più rientrava tra le iniziative governate dalle associazioni di produttori. L'intervento del legislatore europeo risponde quindi ad una logica di armonizzazione delle disposizioni relative al metodo di produzione biologico anche in ragione della crescente domanda di prodotti da parte dei consumatori disposti a pagare prezzi più elevati. La creazione di un mercato armonizzato per i prodotti biologici si

---

<sup>15</sup> In dottrina, per un esame della disciplina previgente, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *L'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e diritto alla salute*, in *Dir. agr.*, 1996, p. 135; I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari, 2002, spec., pp. 65-124; EAD, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in questa *Rivista*, 2007, I, p. 361; EAD., *Organic foods*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, (eds), *European and Global food law*, Padova, 2016, p. 463; E. CRISTIANI, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004; EAD., *Il metodo di produzione biologica*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 81; A. TOMMASINI, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in questa *Rivista*, 2014, I, p. 33.

realizza infatti attraverso una tecnica normativa precisa e chirurgica attraverso cui sono state definite regole tecniche di produzione – inizialmente per i soli prodotti vegetali e con il reg. 1804/1999 viene esteso anche alla produzione zootecnica – e dei relativi controlli, che ciascuna azienda doveva osservare. Regole destinate a costruire un quadro normativo in materia di produzione, di etichettatura e di controllo necessario per la tutela della coltura biologica e per perseguire, da un lato, condizioni di concorrenza leale tra i produttori, dall'altro una maggiore fiducia da parte dei consumatori che richiedevano in misura sempre maggiore tali prodotti<sup>16</sup>.

Ancorché l'esigenza di armonizzazione si sia fondata sulla base delle istanze di mercato, non va dimenticato che il "primo" regolamento nasce in momento storico in cui l'evoluzione della PAC si incentrava sul problema delle eccedenze produttive: in tal senso, non vi è dubbio che una produzione caratterizzata da importanti restrizioni in merito all'utilizzo di fertilizzanti, agenti chimici e antiparassitari, garantiva anche un impiego meno incisivo della terra, contribuendo in tal modo alla tutela ambientale e alla conservazione del territorio e dello spazio rurale. Circostanza marginale se si osservano i *considerando* del primo regolamento<sup>17</sup>, ma che si crede rilevante nel contesto storico generale e nella successiva evoluzione normativa in cui la produzione biologica si legherà in modo crescente agli obiettivi della PAC e, in particolare, allo sviluppo rurale.

Ulteriore tappa dell'evoluzione normativa è rappresentata dal reg. 834/2007 ove la revisione in tema di agricoltura biologica è segnata non solo e non più da esigenze di mercato, pur essendo ferma l'esigenza di favorire la fiducia del consumatore a una percezione comune del concetto di produzione biologica, ma in modo particolare per far proprie le istanze adottate dal "Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici" del 10 giugno 2004 [COM (2004) 415 def.]<sup>18</sup> che sottolinea la necessità di incentivare questa forma di agricoltura per il «ruolo che essa svolge per la società» nell'ottica della tutela dell'ambiente e, in particolare, sia per la promozione dello sviluppo rurale sia nell'ottica della realizzazione di prodotti di qualità attraverso l'adozione di metodi di produzione compatibili con l'am-

---

<sup>16</sup> Cfr. *considerando* nn. 1, 2 e 4, reg. 2092/1991.

<sup>17</sup> Ove tuttavia trovano esplicita menzione (cfr. *considerando* nn. 8, 9 e 10) a rimarcare il beneficio che tale pratica determina a livello ambientale e di tutela del territorio, ma indirettamente anche sul governo delle produzioni eccedentarie.

<sup>18</sup> In argomento, G. SGARBANTI, *Il piano di azione europeo per l'alimentazione e l'agricoltura biologica*, in E. CASADEI e G. SGARBANTI, (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Milano, 2005, p. 239.

biente. La revisione normativa si contestualizza nel processo oramai consolidato della politica di sviluppo rurale, allora giunta al suo secondo momento legislativo con il reg. (CE) 1698/2005, che abrogava il reg. (CE) 1257/1999<sup>19</sup>, ma altresì si inquadra perfettamente nel sistema della sicurezza alimentare dettata dal reg. (CE) 178/2002 di cui risente non solo nell'approccio di filiera e nell'uso della terminologia normativa, ma altresì per i riferimenti ai principi e alle definizioni del regolamento sulla *food safety*.

Quello del 2007 è un momento storico molto diverso rispetto a quello che ha visto la luce del primo regolamento dove il legislatore si è proposto di riordinare, attraverso un regolamento orizzontale, tutta una serie di regole tecniche stratificatesi nel tempo a favore di una categoria (oramai definita) di prodotti caratterizzati da un metodo di produzione che segna l'intera filiera produttiva dalla sua fase iniziale, attraverso i controlli<sup>20</sup> fino all'etichettatura e quindi all'immissione sul mercato. Obiettivo che persegue attraverso una tecnica normativa diversa, privandosi di allegati che appesantivano e rendevano non sempre agevole l'interpretazione del testo, e definendo un sistema privo del farraginoso meccanismo delle deroghe in luogo di una applicazione maggiormente flessibile delle norme sulla produzione a cui possono ricorrere gli Stati membri previa autorizzazione da parte della Commissione (art. 22).

Diverso ancora è il contesto in cui trova origine il reg. 2018/848. A differenza dei regolamenti che lo hanno preceduto, la modifica legislativa è determinata non da esigenze dettate propriamente dal mercato, bensì dall'opportunità di un allineamento della disciplina del biologico con la PAC, di cui la riforma del 2013 ha evidenziato ulteriormente la matrice ambientale, nonché con le altre politiche dell'Unione<sup>21</sup>. Vi è la piena consapevolezza che gli effetti positivi dell'agricoltura biologica sull'ambiente contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi della PAC, così come delle altre politiche europee sulla biodiversità fino al 2020<sup>22</sup>, della comunicazione sulle infrastrutture verdi<sup>23</sup>, della strategia tematica per la protezione del

---

<sup>19</sup> Oggi sostituito dal reg. (UE) 1305/2013 del 13 dicembre 2013.

<sup>20</sup> Secondo le regole previste dal reg. (CE) 882/2004 sui controlli ufficiali.

<sup>21</sup> Giova rilevare che la base giuridica del regolamento è rappresentata dall'art. 43, par. 2, TFUE, sicché la disciplina deve essere inquadrata in via esclusiva tra gli strumenti della PAC.

<sup>22</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su "La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020" del 3 maggio 2011 [COM(2011)244 def.].

<sup>23</sup> Cfr. "Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa" [SWD (2013) 155 def.].

suolo<sup>24</sup> e della normativa ambientale (che comprende ad esempio le direttive uccelli e *habitat*<sup>25</sup>, la direttiva sui nitrati<sup>26</sup>, la direttiva quadro in materia di acque<sup>27</sup> e la direttiva sui limiti nazionali di emissione<sup>28</sup>). D'altronde, il regime del settore biologico è nato nel 1991 per un mercato di nicchia caratterizzato da un numero limitato di produttori e di consumatori, e si è sviluppato rapidamente evidenziando la necessità di adeguare la propria disciplina ad un mercato più ampio per non mettere a repentaglio la fiducia dei consumatori e la qualità dei prodotti biologici, a cui ha in buona parte provveduto il legislatore del 2007 in funzione anche dell'adeguamento al sistema della sicurezza alimentare; da ultimo, si incentra su un modello di agricoltura biologica in cui il profilo "ambientale" è fortemente marcato, come rivelano gli obiettivi indicati nel regolamento in linea con le finalità della PAC. Invero, l'obiettivo del legislatore è integrare completamente il sistema di produzione biologica con gli obiettivi della PAC e, più in particolare, facendo propri i requisiti di tutela dell'ambiente con l'attività agricola attraverso una produzione agricola sostenibile<sup>29</sup>. È significativo in tal senso come, a differenza dei precedenti regolamenti, i primi *considerando* del regolamento del 2018 siano tutti incentrati, non sul consumatore, bensì sulla sinergia con la PAC e con le altre politiche europee<sup>30</sup>. Una prospettiva comune in cui il processo produttivo del biologico si sposa perfettamente con gli obiettivi di una PAC sempre più ambientale. In altri termini, un sistema che riconosce agli agricoltori biologici il diritto, di fatto, di accedere ai

---

<sup>24</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Strategia tematica per la protezione del suolo" del 22 settembre 2006 [COM (2006) 231 def.].

<sup>25</sup> Rispettivamente, direttiva 2009/147/CE e direttiva 43/92/CEE.

<sup>26</sup> Cfr. direttiva 91/676/CEE.

<sup>27</sup> Cfr. direttiva 2000/60/CE.

<sup>28</sup> Cfr. direttiva 2001/81/CE.

<sup>29</sup> Motivazioni che si rinvengono con chiarezza nella stessa proposta di regolamento i cui obiettivi sono di eliminare gli ostacoli allo sviluppo sostenibile della produzione biologica nell'Unione, garantire condizioni di concorrenza eque per gli agricoltori e gli operatori e consentire al mercato interno di funzionare in modo più efficiente, mantenere o migliorare la fiducia del consumatore nei prodotti biologici. Cfr. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) n. 882/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio [regolamento sui controlli ufficiali] e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 24 marzo 2014 [COM (2014) 180 def.]. Sul punto, I. TRAPÈ, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in questa *Rivista*, 2015, I, p. 535.

<sup>30</sup> Il riferimento al consumatore si riviene solo al 6 e 9 *considerando*, mentre i precedenti regolamenti incentravano i primi *considerando* sulla domanda dei consumatori, la loro fiducia nel settore e su esigenze del mercato. La coerenza con la PAC e le altre politiche risulta del tutto marginale.

pagamenti per l'inverdimento, e al nuovo quadro dello sviluppo rurale che propone una nuova misura specifica a sostegno dell'agricoltura biologica sia per la conversione alle pratiche dell'agricoltura biologica sia per il mantenimento di tali pratiche (art. 29 reg. 1305/2013)<sup>31</sup>. Con questo non si vuole dire che negli anni passati l'agricoltura biologica era estranea alla politica dello sviluppo rurale, tutt'altro essa rappresentava una misura agroambientale importante, bensì mettere in luce la diversa prospettiva che si ricava dal regolamento europeo sul biologico che risente della PAC e delle sue finalità e che il legislatore riformista coglie e modella per definire gli obiettivi centrali della produzione biologica.

Il contesto generale in cui si colloca l'iniziativa del legislatore europeo si lega altresì alla Comunicazione sul "Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea"<sup>32</sup>, che si regge su tre principali aree d'azione definite prioritarie: la prima, intende aumentare la competitività dei produttori biologici dell'Unione europea, secondo queste modalità: stimolando una sempre maggior consapevolezza degli strumenti dell'UE nell'ambito della produzione biologica e creando sinergie con tali strumenti; affrontando le lacune tecniche presenti nella produzione biologica, grazie a ricerca e innovazione e alla diffusione dei loro risultati; aumentando la disponibilità di informazioni sul settore della produzione biologica, nonché sul mercato e sugli scambi commerciali. La seconda area d'azione prioritaria riguarda invece il consolidamento e il rafforzamento della fiducia dei consumatori nei confronti del regime europeo per l'agricoltura e gli alimenti biologici nonché nei confronti dei prodotti biologici importati, in particolare per quanto riguarda le misure di controllo. La terza area prioritaria, infine, si propone di rafforzare la dimensione esterna del regime di produzione biologica dell'UE.

Seppure la proposta enuncia l'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione in linea con il c.d. "REFIT"<sup>33</sup> nell'ottica di semplificare e mi-

---

<sup>31</sup> Il sostegno nell'ambito della presente disposizione è concesso, per ettaro di superficie agricola, agli agricoltori o alle associazioni di agricoltori che si impegnano volontariamente ad adottare o a mantenere i metodi e le pratiche di produzione biologica ai sensi del reg. (CE) n. 834/2007 e che sono agricoltori in attività ai sensi dell'art. 9 del reg. (UE) n. 1307/2013.

<sup>32</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul *Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea*, del 24 marzo 2014 [COM (2014) 179 def.].

<sup>33</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive*, del 18 giugno 2014 [COM (2014) 368 def.]. Il programma, in sintesi, mira a delineare un quadro normativo semplice, chiaro e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini.

gliorare la formulazione e la qualità normativa, il regolamento del 2018 si presenta ampio e complesso anche sotto il profilo interpretativo per la presenza dei diversi allegati caratterizzati da minuziose norme tecniche, e dai costanti rinvii agli atti delegati. Se la semplificazione doveva rappresentare un obiettivo del legislatore riformista, non si può non osservare come disposizioni lunghe e articolate con costanti rinvii agli allegati o agli atti delegati, rendono non agevole il compito dell'interprete. Rispetto ai testi previgenti il regime delle deroghe, presente nel primo regolamento, e delle eccezioni, presente nel secondo, vengono con la riforma assai contenute per dare, invece, spazio ad allegati densi di norme tecniche e, in particolare, facendo ricorso agli atti delegati alla Commissione attraverso cui intervenire nei singoli ambiti di intervento (art. 53). Vero è che la regolamentazione giuridica dei metodi di produzione biologico richiede necessariamente una esatta e completa descrizione delle regole tecniche applicabili, in quanto esso va a costruire il riferimento normativo per la tecnica di produzione che rappresenta il presupposto per la circolazione dei prodotti nel mercato europeo, ma è allo stesso modo pur vero che la complessità di tali disposizioni potrà facilmente creare difficoltà sul lato applicativo ai tecnici e agli operatori coinvolti nelle diverse fasi della filiera.

3. La portata riformatrice del regolamento si rinviene fin dalla lettura delle sue prime disposizioni relative all'oggetto, ambito di applicazione, oltre che dei suoi principi. Questi ultimi vengono fissati all'art. 1 nella produzione biologica, e a tale fine sono stabilite le norme relative alla produzione, alla relativa certificazione e all'uso di indicazioni riferite alla produzione biologica nell'etichettatura e nella pubblicità, nonché le norme relative ai controlli aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti dal reg. (UE) 2017/625. A ben vedere, la lettura della breve norma citata identifica un insieme di riferimenti normativi che delineano esattamente il perimetro dell'intervento legislativo e lo collocano nel contesto della disciplina di riferimento in cui si inserisce il sistema della produzione biologica che si articola in tre momenti essenziali: produzione, certificazione, quindi controlli da parte dell'autori-

---

Il programma si propone di ridurre la burocrazia, eliminare oneri normativi, semplificare e migliorare la formulazione e la qualità della legislazione, in modo da raggiungere gli obiettivi strategici e godere dei vantaggi offerti dalla normativa dell'Unione al prezzo più basso possibile e con il minimo possibile di oneri amministrativi, nel pieno rispetto dei trattati e in particolare dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nel quadro del REFIT, la Commissione sta passando al vaglio la normativa dell'UE in maniera costante e sistematica, per individuare gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci e ideare azioni correttive.

tà preposta, e etichettatura del prodotto affinché possa essere distinto sul mercato.

L'ambito di applicazione, sotto il profilo soggettivo, coinvolge *qualsiasi operatore* che intervenga in qualunque fase della produzione, della preparazione e della distribuzione. Mentre, sotto il profilo oggettivo – ampliato rispetto al previgente regolamento – si applica a tutti i prodotti provenienti dall'agricoltura, incluse l'acquacoltura e l'apicoltura, elencati nell'allegato I del TFUE; vengono altresì previsti i prodotti che derivano da tali prodotti, qualora siano ottenuti, preparati, etichettati, distribuiti, immessi sul mercato, importati nell'Unione o esportati da essa, o siano destinati ad esserlo, quali i «prodotti agricoli vivi o non trasformati, compresi sementi e altro materiale riproduttivo vegetale, i prodotti agricoli trasformati destinati a essere utilizzati come alimenti e i mangimi», oltre a taluni altri prodotti strettamente legati all'agricoltura, ancorché di per sé non destinati al consumo alimentare, elencati nell'allegato I del presente qualora siano ottenuti, preparati, etichettati, distribuiti, immessi sul mercato, importati nell'Unione o esportati da essa, o siano destinati a esserlo (art. 2)<sup>34</sup>.

Giova osservare come il sistema coinvolga tutti gli operatori che intervengono nell'ambito della filiera e sottoponga costoro al principio di responsabilità e di autocontrollo al fine di intervenire in caso di sospetto di non conformità del prodotto da lui ottenuto, preparato o importato o ricevuto da un altro operatore rispetto alla disciplina del regolamento (artt. 27-29). Queste disposizioni prevedono specifici obblighi di controllo e di intervento adottando misure precauzionali volte ad evitare la presenza di prodotti o sostanze non autorizzate in capo agli operatori con riferimento al segmento della filiera posto sotto il loro controllo<sup>35</sup>. La norma richiama

---

<sup>34</sup> Come in passato, non si considerano prodotti biologici i prodotti della caccia o della pesca di animali selvatici (art. 3). Una limitazione che in verità porta a riflettere ove si consideri che tali specie vivono in un contesto del tutto naturale e privo di contaminazione. La *ratio* dell'esclusione si deve rinvenire nel fatto che su tali prodotti (che nel caso della caccia non possono considerarsi agricoli) non è applicabile un sistema di gestione sostenibile dell'intera azienda agricola.

Ulteriore esclusione si rinviene al par. 3 dell'art. 2 relativamente alle operazioni di ristorazione collettiva effettuate da una collettività, fatta eccezione per la facoltà riconosciuta a quegli Stati membri che invece prevedono norme idonee sulla produzione, etichettatura e sul controllo dei prodotti provenienti da operazioni di ristorazione collettiva.

<sup>35</sup> Ai sensi dell'art. 27, un operatore che sospetti che un prodotto da lui ottenuto, preparato o importato o che ha ricevuto da un altro operatore non sia conforme al presente regolamento: *a)* identifica e separa il prodotto interessato; *b)* verifica se il sospetto di non conformità può essere comprovato; *c)* non immette il prodotto interessato sul mercato come prodotto biologico o in conversione e non lo utilizza nella produzione biologica, a meno che il sospetto di non conformità possa essere eliminato; *d)* ove il sospetto di non conformità sia

chiaramente il tenore dell'art. 17, par. 1, del reg. 178/2002 con riguardo agli obblighi dell'operatore alimentare di controllo e di azione nel segmento della filiera in cui opera, mettendo in luce la logica preventiva, volta a evitare contaminazioni del prodotto biologico, e precauzionale per misurare la proporzione dell'intervento e evitare rischi in tutte le fasi della produzione, della preparazione e della distribuzione.

La portata innovativa del regolamento è percepibile dagli obiettivi della produzione biologica posti dal legislatore all'art. 4, già citato in precedenza<sup>36</sup>, notevolmente ampliati rispetto alla disposizione previgente, che possono essere ricondotti a due principali categorie: quello "conservativo" delle risorse ambientali (cfr. lett. *a, b, c, d, e, i*), e quello "promozionale" relativa a iniziative e attività affini all'attività di produzione biologica (cfr. lett. *f, g, h, j*) a dimostrazione dell'intento del legislatore di perseguire fini che vanno ben oltre l'idea tradizionale maturata nella precedente esperienza normativa di una agricoltura biologica rispettosa dell'ambiente e destinata a offrire prodotti sicuri e di qualità. Convergono istanze ulteriori legate allo sviluppo del territorio, alla conservazione della biodiversità e dell'ambiente, venendo meno obiettivi legati alla produzione di qualità o alla produzione di alimenti che rispondono alla domanda dei consumatori precedentemente enunciati tra gli obiettivi dell'art. 3 del regolamento abrogato.

Vi è la chiara sensazione che l'obiettivo del legislatore riformista sia quello di modellare un "sistema globale di gestione sostenibile" dell'impresa agricola omnicomprensivo capace di perseguire con la propria attività utilità collettive di matrice principalmente ambientale, piuttosto che alimentare, dietro il pagamento di "un giusto compenso". Invero, gli obiettivi del nuovo regolamento, a differenza di quello abrogato, sono tutti di matrice ambientale (al punto che sono venuti meno i riferimenti alla produzione di qualità) a dimostrazione dell'intento di voler integrare la produzione biologica con le altre politiche europee in campo agricolo e ambientale attraverso una operazione di tecnica legislativa con cui si è operato sul tessuto di un sistema apparentemente semplice e consolidatosi da anni sul mercato con l'obiettivo di legare ad esso obiettivi e finalità proprie di altre politiche che ora convergono nel processo della produzione biologica.

---

comprovato o non possa essere eliminato, informa immediatamente la pertinente autorità competente o, se del caso, l'autorità o l'organismo di controllo pertinente, possibilmente fornendo gli elementi disponibili; e) coopera pienamente con la pertinente autorità competente o, se del caso, con l'autorità di controllo o l'organismo di controllo pertinente per verificare e individuare i motivi del sospetto di non conformità».

<sup>36</sup> V. *supra* nota 14.

Come nel testo previgente vengono enunciati i principi a portata generale, anch'essi estesi e più dettagliati, e i principi specifici distinti per le attività agricole (art. 6), applicabili alla trasformazione di alimenti biologici (art. 7) e alla trasformazione di mangimi biologici (art. 8). I principi generali sono posti a sostegno della definizione di un "sistema di gestione sostenibile" della produzione biologica e spaziano su ambiti molto diversi tra loro, tra cui il rispetto dei cicli naturali, del miglioramento dello stato dei suoli, delle acque e dell'aria, la conservazione del paesaggio naturale, l'impiego responsabile di energie, il rispetto dei processi biologici basati su sistemi ecologici e impiegando risorse naturali interne al sistema di gestione; per contro, i principi specifici nei tre diversi ambiti di riferimento sono maggiormente puntuali con l'obiettivo di rappresentare una sorta di linea guida interpretativa delle norme tecniche indicate nelle norme che seguono.

Il *corpus* normativo è distinto in tre capi legati ai principali momenti della filiera biologica: il Capo III relativo alle norme sulla produzione (artt. 9-29); il Capo IV relativo all'etichettatura (artt. 30-33) e il Capo V relativo alla certificazione (artt. 34-44); seguono le norme sugli scambi con i Paesi terzi (artt. 47-49) e le disposizioni procedurali (artt. 54-55). Sotto un profilo interpretativo va osservato che tali disposizioni, spesso particolarmente lunghe e dense di rinvii, richiedono di essere esaminate non individualmente, bensì sulla base dei principi di riferimento di cui si è detto e combinando le varie disposizioni tecniche contenuti negli allegati.

3.1. Il sistema della produzione si regge sul rispetto di alcune disposizioni generali, tra cui in particolare l'obbligo di gestire l'intera superficie dell'azienda agricola in conformità ai requisiti del regolamento<sup>37</sup>. Da ciò consegue il divieto di forme di contaminazione con altre attività non biologiche. Nel caso di suddivisione in unità aziendali di produzione destinate effettivamente a pratiche agricole convenzionali, oppure in conversione<sup>38</sup>,

---

<sup>37</sup> Merita puntualizzare che di recente il Ministero ha adottato il d.m. MIPAAFT del 18 luglio 2018 in materia di "Disposizioni per l'attuazione dei regolamenti (CE) n. 834/2007 e n. 889/2008 e loro successive modifiche e integrazioni, relativi alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici", che abroga il d.m. MIPAAF del 27 novembre 2009 n. 18354, già precedentemente modificato dal d.m. MIPAAF del 28 maggio 2010. Pur ricordando che il reg. 2018/848 si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2021, risulta oltremodo singolare che un decreto ministeriale, la cui finalità è quella di prevedere norme attuative della disciplina europea, disponga l'attuazione di un regolamento che risulta già abrogato all'atto della sua entrata in vigore.

<sup>38</sup> Il periodo di conversione rappresenta un arco temporale reso necessario per adeguare la nuova unità produttiva alle finalità dell'agricoltura biologica. Secondo l'art. 1.7 dell'Alegato II, affinché i vegetali e prodotti vegetali siano considerati prodotti biologici, le

occorre assicurare la separazione di tali unità che implica, per quanto concerne gli animali, che siano interessate specie distinte, mentre per quanto riguarda i vegetali, che siano interessate varietà facilmente distinguibili.

Le disposizioni sulla produzione vegetale (art. 12) sono un mero rinvio agli allegati tecnici, estremamente densi di prescrizioni e regole tecniche che si basano su pratiche colturali idonee a salvaguardare o ad elevare il contenuto di sostanza organica del suolo, a limitare l'inquinamento e ad accrescere la biodiversità, nonché a prevenire l'erosione dei terreni.

A tali fini, la fertilità e l'attività biologica sono mantenute e potenziate, tranne nel caso di pascoli o prati permanenti, mediante l'uso della rotazione pluriennale delle colture, che include obbligatoriamente le leguminose come coltivazioni principali o di copertura e di altre colture da sovescio, mentre la concimazione con sostanze naturali di origine animale o con materia organica. Qualora i suddetti mezzi risultino non sufficienti occorre procedere all'integrazione con altri mezzi che, tuttavia, possono essere impiegati soltanto se autorizzati dalle buone pratiche dell'agricoltura biologica. La stessa protezione delle piante dai parassiti e dalle malattie e dagli infestanti devono essere assicurate evitando l'impiego di prodotti fitosanitari, bensì attraverso misure compatibili e naturali.

Trovano spazio per la prima volta nel regolamento le disposizioni relative alla commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale di materiale eterogeneo biologico<sup>39</sup>, la cui disciplina è principalmente rimessa agli atti delegati per definire le norme che regolano la produzione e la commercializzazione di tali generi o specie particolari, per quanto concerne: la descrizione del materiale eterogeneo biologico, inclusi i pertinenti metodi di miglioramento genetico e produzione e il materiale parentale utilizzato; i requisiti di qualità minima dei lotti di sementi, inclusi l'identità, la purezza specifica, i tassi di germinazione e la qualità sanitaria; l'etichettatura e l'im-

---

norme di produzione stabilite nel presente regolamento devono essere state applicate negli appezzamenti per un periodo di conversione di almeno due anni prima della semina o, nel caso di pascoli o prati permanenti, durante un periodo di almeno due anni prima della loro utilizzazione come foraggio biologico o ancora, nel caso delle colture perenni diverse dai foraggi, durante un periodo di almeno tre anni prima del primo raccolto di prodotti biologici.

<sup>39</sup> Il riferimento è a tutti i vegetali e tutte le parti di vegetali (comprese le sementi, in qualunque stadio di crescita, capaci di produrre piante complete e destinati a tale scopo) appartenenti a un unico *taxon* botanico del più basso grado conosciuto che: *a*) presenta caratteristiche fenotipiche comuni; *b*) caratterizzato da un elevato livello di diversità genetica e fenotipica tra le singole unità riproduttive, in modo che tale insieme vegetale sia rappresentato dal materiale nel suo insieme e non da un numero ridotto di individui; *c*) non è una varietà ai sensi dell'art. 5, par. 2, del regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio; *d*) non è una miscela di varietà; *e*) è stato prodotto in conformità del presente regolamento.

ballaggio; le informazioni e i campioni della produzione che gli operatori professionali devono conservare; e, se del caso, la manutenzione del materiale eterogeneo biologico (art. 13).

Relativamente alle norme sulla produzione animale, attraverso le norme tecniche presenti negli Allegati a cui l'art. 14 rinvia, si ricava che questa (ad eccezione dell'apicoltura) si attua con allevamenti legati alla terra che valorizzano tecniche agronomiche tradizionali, in quanto dirette a mantenere una durevole fertilità del suolo con l'apporto di sostanza organica, e sia legata al luogo di allevamento. In sostanza, oltre a svolgersi sul fondo ed in connessione con la sua coltivazione, questo metodo richiede la realizzazione dell'intero ciclo produttivo mediante l'alimentazione, la cura e la riproduzione di animali in osservanza alle norme sull'agricoltura biologica in un ciclo per così dire chiuso che attiene a tutte le fasi dell'allevamento; mentre non è richiesto il compimento di un ciclo biologico completo, per ciascun dei capi allevati, all'interno della stessa unità di produzione.

Rilevante ai fini della produzione biologica è anche la scelta della razza che garantisce un livello elevato di benessere degli animali e contribuisce a prevenirne le sofferenze e a evitarne la mutilazione. A tali fini gli operatori possono privilegiare le razze o le linee genetiche con un grado elevato di diversità genetica e tengono conto della capacità degli animali di adattarsi alle condizioni locali, del loro valore genetico e della loro longevità, vitalità e resistenza alle malattie o dei problemi sanitari, senza che ciò incida sul loro benessere<sup>40</sup>.

La disciplina si completa con i metodi di gestione zootecnica, trasporto e identificazione dei prodotti animali che deve realizzarsi, in linea di principio, con metodi naturali. A queste disposizioni generali se ne sommano altre specifiche per i cervidi, suini, pollame, conigli, api, in cui acquisiscono un peso rilevante gli obblighi o i divieti posti in materia di benessere degli animali, relativamente alle condizioni di stabulazione e alle pratiche zootecniche.

Le norme relative alla trasformazione dei prodotti biologici riflettono la ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di adottare una gamma sufficientemente ampia di generi alimentari necessari per i vincoli tecnologici inerenti alla stessa attività di trasformazione e principi di produrre alimenti biologi-

---

<sup>40</sup> Inoltre, le razze e le linee genetiche sono selezionate al fine di evitare malattie specifiche o problemi sanitari connessi con alcune razze e linee genetiche utilizzate nella produzione intensiva, quali ad esempio la sindrome da stress dei suini, suscettibile di produrre carni pallide, flaccide, essudative (PSE), morte improvvisa, aborto spontaneo e parti difficili che richiedono taglio cesareo. Va data la preferenza a razze e linee genetiche autoctone.

ci a partire da ingredienti provenienti da agricoltura biologica e di limitare l'uso di additivi, ingredienti o coadiuvanti tecnologici (art. 16). Seguono regole minuziose relative: all'uso di taluni prodotti o sostanze nella trasformazione e al loro impiego nelle diverse fasi di lavorazione e altre specifiche di taluni settori, quali il vino (art. 18); oppure alle produzioni per specifiche categorie di prodotti la cui disciplina è principalmente rimessa all'adozione di atti delegati, in conformità all'art. 290 TFUE, che andranno a integrare e modificare le disposizioni presenti nei relativi allegati.

Nel contesto delle regole sulla produzione deve essere menzionato il divieto di uso di OGM, il cui riferimento si rinviene non solo a livello di principio generale (art. 5), ma altresì di regola dispositiva ai sensi dell'art. 11 secondo il quale non possono essere impiegati negli alimenti o nei mangimi o come alimenti, coadiuvanti tecnologici, prodotti fitosanitari, concimi, ammendanti, materiale riproduttivo vegetale, microrganismi o animali in produzione biologica. La norma, in linea con il tenore dell'equivalente disposizione abrogata, conferma il divieto di uso di OGM in quanto incompatibile con l'agricoltura biologica e con la percezione che i consumatori hanno dei prodotti biologici<sup>41</sup>. Al di là di una tendenza a livello dei consumatori di ritenere la produzione biologica alternativa rispetto a quella tradizionale o che fa uso degli OGM, dal punto di vista normativo non si è provveduto sul piano della diversificazione di tali prodotti rispetto a quelli convenzionali. Si rammenti che già durante i lavori preparatori del reg. 834/2007 furono avanzate proposte per ridurre il limite della percentuale di tolleranza dei residui di OGM nei prodotti biologici al 0,1%, che tuttavia non furono accolte coerentemente con il sistema di diritto alimentare che indica la percentuale di tolleranza allo 0,9%, soglia comune a tutti i prodotti per i quali non è imposta l'obbligatorietà dell'etichettatura OGM<sup>42</sup>.

Il nuovo contesto normativo non si discosta troppo dal precedente in quanto, una volta disposto il divieto, disciplina i rapporti di fornitura tra gli imprenditori che operano lungo la filiera specificando gli strumenti per attuare il divieto su base volontaria. A tale fine, il legislatore ha disciplinato lo scambio di informazioni riguardanti l'assenza di prodotti OGM che deve risultare nell'ambito dei rapporti contrattuali tra gli operatori. Un meccanismo di trasparenza che si basa sull'etichettatura del prodotto o sulle informazioni altrimenti fornite all'atto dello scambio e, in via residuale, sulla

---

<sup>41</sup> Cfr. *considerando* n. 23 reg. 2018/848.

<sup>42</sup> In tal senso I. CANFORA, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, cit., pp. 373-374.

presunzione che non si sia fatto uso di OGM nella produzione di alimenti o di mangimi se tali prodotti non sono accompagnati da etichetta o da altra informazione idonea ad attestare l'uso di OGM, oppure che dispongano di altre informazioni secondo le quali l'etichettatura dei prodotti in questione non è in conformità con tali atti (art. 11, parr. 2 e 3). In altri termini, il sistema adottato dal legislatore si basa sulla lealtà delle relazioni contrattuali e sullo scambio di informazioni in conformità ai principi generali del diritto alimentare e alla disciplina delle relazioni tra imprenditori<sup>43</sup>, da cui discendono specifiche obbligazioni e quindi le responsabilità in ordine alle dichiarazioni trasmesse derivante da dichiarazioni false relativamente all'assenza di OGM nei prodotti<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Sul piano delle relazioni negoziali tra imprese il legislatore ha attuato, lungo tutta la catena produttiva, un sistema di responsabilità congiunta segnata dall'insieme di obblighi che compongono il quadro disciplinare con l'obiettivo di immettere sul mercato prodotti sicuri (artt. 17, par. 1, reg. 178/2002 e 8 reg. 1169/2011). Per contro, la relazione tra le imprese resta priva di una efficace regolamentazione unitaria a livello europeo – ancorché vi sia la consapevolezza da parte del legislatore europeo della rilevanza della questione da cui la proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare* del 12 aprile 2018 [COM(2018)173 fin.] – che viene relegata a una normativa di matrice interna (cfr. art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n.1, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012 n. 27, successivamente modificato con il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221 e, da ultimo, con il d.l. 5 maggio 2015, n. 51, convertito con modificazioni in legge 2 luglio 2015, n. 91), e che sostanzialmente si basa sull'accordo contrattuale; tuttavia, per la fisionomica differenza economica che distingue le parti dell'accordo, ovvero sia l'impresa produttrice da un lato e quella trasformatrice o distributiva dall'altro, il contratto è spesso fonte di un accentuato squilibrio, con conseguenti inefficienze della catena produttiva. In dottrina, *ex multis*, M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in questa *Rivista*, 2012, I, p. 79; I. CANFORA, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in questa *Rivista*, 2012, I, p. 138; L. RUSSO, *La responsabilità dell'imprenditore agricolo*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di) *L'impresa agricola*, nel vol. *Dell'Impresa e del lavoro* (a cura di O. CAGNASSO e A. VALLEBONA), in *Commentario del Codice Civile*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2013, p. 905; M.R. D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell'impresa agroalimentare*, in questa *Rivista*, 2011, I, p. 41; sia altresì lecito rinviare a N. LUCIFERO, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità, regole di comportamento e doveri informativi*, in *Contratto e Impresa*, 2017, p. 466.

<sup>44</sup> L'effetto che si desume da tale regola è la possibilità di etichettare un prodotto come "non OGM", ai sensi dell'art. 11, e quindi non ritenere tale indicazione come capziosa per il diritto europeo. In verità, se tale considerazione è vera per quanto concerne i rapporti tra imprenditori (c.d. "B2B") in conformità al reg. 2018/848, merita puntualizzare che, nell'ambito delle relazioni con i consumatori di alimenti (c.d. "B2C") tali indicazioni soffrono una criticità dettata dall'effetto persuasivo dell'indicazione volontaria e quindi implica di valutare tali indicazione alla stregua dei principi, requisiti e regole previsti dal regolamento orizzontale sull'informazione al consumatore di alimenti e, attraverso appropriate categorie giuridiche, prospetta la questione sotto un diverso ordine di profili: la veridicità dell'indicazione, l'effetto concorrenziale e l'effetto persuasivo e i risvolti sulla tutela del consumatore di cui al reg. (UE) 1169/2011 del 25.10.2011. L'indicazione negativa, collocandosi nella categoria delle informazioni volontarie (art. 36 reg. 1169/2011), richiede che tali indicazioni non inducano

A ben vedere, dall'art. 11 consegue una disciplina limitata al governo dei fattori della produzione su cui opera il limite anzidetto, e risulta circoscritta ai rapporti di filiera tra imprenditori agricoli e industriali, vale a dire limitatamente all'atto della trasformazione e della lavorazione del prodotto, con l'obiettivo di dettare regole per la circolazione dei prodotti impiegati nella produzione e garantire una strumentazione adeguata per il rispetto della soglia minima dei residui presenti negli alimenti in questa fase della filiera agroalimentare<sup>45</sup>.

Nel contesto delle regole della produzione non si rinvencono nel regolamento disposizioni relative alla disciplina della "coesistenza"<sup>46</sup> tra colture

---

in errore il consumatore in base alle pratiche leali da tenere (art. 7 reg. 1169/2011), non devono essere ambigue e confusorie per il consumatore e, se del caso essere basate su dati scientifici pertinenti. Le indicazioni volontarie rappresentano una categoria aperta retta da norme di comportamento che si basa sulla lealtà delle informazioni sugli alimenti, precisando che essa vale anche per la pubblicità e la presentazione dei prodotti, e che si traduce in divieti specifici che interessano le modalità e i contenuti delle informazioni circa l'alimento secondo cui questi non devono indurre in errore il consumatore circa le sue caratteristiche, i suoi effetti anche sulla salute, la qualità, la composizione o le proprietà, suggeriti anche attraverso l'aspetto o la sua presentazione. Pertanto, alla luce dell'art. 12 reg. (CE) 1829/2003, da cui scaturisce la definizione delle situazioni di esenzione dagli obblighi di etichettatura, si pone il problema della legittimità delle indicazioni negative: sostanzialmente, si crede, l'art. 12 indica una soglia di presenza di OGM nell'alimento da cui scaturisce l'obbligo informativo, ma ciò non significa il contrario, ossia che un alimento che non supera tale soglia sia esente da OGM. In altri termini, se si vuole la certezza dell'indicazione negativa, e quindi evidenziare una diversità di contenuti nell'alimento, allora non è sufficiente indicare l'assenza di OGM per il solo fatto che non supera la soglia anzidetta, ma si crede debba essere data prova, attraverso un processo di certificazione che garantisca il consumatore all'esito di analisi e controlli lungo la filiera, che l'alimento in questione è privo di OGM a prescindere dalle soglie di cui all'art. 12. Si rammenti, relativamente alla questione della specificazione dell'assenza di OGM, il Trib. Torino, 3 giugno 2004 in *Alimenta*, 2005, 3, con nota di V. RUBINO, *L'indicazione in etichetta "OGM FREE" fra sanzione amministrativa e reato*, ha stabilito che l'etichettatura quale "OGM free" non integra il reato di frode in commercio ex art. 515 cod. pen., bensì costituisce illecito amministrativo nella forma della pubblicità ingannevole. In argomento per la definizione del quadro normativo relativo agli OGM, per tutti, E. SIRSI, *OGM e agricoltura. Evoluzione del quadro normativo, strategie di comunicazione, prospettive dell'innovazione*, Napoli, 2017; Segnatamente al profilo in questione, EAD., *A proposito degli alimenti OGM (note sulle regole di etichettatura di alimenti e mangimi costituiti, contenenti e derivati da OGM con particolare riferimento all'etichettatura negativa*, in questa *Rivista*, 2005, I, p. 30; sia altresì lecito rinviare a N. LUCIFERO, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2-2017, pp. 52-70.

<sup>45</sup> Così I. CANFORA, *op. ult. cit.*, p. 375. Si rammenti al riguardo che l'immissione degli alimenti OGM sul mercato è sottoposto, in linea con la normativa sulla sicurezza alimentare, alla disciplina di cui al reg. (CE) 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati e alle specifiche disposizioni del reg. (CE) 1830/2003 per quanto concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE.

<sup>46</sup> Il concetto evoca una questione complessa e dibattuta che qui può trovare solo un

biologiche e convenzionali, oppure OGM, sia sotto il profilo delle distanze tra le colture, della pianificazione delle stesse nella medesima area, nonché delle eventuali responsabilità degli agricoltori<sup>47</sup>. In questa prospettiva, il regolamento si limita a confermare il principio della separazione tra le colture al fine di limitare la contaminazione a scapito della coltura biologica, anche attraverso l'individuazione del c.d. "confini a rischio" determinati dalla presenza di colture o agenti inquinanti presenti nelle aree limitrofe.

3.2. Il regolamento oltre a definire regole del metodo di produzione biologica indica i requisiti in materia di *etichettatura* degli alimenti "bio" immessi sul mercato (art. 30) affinché questi possano essere distinti dagli altri prodotti e identificati dal consumatore. e, al contempo, a garanzia della concorrenza leale tra imprese.

La questione non può essere interpretata limitatamente alle disposizioni del reg. 2018/848, ma richiede di tenere in dovuto conto la disciplina relativa alle informazioni sugli alimenti al consumatore governata dal reg. 1169/2011<sup>48</sup>. Come noto, questo rappresenta un testo unitario, a carattere orizzontale, con cui il legislatore ha riunito una pluralità di regole presenti in precedenti diversi atti con il fine di rafforzare la certezza giuridica e garantire una applicazione razionale e coerente in materia di informazioni alimentari. La definizione di principi generali, di regole dell'atto informativo e di contenuti delle informazioni risponde alla necessità di individuare canoni in grado di coniugare correttezza dell'informazione con la sua intrinseca attendibilità nell'ambito di un mercato di alimenti sicuro, ove

---

breve cenno. Essa riferisce della compresenza in una medesima area geografica di colture transgeniche, convenzionali e biologiche e delle regole che governano la coesistenza di tali colture per la salvaguardia della qualità e tipicità della produzione. A tale riguardo l'art. 21 *bis* della direttiva 18/2001/CE del 12 marzo 2001 prevede che *Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti*, rimettendo la disciplina ai singoli Stati membri. Se la logica della coesistenza è sostanzialmente quella di separare le filiere in modo da salvaguardare le caratteristiche di ciascuna evitando commistioni, sul lato pratico la questione resta aperta e sollecita notevoli interrogativi circa la responsabilità del produttore sia sul piano alimentare sia con riguardo alla perdita della biodiversità e dell'inquinamento genetico. Sul punto, S. CARMIGNANI, *La responsabilità del produttore di organismi geneticamente modificati*, in *Dir. agroalim.*, 2016, p. 261.

<sup>47</sup> Il tema rievoca un noto caso che, seppur per profili distinti rispetto a quelli trattati, rileva con riguardo alle conseguenze di una contaminazione ad una produzione tradizionale a causa di una coltura OGM. Cfr. Corte di giustizia, 6 settembre 2011, C-442/09, *K.H. Bablok*, con nota di S. MASINI, *Sul dialogo tra scienza e giudici in materia di api e OGM*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2011, p. 546.

<sup>48</sup> Integrata altresì dal d.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, relativamente alla *Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del reg. (UE) n. 1169/2011*.

la sicurezza del cibo si lega inevitabilmente alla presenza di informazioni messe a disposizione del consumatore affinché possa esercitare il suo diritto di scelta ed evitare effetti nocivi per la sua salute. A tali principi soggiacciono tutte le informazioni, siano esse veicolate attraverso gli strumenti della comunicazione, la pubblicità e l'etichetta, oppure tramite gli altri strumenti comunicativi. La specificazione del contenuto delle informazioni sugli alimenti messe a disposizione del consumatore finale, principalmente (ma non solo) attraverso l'etichetta – lo strumento legale che veicola le informazioni sul mercato accompagnando il prodotto dal momento della sua produzione fino all'atto del consumo – è perseguita da parte del legislatore da un lato con la prescrizione del contenuto delle informazioni, e dall'altro con il divieto degli atti e delle pratiche commerciali impiegate per falsare in misura rilevante il comportamento del consumatore.

Dunque, giova rilevare che il reg. 2018/848 prevede specifiche disposizioni sull'etichettatura poste principalmente per evitare i rischi di confusione e di ingannevolezza dell'informazione al consumatore<sup>49</sup>. In tal senso, si rinvengono le regole che indicano quando è legittimo l'uso del termine *biologico* (art. 30) e quali sono le indicazioni obbligatorie da accompagnare al prodotto biologico (artt. 32 e 33). Si tratta di norme specifiche che operano per il solo settore biologico che, a ben vedere, si reggono sul principio generale di lealtà dell'informazione quando l'alimento possiede caratteristiche particolari sancito dall'art. 7 del reg. 1169/2011. A tale fine, viene chiarito che un prodotto riporta i termini riferibili alla produzione biologica anche attraverso i suoi suffissi, esclusivamente quando nell'etichettatura, nella pubblicità o nei documenti commerciali, il prodotto stesso, i suoi ingredienti o le materie prime per mangimi usati per la sua produzione sono descritti con termini che suggeriscono all'acquirente che il prodotto, gli ingredienti o le materie prime per mangimi sono stati prodotti conformemente al regolamento sul biologico. La norma tiene altresì in conto tutta una serie di ingredienti di origine agricola presenti negli alimenti trasformati al fine di stabilire in quale misura possa essere ammesso anche un riferimento al metodo di produzione biologica tanto nella denominazione di vendita, quanto nell'elenco degli ingredienti<sup>50</sup>.

Per quanto concerne l'etichettatura degli alimenti biologici confe-

---

<sup>49</sup> Cfr. *considerando* nn. 73-75.

<sup>50</sup> Cfr. art. 30, parr. 4-6, reg. 2018/848 ove si precisa che per i prodotti trasformati l'uso del termine biologico è subordinato al fatto che almeno il 95% degli ingredienti di origine agricola sia biologico.

zionati, che rappresenta lo stadio finale che precede l'immissione del prodotto sul mercato – preceduto ovviamente dai controlli da parte dell'organismo preposto<sup>51</sup> – questa deve contenere nello stesso campo visivo le indicazioni obbligatorie (art. 32) che sono rappresentate dal codice dell'Autorità di controllo e dal logo di produzione biologica dell'Unione europea come previsto dall'art. 33 quale indicazione di conformità del prodotto al regime di controllo (non a caso, l'art. 10 del reg. 2092/91 riferendosi al "logo" rubricava la norma come "indicazione di conformità")<sup>52</sup>.

Inoltre, è possibile fornire una indicazione circa l'origine europea dove sono coltivate le materie prime agricole di cui il prodotto è composto, specificando la menzione "Agricoltura UE" o "Agricoltura non UE" a seconda che la materia prima agricola sia stata o meno coltivata nel territorio dell'Unione, oppure "Agricoltura UE/non UE" quando le materie prime sono state prodotte in parte nell'Unione e in parte in Paesi terzi. La norma citata, in linea sostanzialmente con l'abrogato art. 24, stabilisce che tale indicazione geografica può essere sostituita o integrata dall'indicazione del Paese nel caso in cui tutte le materie prime agricole di cui il prodotto è composto siano state coltivate in quel Paese (art. 32, par. 2)<sup>53</sup>.

Il tema sollecita una ulteriore considerazione in termini di raccordo tra questa disposizione e l'art. 2 del reg. di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione del 28 maggio 2018, recante modalità di applicazione dell'art. 26, par. 3, del reg. 1169/2011 per quanto riguarda le norme sull'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento<sup>54</sup>. In sintesi, la disciplina del reg. 1169/2011 relativamente all'indicazione di origine obbligatoria dispone che l'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria nel caso in cui

---

<sup>51</sup> Cfr. Cass. pen., 24 agosto 2016, n. 35387, in *Dir. pen e proc.*, 2016, 10, p. 1287, che dichiara che integra il reato di frode in commercio la falsa apposizione su prodotti ortofrutticoli di un segno di certificazione di produzione biologica.

<sup>52</sup> Cfr. art. 7 d.m. MIPAAFT 18 luglio 2018, cit.

<sup>53</sup> È altresì precisato che «per l'indicazione del luogo ove sono state coltivate le materie prime agricole di cui il prodotto è composto, come indicato al primo e al terzo comma, possono essere omessi piccoli quantitativi di ingredienti, in termini di peso, purché la quantità totale degli ingredienti omessi non superi il 5% della quantità totale in peso di materie prime agricole» (art. 32, par. 2). Si noti che tale disposizione, che riproduce lo stesso concetto dell'abrogato art. 24, modifica la percentuale innalzandola dal 2 al 5% della quantità totale di peso della materia prima agricola.

<sup>54</sup> Si rammenti che nell'ambito delle informazioni sugli alimenti al consumatore in aggiunta al Paese di origine o al luogo di provenienza si deve indicare anche il luogo di origine o di provenienza dell'ingrediente primario «se non coincide con i primi» (art. 26, par. 3, reg. 1169/2011).

l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al Paese d'origine o luogo di provenienza reali dell'alimento finale in questione, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente Paese d'origine o luogo di provenienza. Tale articolo mira, in sostanza, a prevenire la fornitura di informazioni ingannevoli sugli alimenti che facciano pensare che l'alimento abbia una determinata origine, mentre la sua origine reale è di fatto differente. Nel momento in cui il Paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e questo non è lo stesso di quello del suo *ingrediente primario*, deve essere riportato anche il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario in questione, oppure deve essere specificato il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento. A tale riguardo, le modalità di indicazione delle zone geografiche sono attuate attraverso riferimenti territoriali molto vasti<sup>55</sup>, quali "UE", "non UE" o "UE e non UE"; «una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di diversi Stati membri o di Paesi terzi, se definita tale in forza del diritto internazionale pubblico o ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; la zona di pesca FAO; una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di uno Stato membro o di un Paese terzo, ben chiara per il consumatore medio normalmente informato, etc.» (art. 2, reg. 2018/775).

A tale proposito, nel caso di un contrasto tra le due disposizioni merita puntualizzare che nel rapporto tra la disposizione sull'informazione ai sensi del reg. 1169/2011 e quelle specifiche sulla produzione biologica di cui al reg. 2018/848, la questione si deve porre in termini di *lex generalis* la prima e di *leges speciales* le seconde, in quanto destinate ad essere applicate ad un settore specifico del mercato e all'interno di un *corpus* normativo unitario e dettagliato che disciplina il settore della produzione biologica. Peraltro, non può non cogliersi come la disciplina del prodotto biologico, non solo abbia anticipato da tempo un approccio a cui si è di recente giunti con il regolamento orizzontale sulle informazioni in tema di origine nazionale dell'*ingrediente primario*, ma come questa sia più restrittiva in quanto prevede il riferimento dell'origine con riguardo a tutte le materie prime del prodotto.

---

<sup>55</sup> Con riguardo al fenomeno dell'indicazione nazionale obbligatoria del luogo di origine o di provenienza, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2015, p. 224 ss., parla non a caso di «origine da area vasta».

3.3. Ultima area di regolazione del processo di produzione biologica è quella del sistema di certificazione atto a tutelare il consumatore e la leale concorrenza tra le imprese con riferimento alla qualifica del prodotto che è stato immesso sul mercato come biologico. L'art. 34 dispone che le imprese<sup>56</sup> che preparano, distribuiscono, importano<sup>57</sup> o esportano e che immettono i prodotti come biologici sul mercato devono assoggettarsi al sistema di controllo che implica che l'organismo di controllo autorizzato (e riconosciuto) dall'autorità nazionale (in Italia, il MiPAAFT), ha riconosciuto l'attività dell'operatore come conforme al regolamento, e abbia rilasciato il certificato (art. 35) che attesta la conformità dell'attività svolta e assegna all'impresa un codice alfanumerico di riconoscimento che figura anche in etichetta unitamente alla dicitura "bio"<sup>58</sup>.

A tale proposito, merita puntualizzare che la certificazione, e il relativo sistema di controllo – istituito e gestito a livello nazionale in conformità al reg. (UE) 2017/625 del 15 marzo 2017 sui controlli ufficiali – interessa l'azienda, o per meglio dire il processo o le fasi della filiera che la stessa svolge nella produzione del prodotto biologico in conformità al regolamento *de quo*, ma non il singolo prodotto. L'attività di controllo è svolta dagli organismi preposti attraverso attività ispettive nei diversi momenti della filiera produttiva, accertando la conformità delle attività, l'impiego di sostanze autorizzate<sup>59</sup>, ma in un certo qual modo garantisce una forma di "tracciabi-

---

<sup>56</sup> Merita sottolineare che ai sensi dell'art. 36 reg. 2018/848 è prevista la certificazione di gruppo di operatori con il fine di mitigare i problemi dei piccoli produttori biologici europei (individuati sulla base dell'estensione aziendale, e dei costi di certificazione individuale) relativi agli oneri e ai costi e alle complessità determinate dalle regole della certificazione con l'intento di incentivare costoro alla produzione biologica. Si tratta di una disposizione assai scarna, che solleva alcuni dubbi interpretativi circa le modalità concrete con cui questa attività si esegue, nonché in termini di responsabilità, che rinvia all'adozione degli atti delegati per integrare e disciplinare singoli profili dell'attività di certificazione di gruppo. In argomento, L. PETRELLI, *La certificazione di gruppo: una nuova opportunità per i piccoli produttori biologici europei?*, in AA.VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber amicorum Alberto Germanò*, vol. II, Torino, 2016, p. 1337.

<sup>57</sup> L'attuale quadro normativo in materia di produzione biologica disciplina espressamente la possibilità di importare prodotti provenienti da Paesi *extra*-UE e immetterli sul mercato come biologico, purché ciò sia posto in essere in conformità alle tassative condizioni stabilite dall'art. 45 del reg. 2018/848.

<sup>58</sup> A livello nazionale si veda il d.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20, in materia di "Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica", predisposta ai sensi dell'art. 5, comma 2°, lett. g), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'art. 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170. In argomento v. Circolare MiPAAF del 23 marzo 2018 riportante talune indicazioni operative relative al d.lgs. n. 20 del 2018.

<sup>59</sup> Cfr. Corte giust. del 5 novembre 2014 (C-137/13) *Herbaria Krauterparadies c. Freistaat Bayern*.

lità” nel senso che tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione è rispettata la disciplina di riferimento<sup>60</sup>.

Giova osservare che le disposizioni del regolamento biologico citate devono essere raccordate con il reg. 2017/625 sui controlli ufficiali che rappresenta una disciplina a carattere orizzontale con una funzione unificatrice e di riordino sistematico del quadro normativo relativo ai controlli nei diversi settori di produzione tra cui anche quella biologica. Un sistema complesso, coerente con il più ampio perimetro definito dal reg. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, che si compone di norme destinate a disciplinare i rapporti tra i soggetti coinvolti, sia sul piano privatistiche sia su quello pubblicistico, definendo le regole, le procedure, e gli obblighi degli operatori e prevedendo norme specifiche sui controlli ufficiali con una disciplina nuova sia nel merito sia sotto il profilo istituzionale<sup>61</sup>. In tale contesto si rinvergono, oltre alle disposizioni di portata generale, norme specifiche sui controlli relativi alla produzione biologica che, sostanzialmente, si esauriscono nell’indicazione dell’adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione per disciplinare le modalità uniformi di esecuzione dei controlli ufficiali (art. 25, reg. 2017/625)<sup>62</sup>.

Il sistema dei controlli si articola su piani relazionali diversi: a monte, il riconoscimento degli organismi di controllo da parte del MiPAAFT e, a valle, il rapporto tra costoro e i singoli operatori. Relativamente al primo rapporto è opportuno rammentare che, come già accaduto durante la vigenza dell’abrogato art. 5 del reg. 882/2004 e come avverrà nell’immediato futuro ai sensi dell’art. 28 del reg. 2017/625, lo Stato membro delega

---

<sup>60</sup> Secondo la Corte di giustizia si determina una forma di *tracciabilità* per garantire ai consumatori che in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione sono stati rispettati i requisiti. Cfr. Corte giust. del 12 ottobre 2017 (C- 289/16), in *Foro amm.*, 2017, 10, 1972.

<sup>61</sup> In dottrina, per una ampia disamina della disciplina, v. F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1-2018, p. 10 ss.

<sup>62</sup> Ai sensi dell’art. 25, la Commissione può stabilire, mediante atti di esecuzione, norme sulle modalità uniformi di esecuzione dei controlli ufficiali per verificare la conformità alla normativa di cui all’art. 1, par. 2, lett. *i*), riguardanti: prescrizioni specifiche e contenuti aggiuntivi, oltre a quelli di cui all’art. 110, per l’elaborazione delle parti pertinenti del PCNP di cui all’art. 109, par. 1, e contenuti specifici aggiuntivi per la relazione di cui all’art. 113; responsabilità e compiti specifici per i laboratori di riferimento dell’Unione europea oltre a quelli di cui all’art. 98; modalità pratiche di attivazione dei meccanismi di assistenza amministrativa di cui agli articoli da 102 a 108, compreso lo scambio di informazioni tra autorità competenti e organismi delegati riguardo a casi di non conformità o probabile non conformità; i metodi da usare per il campionamento, le analisi e le prove di laboratorio, a esclusione delle norme che riguardano la fissazione di soglie.

determinati compiti riguardanti i controlli a organismi anche privati preventivamente riconosciuti e accreditati<sup>63</sup>. A tali fini sono richiesti determinati requisiti e competenze, nonché una struttura operativa idonea, e altre qualifiche specifiche indicate all'art. 30 reg. 2017/625, che rappresentano condizioni imprescindibili che l'ente deve sempre possedere ai fini della delega e per l'esercizio dell'attività<sup>64</sup>. Sulla base della delega, l'organismo svolge la propria attività nei confronti dell'operatore verificando la conformità della sua attività alla produzione biologica. Questa attività a sua volta è oggetto di controllo e di verifica, nonché di eventuale sanzione amministrativa («salvo che il fatto commesso non costituisce reato») in caso di infrazione – accertata ed irrogata da parte dell'ICQRF ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20 – che può dare luogo anche alla sospensione e alla revoca dell'autorizzazione da parte del Ministero<sup>65</sup>. Poiché dette funzioni sono sostanzialmente di diritto pubblico, l'ente delegato, benché soggetto di diritto privato, è investito della funzione di dare certezza pubblica della conformità dell'attività degli operatori biologici. Da ciò discende che gli atti che costui adotta hanno natura amministrativa<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Come autorevolmente osservato, spesso l'esercizio di pubbliche funzioni viene affidato a soggetti con personalità giuridica di diritto privato anche in applicazione del principio di sussidiarietà. In altre parole, per ragioni di efficienza e di economicità avviene che le amministrazioni pubbliche provvedano all'esercizio delle proprie funzioni anche avvalendosi di privati, i quali agiscono in funzione strumentale della Pubblica Amministrazione mediante organizzazione e mezzi propri. Così A. GERMANÒ, *Sugli Organismi di controllo*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1-2018, 66.

<sup>64</sup> In tal senso A. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, pp. 65-66.

<sup>65</sup> Cfr. artt. 7-8 e 10-11, d.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20.

<sup>66</sup> Conferma che si rinviene con l'art. 40 del reg. 2018/848; tale disposizione sembra infatti deporre a favore della natura pubblicistica dell'attività degli Organismi di Controllo, come delegato di pubbliche funzioni conferitegli direttamente dalle Autorità competenti e in questo caso dal Ministero. Infatti, «le autorità competenti possono delegare agli organismi di controllo determinati compiti riguardanti i controlli ufficiali e determinati compiti riguardanti altre attività ufficiali unicamente se, oltre alle condizioni di cui al capo III del reg. (UE) 2017/625, sono soddisfatte anche le condizioni seguenti: a) la delega contiene una descrizione dettagliata dei compiti riguardanti i controlli ufficiali delegati e dei compiti riguardanti altre attività ufficiali delegate, inclusi gli obblighi di stesura della relazione e altri obblighi specifici, e delle condizioni alle quali l'organismo di controllo può svolgerli. In particolare, l'organismo di controllo deve aver presentato alle autorità competenti per l'approvazione preventiva quanto segue: i) la sua procedura di valutazione del rischio, che deve determinare, in particolare, la base per l'intensità e la frequenza delle verifiche di conformità degli operatori e dei gruppi di operatori, che deve essere stabilita in funzione degli elementi di cui all'art. 9 del reg. (UE) 2017/625 e dell'articolo 38 del presente regolamento, e che deve essere seguita per i controlli ufficiali sugli operatori e gruppi di operatori; ii) la procedura di controllo standard, che deve comprendere una descrizione dettagliata delle misure di controllo che l'organismo di controllo intende applicare agli operatori e gruppi di operatori soggetti al proprio controllo; iii) un elenco di misure conformi al catalogo comune di cui all'art. 41,

e sono sottoposti quindi ad impugnazione per gli stessi vizi degli atti della Pubblica Amministrazione<sup>67</sup>.

Quanto al rapporto a valle tra l'operatore e l'organismo di controllo – quest'ultimo liberamente scelto dall'imprenditore – esso è senza alcun dubbio di diritto privato, frutto di un contratto tra privati, con cui l'operatore, dietro il pagamento di un prezzo, si sottopone volontariamente alla vigilanza dell'organismo di controllo e al suo potere ispettivo e sanzionatorio nel caso in cui ravvisi delle non conformità al disciplinare a cui l'operatore deve attenersi. A tale proposito, l'art. 15 del reg. 2017/625 in combinato con l'art. 39 del reg. 2018/848 definisce in modo puntuale gli obblighi degli operatori biologici in merito all'attività svolta, e i singoli adempimenti, in quanto necessari per dimostrare la loro conformità alla disciplina di riferimento in caso di ispezione.

Va osservato che questi due piani attraverso cui si esplica l'attività di controllo non rappresentano ambiti autonomi e non comunicanti, ma interagiscono sul piano concreto sollevando dubbi interpretativi. Basti pensare che l'organismo che svolge, come detto, funzioni a lui delegate dalla pubblica amministrazione determina nei fatti un esercizio privato di funzioni pubbliche<sup>68</sup>. Pertanto, in caso di contrasto tra l'organismo di controllo e l'operatore, ad esempio per una infrazione di quest'ultimo, bisogna verificare se ricorrono gli indici di pubblicità e, quindi, se il rapporto resta sul piano privatistico oppure lo trascende, con la conseguenza della definizione in caso di contenzioso della giurisdizione. In definitiva, si deve credere che nel momento in cui l'organismo di controllo, una volta accertata l'inadempienza o il mancato rispetto del disciplinare, sospende e revoca l'autorizzazione, da cui l'impossibilità di fregiare l'azienda e i prodotti sul mercato come biologici, è certo che la funzione sanzionatoria esercitata dall'organi-

---

par. 4, e che devono essere applicate agli operatori e ai gruppi di operatori in caso di sospetta o accertata non conformità; *iv*) le modalità per un monitoraggio efficace dei compiti riguardanti i controlli ufficiali e dei compiti riguardanti altre attività ufficiali effettuati in relazione agli operatori e ai gruppi di operatori, nonché le modalità per l'elaborazione di relazioni su tali compiti. L'organismo di controllo notifica all'autorità competente ogni successiva modifica degli elementi di cui ai punti da *i*) a *iv*); *b*) tali autorità competenti dispongono di procedure e soluzioni atte a garantire la supervisione degli organismi di controllo, compresa la verifica dell'efficacia, dell'indipendenza e dell'obiettività del modo in cui sono svolti i compiti delegati, in particolare riguardo all'intensità e alla frequenza delle verifiche di conformità».

<sup>67</sup> Cfr. sentenza del TAR Friuli Venezia Giulia del 19 giugno 2014, n. 125, che, seppur in diverso contesto, ma analogo perché relativo ai controlli, si è pronunciata per la natura pubblica dell'attività degli Organismi di controllo.

<sup>68</sup> Cfr. A. GERMANO, *op. ult. cit.*, p. 67.

smo trascende il rapporto contrattuale privato in quanto espressione della funzione pubblica di controllo a lui delegata<sup>69</sup>.

4. Dalle considerazioni che precedono è possibile osservare che il reg. 2018/848 si colloca nel filone degli ultimi interventi normativi del legislatore europeo che hanno dato la luce a testi normativi complessi ed articolati tra cui, da ultimo, i regolamenti in materia di informazione al consumatore di alimenti (reg. 1169/2011), di regimi di qualità (reg. 1151/2012), di controlli ufficiali (reg. 2017/625), oltre al pacchetto di riforma della PAC con i regolamenti del 13 dicembre 2013, integrati e modificati dal reg. (UE) 2017/2393 (c.d. “regolamento *omnibus*”), senza dimenticare il reg. 178/2002. Tali testi sono il frutto di un intento del legislatore volto a un riordino e a una unificazione formale e sistematica dei singoli ambiti disciplinari attraverso cui a livello europeo è in atto la riscrittura del complesso modello europeo di regolazione e di governo del settore agroalimentare<sup>70</sup>. Un processo in continua evoluzione, con esiti rilevanti sotto il profilo istituzionale e sotto quello dei ruoli e delle competenze assegnati alla Commissione attraverso l’istituto degli atti delegati.

In questo contesto si colloca anche il regolamento sulla produzione biologica che, a ben vedere, presenta molte analogie con gli altri testi già menzionati sotto il profilo formale e della tecnica normativa, come si è detto in precedenza. Un testo normativo che esige, in ragione degli obiettivi del regolamento volti a garantire condizioni di concorrenza leale e l’efficace funzionamento del mercato interno dei prodotti biologici, l’adozione a livello europeo di diversi atti che andranno a completare il quadro disciplinare e, per l’applicazione del principio di sussidiarietà, a unificare ulteriormente le regole di processo della produzione biologica.

Questa disciplina diventa punto di incontro di istanze proprie della tutela dell’ambiente, della valorizzazione della qualità dei prodotti, del ter-

---

<sup>69</sup> Cfr. Trib. Bologna, 28 gennaio 2016, n. 3181, ove il Giudice di prime cure ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione a favore del giudice amministrativo in funzione dell’applicazione delle sanzioni *ex art.* 4 d.lgs n. 220 del 1995 (disposizione abrogata dal citato d.lgs 20/2018) in materia di produzione biologica. Sul punto v. Circolare MiPAAF del 23 marzo 2018 che riporta talune indicazioni operative relative al d.lgs. n. 20 del 2018.

<sup>70</sup> Così F. ALBISINNI, *I denti del drago*, in I. CANFORA, L. COSTANTINO, A. JANNARELLI (a cura di), *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, Bari, 2017, pp. 278-279, ove l’A. osserva ancora che ne risulta un ordinamento composito, multilivello in cui livello europeo e livello nazionale sono entrambi necessari, in cui il diritto europeo valorizza la dimensione nazionale e locale delle scelte redistributive, ma insieme garantisce sull’unità del “piano delle istituzioni” e “sul piano del merito” attraverso profili conformativi e di regolazione originali.

ritorio e delle strutture di produzione attraverso regole che, pur restando per lo più di matrice incentivante, entrano in un sistema di produzione che si individua nel mercato biologico. L'indicazione di biologicità indica un perimetro ben determinato del mercato dei prodotti agroalimentari a cui si riferiscono consumatori attenti alle esigenze ambientali e naturali, un ambito tuttavia che nei diversi momenti dell'evoluzione normativa è andato sviluppandosi e ampliandosi comprendendo contesti molto diversi tra loro, come rivelano gli obiettivi indicati all'art. 4, che non si esauriscono nella definizione di un prodotto di "qualità" – che pure rappresentata in senso lato – ma esprime un dato maggiore legato al processo e a tutto il «sistema globale di gestione dell'azienda agricola» che lo precede. Un "sistema" integrato con l'attuale architettura della PAC, ed in particolare con la politica di sviluppo rurale, e con gli obiettivi di rafforzare la protezione dell'ambiente, del clima, e di mantenere gli elementi paesaggistici, la tutela del suolo e della biodiversità e la cura delle acque<sup>71</sup>. Un sistema di produzione che regola il processo di produzione attraverso strumenti di valorizzazione della qualità coerenti con l'ambiente e lo sviluppo del territorio. In altri termini, il «sistema globale di gestione dell'azienda agricola» acquisisce un ruolo di rilievo, attraverso l'attività multifunzionale dell'impresa agricola, nella tutela di quei beni pubblici di rilevanza collettiva che gli obiettivi della PAC vogliono proteggere sovvenzionando l'attività dell'imprenditore per la valenza di beni di interesse pubblico, che evocano le esternalità positive collegate al suolo, all'ambiente e al territorio e quindi anche i valori condivisi dalla collettività, concetti insiti nella capacità del bene di produrre utilità di fruizione collettiva<sup>72</sup>. D'altronde, l'agricoltura biologica rappresenta un

---

<sup>71</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* del 29 novembre 2017 [COM (2017) 713 def.], spec. pp. 20-22.

<sup>72</sup> La questione evoca il dibattito relativo all'individuazione dei beni pubblici in agricoltura, e alla loro tutela attraverso l'attività dell'agricoltore. Si tratta infatti di beni che l'Unione europea ritiene meritevoli, piuttosto che altri, in quanto soddisfano utilità collettive immateriali che la collettività avverte come essenziali per il soddisfacimento di bisogni fondamentali. Strumento della produzione di tali beni pubblici è l'impresa agricola multifunzionale attraverso un uso sostenibile e razionale delle risorse naturali e della terra in particolare. Il dettato costituzionale dell'art. 44, infatti, nel prevedere un *razionale sfruttamento del suolo* determina una relazione tra attività primaria e tutela del bene terra (*rectius*: fondo) e, in tal modo, come è stato detto "avverte come la terra svolga, con il proprio ciclo vitale, la funzione di assicurare all'uomo alimenti essenziali alla vita, esigendo però una sorta di autoconservazione onde non si interrompa la catena delle risorse rinnovabili". In tal senso, A. GERMANÒ, *Dalla multifunzionalità ai beni "comuni"*, in A. GERMANÒ, e D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012, p. 116, ove l'A. ricorda che un'agricoltura razionale, il cui esercizio consente non solo la produzione di alimenti ma anche il mantenimento o la non-compro-

punto di snodo di interessi, pubblici e privati, che *prima facie* potrebbero sembrare contrapposti, ma che in verità convergono nella prospettiva di un processo di produzione che è compatibile con l'ambiente e lo spazio rurale. In ciò si racchiude il concetto di "qualità" che il segno di biologicità sul prodotto evoca nel mercato e che i consumatori indubbiamente ricercano, benché, si crede, questi non sempre identificando con precisione in considerazione della complessità del significato del segno, attribuendo a tali prodotti significati diversi, e ciò nonostante i piani europei per la valorizzazione dell'agricoltura biologica e lo strumento giuridico del logo europeo in etichetta reso obbligatorio.

---

missione degli elementi che caratterizzano gli equilibri ambientali con i quali essa interagisce, è un'agricoltura che ha anche il fine di realizzare esternalità ecocompatibili. Sul punto sia infine lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012.

# PARTE SECONDA



# G I U R I S P R U D E N Z A

LUCIO SALZANO

## ASPETTI CONTROVERSI LEGATI ALL'UTILIZZO DI ALIMENTI A DOP E IGP COME COMPONENTI DI ALTRI ALIMENTI

### ABSTRACT

La Corte di giustizia, nel caso “Champagner Sorbet”, afferma che è legittimo utilizzare l’indicazione di una denominazione protetta nella denominazione di vendita di un prodotto non conforme al disciplinare di produzione la cui caratteristica essenziale è conferita dal prodotto tutelato.

La sentenza afferma che a tal proposito è necessario valutare sia la quantità dell’ingrediente protetto presente nell’alimento composto sia la qualità di quest’ultimo.

Bisogna dare conto che la legislazione unionale non fornisce una definizione di ingrediente caratterizzante e non viene individuata la quantità di ingrediente protetto che deve essere presente nell’alimento composto per caratterizzarlo.

Il principio formulato dalla Corte, contestualizzato nel sistema legislativo italiano, deve relazionarsi con l’autorizzazione consortile che è necessaria per utilizzare i prodotti a DOP/IGP come ingredienti di altri prodotti alimentari. Tale istituto ha creato diversi dubbi interpretativi con riferimento all’identificazione del limite discrezionale dei consorzi nella concessione delle stesse autorizzazioni.

A tal proposito i consorzi di tutela dovrebbero osservare gli orientamenti forniti dalla Commissione con la Comunicazione 2010/C 341/03, relativa all’etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a DOP/IGP, ed i criteri elaborati dal MIPAAFT per la concessione dell’autorizzazione ministeriale in assenza di consorzio di tutela riconosciuto.

I giudici degli Stati membri dovranno valutare caso per caso se una DOP/IGP può essere menzionata nella denominazione di vendita, nell’etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità di un alimento composto che incorpora che contiene una DOP/IGP come ingrediente.

Il processo logico-giuridico che dovrà condurre i giudici ad una decisione comporterà necessariamente l'applicazione del principio formulato dalla Corte nella sentenza "Champagner Sorbet" ed il rispetto delle normative interne e comunitarie.

*The Court of justice, in the case "Champagner Sorbet", states that is legitimate to use the indication of a protected designation in the sales denomination of a product which does not comply with the product specification whose essential characteristic is conferred by the protected foodstuff.*

*In that regard it is necessary to evaluate both the quantity of the protected ingredient in the compound foodstuff and the quality of the latter.*

*However, the EU legislation does not precisely define the notion of characterizing ingredient and it is uncertain the determination of the amount of protected ingredient that should be present in the foodstuff to characterize it.*

*The precept formulated by the Court, contextualized in the Italian legislative framework, must also relate to the PDO/PGI protection consortium authorization which is necessary to use the protected foodstuff as an ingredient of another foodstuff. The institution of authorization has created many interpretative doubts with reference to the identification of the limits of consortia discretion in granting authorizations.*

*In that regard the protection consortia should observe the guidelines given by the Commission Communication 2010/C 341/03, on the labelling of foodstuffs using PDO/PGI as ingredients, and the criteria developed by the Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies for the granting of ministerial authorization in lack of a recognized protection consortium.*

*The judges of the Member States should evaluate case by case if a PDO/PGI could be mentioned into or close to the sales denomination or in the labeling, in the presentation and in the advertising of a compound foodstuff which encloses a PDO/PGI as an ingredient.*

*The logical-legal process the judges should observe in pronouncing a judgment involves the application of the precept formulated by the Court and the compliance with the internal and Community regulations.*

PAROLE CHIAVE: DOP e IGP – Ingrediente caratterizzante – Etichettatura.

KEYWORDS: PGI and PDO – Characterizing ingredient – Labelling.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'utilizzo di prodotti a DOP/IGP come componenti di altri alimenti: la disciplina del diritto dell'Unione. – 3. (*Segue*): la disciplina italiana. – 4. Il caso Champagner Sorbet.– 5. Conclusioni.

1. Storicamente il quadro regolatorio posto a tutela dei prodotti a DOP e IGP ha sempre avuto riguardo, da una parte, all'esigenza del consumatore di essere correttamente informato sull'origine dei prodotti e, dall'altra, alla necessità di garantire ai produttori di tali alimenti un'adeguata remunerazione per lo sforzo produttivo sostenuto<sup>1</sup>.

Il primo di questi aspetti evidenzia l'importanza storica di una corretta informazione al consumatore.

Assume così rilievo la disciplina relativa alla presentazione dei prodotti alimentari, non solo a DOP e IGP, che è stata oggetto di numerosi interventi legislativi, in ragione della molteplicità e della rilevanza degli interessi coinvolti e tutelati<sup>2</sup>.

L'utilizzo di prodotti a DOP e IGP come componenti di altri alimenti è una pratica produttiva-commerciale che deve necessariamente tenere in considerazione la normativa in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti al consumatore e di tutela dei prodotti di qualità dell'Unione.

2. Il diritto dell'Unione definisce l'ingrediente come «qualunque sostanza o prodotto, compresi gli aromi, gli additivi e gli enzimi alimentari, e qualunque costituente di un ingrediente composto utilizzato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e

---

<sup>1</sup> In tal senso i *considerando* 4 e 6 del reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alla “protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari”; *considerando* 2 e 4 del reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla “protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari”; *considerando* 3 e 18 del reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 “sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari”.

<sup>2</sup> Si veda in merito F. ALBISINNI, *L'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *BD Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, diretto da F. ALBISINNI, Wolters Kluwer Italia, Milano, [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it); Id., *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 565 ss.

ancora presente nel prodotto finito, anche se sotto forma modificata; i residui non sono considerati come ingredienti»<sup>3</sup>.

Mentre la nozione di ingrediente è certa in quanto definita dal legislatore, non può dirsi la stessa cosa per quella di ingrediente caratterizzante.

Infatti nel silenzio del legislatore l'unico riferimento normativo che può soccorrere in aiuto è dato dall'art. 22 del reg. (UE) n. 1169/2011 che, in materia di indicazione quantitativa degli ingredienti, dispone che la quantità di un ingrediente deve essere indicata in etichetta quando è essenziale per caratterizzare un alimento e distinguerlo dai prodotti con i quali potrebbe essere confuso a causa della sua denominazione o del suo aspetto<sup>4</sup>.

Tale disposizione pone il problema dell'esatta definizione di ingrediente caratterizzante e lascia spazi interpretativi soprattutto con riferimento alla percentuale di ingrediente necessaria per caratterizzare un alimento.

Nemmeno la recente comunicazione della Commissione, intervenuta per chiarire aspetti controversi sull'applicazione del principio della dichiarazione della quantità degli ingredienti (QUID)<sup>5</sup>, fornisce la definizione di ingrediente caratterizzante.

In questo incerto contesto normativo si inserisce la questione relativa alle modalità di utilizzo di prodotti a DOP/IGP come ingredienti caratterizzanti di altri prodotti.

L'argomento deve essere esaminato sotto il duplice aspetto della possibilità di indicare i prodotti a DOP/IGP nell'elenco degli ingredienti di prodotti composti elaborati o trasformati e di utilizzare i primi nella denominazione di vendita dei secondi.

---

<sup>3</sup> Art. 2, par. 2, lett. f) del 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 reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione.

<sup>4</sup> Art. 22 del reg. (UE) n. 1169/2011.

<sup>5</sup> "Comunicazione della Commissione sull'applicazione del principio della dichiarazione della quantità degli ingredienti (QUID)", C/2017/7605.

Deve entrare necessariamente in considerazione la legislazione relativa ai segni distintivi di qualità che estende, tra l'altro, la tutela delle denominazioni registrate contro «qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di un nome registrato per prodotti che non sono oggetto di registrazione, qualora questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con tale nome o l'uso di tale nome consenta di sfruttare la notorietà del nome protetto, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente»<sup>6</sup>.

Qualora l'alimento utilizzato come ingrediente di altro alimento consista in un prodotto a DOP/IGP dovrà osservarsi necessariamente la specifica disciplina dell'art. 13, par. 1 del reg. (UE) n. 1151/2012<sup>7</sup> e

---

<sup>6</sup> Art. 13, par. 1, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1151/2012 che tutela i nomi registrati anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente.

<sup>7</sup> Art. 13 del reg. (UE) n. 1151/2012.

«Protezione

1. I nomi registrati sono protetti contro:

*a*) qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di un nome registrato per prodotti che non sono oggetto di registrazione, qualora questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con tale nome o l'uso di tale nome consenta di sfruttare la notorietà del nome protetto, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente;

*b*) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quali 'stile', 'tipo', 'metodo', 'alla maniera', 'imitazione' o simili, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente;

*c*) qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nel materiale pubblicitario o sui documenti relativi al prodotto considerato nonché l'impiego, per il confezionamento, di recipienti che possano indurre in errore sulla sua origine;

*d*) qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto.

Se una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta contiene il nome di un prodotto considerato generico, l'uso di tale nome generico non è considerato contrario al primo comma, lett. *a*) o *b*).

2. Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette non diventano generiche.

3. Gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del par. 1, prodotte o commercializzate in tale Stato membro.

A tal fine gli Stati membri designano le autorità incaricate di adottare tali misure secondo le procedure definite da ogni singolo Stato membro.

Tali autorità offrono adeguate garanzie di oggettività e imparzialità e dispongono di personale qualificato e delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni.

dell'art. 103 del reg. (UE) n. 1308/2013 sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (OCM)<sup>8</sup> per quanto riguarda i prodotti vitivinicoli.

A ben vedere l'attuale OCM, ossia il reg. (UE) n. 1308/2013, al pari delle OCM vino precedenti, non ha espressamente esteso tutela ai vini di qualità nel caso in cui, come prevede il reg. (UE) n. 1151/2012, questi siano utilizzati come ingredienti di altri alimenti.

Apparentemente quindi, nel caso specifico, la tutela offerta al settore vitivinicolo risulterebbe inferiore rispetto a quello alimentare.

Tuttavia, come ha recentemente affermato la Corte di giustizia europea<sup>9</sup>, le disposizioni comunitarie relative alla tutela delle DOP e

---

<sup>8</sup> Art. 103 reg. (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. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio:

«Protezione

1. Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette possono essere utilizzate da qualsiasi operatore che commercializza vino prodotto in conformità con il relativo disciplinare di produzione.

2. Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette e i vini che usano tali denominazioni protette in conformità con il relativo disciplinare sono protette contro:

*a)* qualsiasi uso commerciale diretto o indiretto del nome protetto;

*i)* per prodotti comparabili non conformi al disciplinare del nome protetto, o

*ii)* nella misura in cui tale uso sfrutti la notorietà di una denominazione di origine o di una indicazione geografica;

*b)* qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto o servizio è indicata o se il nome protetto è una traduzione, una trascrizione o una traslitterazione o è accompagnato da espressioni quali 'genere', 'tipo', 'metodo', 'alla maniera', 'imitazione', 'gusto', 'come' o espressioni simili;

*c)* qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi al prodotto vitivinicolo in esame nonché l'impiego, per il condizionamento, di recipienti che possono indurre in errore sulla sua origine;

*d)* qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto.

3. Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette non diventano generiche nell'Unione ai sensi dell'art. 101, par. 1.

<sup>9</sup> Punto 32 della sentenza del 20 dicembre 2017 della Corte di giustizia UE, nella causa C-393/16.

IGP devono essere interpretate in modo da consentire un'applicazione coerente delle stesse<sup>10</sup>.

Inoltre il considerando 32 del reg. (UE) n. 1151/2012<sup>11</sup> afferma che la tutela delle DOP e IGP è volta a garantire un livello di tutela elevato ed analogo a quello che vige nel settore vitivinicolo.

Pertanto si deve ritenere che la tutela prevista dall'articolo 13, par. 1, lett. a) del reg. (UE) n. 1151/2012, per i prodotti alimentari, deve essere considerata analoga e di pari estensione rispetto a quella prevista dall'articolo 103, par. 2, lett. a) del reg. (UE) n. 1308/2013, per i prodotti vitivinicoli, anche con riferimento all'utilizzo dei prodotti tutelati come ingredienti<sup>12</sup>.

A parte le disposizioni appena indicate non si rinviene alcuna normativa comunitaria che disciplini in modo particolareggiato l'utilizzo di prodotti a DOP/IGP nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di altri alimenti composti, elaborati o trasformati.

In mancanza di diritto positivo si è espressa la Commissione con la nota comunicazione 2010/C 341/03 sugli "Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari ottenuti da ingredienti a denominazione di origine protetta (DOP) e a indicazione geografica protetta (IGP)"<sup>13</sup>.

È opportuno dare conto che la comunicazione della Commissione, sebbene non abbia valenza dispositiva<sup>14</sup>, è richiamata dal *considerando* 32 del reg. (UE) n. 1151/2012 e pertanto deve essere tenuta in debita considerazione quando le denominazioni di origine protette o le indicazioni geografiche protette siano utilizzate come ingredienti.

---

<sup>10</sup> L'omogeneità di applicazione delle norme comunitarie relativamente alla tutela delle DOP e IGP è auspicata anche dal *considerando* 92 del reg. (UE) n. 1308/2013.

<sup>11</sup> *Considerando* 32 del reg. (UE) n. 1151/2012.

<sup>12</sup> Punto 33 della sentenza del 20 dicembre 2017 della Corte di giustizia UE, nella causa C-393/16.

<sup>13</sup> Si veda M. MINELLI, *L'uso dei prodotti DOP e IGP come componenti*, in *Riv. dir. alim.*, anno VIII, n. 1, gennaio-marzo 2014.

<sup>14</sup> A parte la valutazione sulla gerarchia delle fonti secondo la quale la comunicazione non ha valore vincolante, nella stessa comunicazione si afferma che l'applicazione degli orientamenti ivi contenuti è volontaria e che «non costituiscono un'interpretazione giuridicamente vincolante della normativa dell'Unione europea relativa alle DOP ed alle IGP, né della direttiva 'Etichettatura'».

Nella comunicazione si legge che una denominazione registrata come DOP o IGP può essere legittimamente indicata nell'elenco degli ingredienti di un prodotto alimentare.

La comunicazione prosegue affermando che una denominazione registrata come DOP o IGP può essere menzionata nell'etichettatura, nella presentazione, nella pubblicità, all'interno, o in prossimità, della denominazione di vendita di un prodotto alimentare che incorpora prodotti che beneficiano della denominazione registrata qualora vengano soddisfatte le seguenti condizioni:

1) Innanzitutto il prodotto alimentare composto «non dovrebbe contenere nessun altro 'ingrediente comparabile', e cioè nessun altro ingrediente che possa sostituire completamente o parzialmente l'ingrediente che beneficia di una DOP o IGP». A titolo esemplificativo «la Commissione ritiene che un formaggio a pasta erborinata (o più comunemente: 'formaggio blu') sia comparabile al 'Roquefort'». L'esempio portato dalla Commissione non chiarisce il concetto di ingrediente comparabile, è specifico ad un caso e non pone riferimenti precisi ed inderogabili. Tra l'altro la stessa Commissione descrive tale esempio come «indicativo e non restrittivo del concetto di «ingrediente comparabile».

2) La comunicazione seguita affermando che «l'ingrediente [tutelato] dovrebbe essere utilizzato in quantità sufficiente per conferire una caratteristica essenziale al prodotto alimentare». Anche questa condizione viene esemplificata e per stessa ammissione della Commissione, data l'eterogeneità dei casi, non è possibile suggerire una quantità minima uniformemente applicabile.

3) Inoltre, «la percentuale d'incorporazione di un ingrediente che beneficia di una DOP o di un'IGP dovrebbe essere idealmente indicata all'interno o in prossimità immediata della denominazione di vendita del prodotto alimentare di cui trattasi, o quantomeno nell'elenco degli ingredienti, in riferimento diretto all'ingrediente considerato».

È opinabile che tale condizione sia conforme all'art. 7, par. 5, della direttiva 2000/13/CE (*ratione temporis* applicabile) secondo il quale la quantità di un ingrediente o di una categoria di ingredienti che è stata utilizzata nella fabbricazione o nella preparazione di un prodotto alimentare deve comparire «nella denominazione di vendi-

ta del prodotto alimentare o immediatamente vicino ad essa, oppure nell'elenco degli ingredienti relativamente all'ingrediente o alla categoria di ingredienti di cui trattasi». In ogni caso, la condizione, là dove utilizza la formulazione, «idealmente», toglie vigore alla comunicazione, anche a titolo di orientamento<sup>15</sup>. La specifica della percentuale dell'ingrediente nel prodotto alimentare diviene, di conseguenza, un elemento la cui rilevanza deve valutarsi alla luce del reg. (UE) n. 1169/2011.

In ultimo la Commissione osserva che «in linea di massima nel disciplinare di produzione di un prodotto a DOP o IGP registrata non dovrebbero figurare disposizioni relative all'impiego di una DOP o IGP registrata nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, in quanto il rispetto della normativa vigente dell'Unione da parte degli operatori economici costituisce una garanzia adeguata. Dette disposizioni potrebbero esservi eccezionalmente inserite soltanto se servono a risolvere una difficoltà specifica chiaramente individuata e solo se sono oggettive, proporzionate e non discriminatorie».

In definitiva, secondo la comunicazione della Commissione, l'indicazione delle DOP/IGP nell'elenco degli ingredienti è legittima, mentre il loro utilizzo nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità, all'interno o in prossimità della denominazione di vendita di un prodotto composto, elaborato o trasformato è soggetto al rispetto degli orientamenti contenuti nella comunicazione della commissione, che tuttavia ha valore di indirizzo e non cogente.

Il silenzio del legislatore comunitario sul punto ha consentito agli Stati membri di intervenire sulla materia.

---

<sup>15</sup> Così si è espresso l'Avvocato generale al punto 78 delle Conclusioni versate nella sentenza della Corte di giustizia del 20 dicembre 2017 resa nella causa C-393/1, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne contro Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & Co. OHG*: «Innanzitutto, è discutibile che sia conforme all'art. 7, par. 5, della direttiva 2000/13. In ogni caso, la sua formulazione, che utilizza l'avverbio 'idealmente', le toglie vigore, anche a titolo di orientamento. La specifica della percentuale dell'ingrediente nel prodotto alimentare diviene, di conseguenza, un elemento la cui rilevanza deve valutarsi alla luce della stessa direttiva 2000/13».

3. Come sopra riportato, la comunicazione della Commissione afferma che la normativa comunitaria costituisce una garanzia adeguata di tutela di DOP/IGP e pertanto solo in casi particolari è possibile prevedere nel disciplinare di produzione di un prodotto a DOP o IGP disposizioni relative al loro impiego nell'etichettatura di altri prodotti alimentari.

La norma a cui fa riferimento la comunicazione è costituita principalmente dall'art. 13, par. 1, lett. *a*) e *b*) del reg. (UE) n. 1151/2012 in cui si afferma che «i nomi registrati sono protetti...anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingredienti», ma anche, per i prodotti vitivinicoli, dalle previsioni dell'art. 103 dell'OCM unica del 2013.

Si deve tuttavia dar conto del fatto che il legislatore comunitario obbliga gli Stati membri ad adottare le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito di DOP/IGP attraverso la designazione delle autorità incaricate affinché adottino tali misure secondo le procedure definite da ogni singolo Stato membro<sup>16</sup>.

Il legislatore italiano è intervenuto in tal senso con il d.lgs. n. 297 del 2004<sup>17</sup>, il quale disciplina le disposizioni sanzionatorie in applicazione del reg. (CEE) n. 2081/1992 (oggi (UE) n. 1151/2012) sanzionando amministrativamente «chiunque impiega commercialmente in maniera diretta o indiretta una denominazione protetta, intendendo per tale una denominazione di origine o una indicazione geografica (...) o il segno distintivo o il marchio, registrati ai sensi del citato regolamento [CEE n. 2081/1992]».

Tra i casi sanzionati dal decreto legislativo vi è anche quello riguardante il riferimento ad una denominazione protetta nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti composti, elaborati o trasformati<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Art. 13, par. 3, del reg. (UE) n. 1151/2012.

<sup>17</sup> D.lgs. 19 novembre 2004, n. 297, recante «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del reg. (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari».

<sup>18</sup> Art. 1, d.lgs n. 297 del 2004.

Ai sensi di tale disposizione non è sanzionabile il riferimento alla denominazione protetta:

a) quando la denominazione è il componente esclusivo della categoria merceologica di appartenenza e gli utilizzatori del prodotto composto, elaborato o trasformato sono autorizzati dal consorzio di tutela della denominazione protetta riconosciuto e sono inseriti nell'apposito registro attivato, tenuto e aggiornato dal consorzio stesso. In mancanza di consorzio riconosciuto l'autorizzazione può essere concessa dal MiPAAFT Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore, che provvede anche alla gestione del citato registro;

b) quando il riferimento alla denominazione protetta è riportato soltanto tra gli ingredienti del prodotto confezionato che lo contiene o in cui è elaborato o trasformato.

Pertanto il legislatore italiano, nel silenzio di quello comunitario, ha previsto l'istituto dell'autorizzazione del consorzio di tutela, o, in caso di sua mancanza, del MiPAAFT, quale presupposto fondamentale per l'utilizzo della denominazione protetta nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti composti, elaborati o trasformati.

L'autorizzazione del Consorzio non è invece necessaria quando il riferimento al prodotto DOP/IGP è riportato soltanto tra gli ingredienti del prodotto che lo contiene o in cui è elaborato o trasformato<sup>19</sup>.

Il d.lgs. n. 297 del 2004 è intervenuto prima del reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari ed il precedente reg. (CE) n. 510/2006 non tutelava esplicitamente i prodotti a DOP/IGP in caso di utilizzo degli stessi come ingredienti. Al che taluno ha individuato un possibile eccesso di delega da parte del Governo, posto che l'art. 3 della delega contenuta nella legge 3 febbraio 2003, n. 14, si limitava a dare mandato al Governo di munire le norme comunitarie immediatamente applicabili nell'ordinamento giuridico nazionale di idonee sanzioni, non di indicare requisiti ulteriori e specifici per accedere all'impiego di nomi geografici registrati; si è ventilata

---

<sup>19</sup> Così dispone l'art. 1 del d.lgs. n. 297 del 2004.

anche la possibile sussistenza di una «discriminazione alla rovescia» in relazione all'assenza di analoghi requisiti in altri Stati membri<sup>20</sup>.

Questa posizione peraltro non è ancora stata sottoposta al vaglio della giurisprudenza.

Si può ritenere invece che l'inserimento nel reg. (UE) n. 1151/2012 della tutela dei prodotti a DOP/IGP in caso di loro utilizzo come ingredienti sia solo una esplicitazione di una tutela già presente sia nel settore alimentare che in quello vitivinicolo.

Ciò in quanto la tutela conferita alle DOP/IGP è di notevole ampiezza<sup>21</sup> ed è volta a proteggere, in passato, il nome di una regione o di un luogo determinato<sup>22</sup>, ed oggi, il nome che identifica un prodotto<sup>23</sup>, contro qualsiasi ipotesi di impiego commerciale diretto o indiretto o di evocazione<sup>24</sup>.

La possibilità data ai consorzi di tutela italiani di operare una valutazione discrezionale nel rilascio delle autorizzazioni ha loro permesso di atteggiarsi con i segni distintivi di qualità dell'Unione europea come se fossero dei marchi collettivi<sup>25</sup> che, come noto, sono caratterizzati dalla presenza di un titolare del marchio ed una pluralità di soggetti a cui viene concesso l'utilizzo qualora rispettino le disposizioni contenute nel regolamento d'uso<sup>26</sup>.

Anche nel settore vitivinicolo il legislatore italiano è da tempo intervenuto accogliendo l'indirizzo comunitario secondo cui l'indicazione delle DOP e IGP nell'elenco degli ingredienti è legittima mentre il loro utilizzo nell'etichettatura, nella presentazione o nella

---

<sup>20</sup> F. BRUSA, S. GONZAGA, *Utilizzo di DOP e IGP come ingredienti. Illegittimità costituzionale del d.lgs. 297/2004 ed implicazioni*, in *Alimenta*, n. 1/2008, p. 3 ss.

<sup>21</sup> In tal senso anche punto 33 della sentenza del 20 dicembre 2017 della Corte di giustizia UE, nella causa C-393/16 in cui, tra l'altro, si definiscono le nozioni di uso diretto e indiretto.

<sup>22</sup> Art. 2, reg. (CE) n. 510/2006.

<sup>23</sup> Art. 5, reg. (UE) n. 1151/2012.

<sup>24</sup> Artt. 13 dei reg. (CE) n. 510/2006 e (UE) n. 1151/2012.

Sul concetto di evocazione si veda la sentenza Port Charlotte nella causa T-659/14.

<sup>25</sup> In tal senso V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, anno VII, n. 4, ottobre-dicembre 2013.

<sup>26</sup> Sulla distinzione tra marchi collettivi e denominazioni di origine si veda F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 2ª ediz., Utet, Torino, 2015, p. 231 ss.

pubblicità di un prodotto composto, elaborato o trasformato deve essere più attentamente disciplinato. Più precisamente i commi 6° e 7° dell'art. 20 del d.lgs. n. 61 del 2010<sup>27</sup> prevedevano la necessaria autorizzazione del consorzio di tutela per l'utilizzo «nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità del riferimento di una DOP o IGP in prodotti composti, elaborati o trasformati»<sup>28</sup>.

La recente riforma italiana della disciplina del vino, operata con la legge n. 238 del 2016 entrata in vigore il 12 gennaio 2017<sup>29</sup>, il cui combinato disposto degli artt. 43 e 74 ha conservato l'istituto dell'autorizzazione consortile, lasciando sostanzialmente immutata la precedente disciplina relativa all'utilizzo dei prodotti a DOP/IGP nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di altri alimenti composti, elaborati o trasformati.

La nuova disciplina differisce rispetto a quella prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 61 del 2010 in quanto prevede un regime sanzionatorio come conseguenza delle violazioni<sup>30</sup>.

Pertanto ad oggi il d.lgs. n. 297 del 2004 e la legge n. 238 del 2016 disciplinano il regime sanzionatorio per l'utilizzo non autorizzato dei prodotti alimentari e vitivinicoli a DOP e IGP.

In definitiva il legislatore italiano, in osservanza della disciplina europea<sup>31</sup>, ha adottato misure per prevenire o far cessare l'uso illecito di DOP e IGP prevedendo l'istituto dell'autorizzazione consortile per il loro utilizzo nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità dei prodotti composti, elaborati o trasformati.

Questa peculiarità italiana, se da un lato ha cercato di regolamentare un'area di incertezza giuridica, dall'altro ha creato non pochi dubbi interpretativi con riferimento alla discrezionalità valutativa dei consorzi nella concessione delle autorizzazioni.

---

<sup>27</sup> D.lgs. 8 aprile 2010, n. 61 recante "Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell'art. 15 della legge 7 luglio 2009, n. 88".

<sup>28</sup> Art. 20 del d.lgs. n. 61 del 2010.

<sup>29</sup> Legge 12 dicembre 2016, n. 238 sulla "Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino".

<sup>30</sup> Art. 74, comma 11°, della legge n. 238/ del 2016.

<sup>31</sup> Art. 13, par. 3, del reg. (UE) n. 1151/2012.

Può soccorrere in aiuto, per individuare tale limite discrezionale, quanto disposto dalla Commissione nella sopra citata comunicazione nella parte in cui afferma che è possibile inserire nei disciplinari di produzione disposizioni relative all'impiego di una DOP o IGP registrata nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, soltanto se servono a risolvere una difficoltà specifica chiaramente individuata e solo se sono oggettive, proporzionate e non discriminatorie.

Nonostante ciò si può affermare che, ad oggi, non sono esattamente identificabili i parametri limitativi della discrezionalità dei consorzi nel rilascio delle autorizzazioni riguardanti l'indicazione delle DOP e IGP come ingrediente caratterizzante di altro prodotto alimentare.

Alcuni Consorzi di tutela hanno già previsto, con specifici regolamenti o nei disciplinari di produzione dei prodotti tutelati, disposizioni relative alla presentazione di DOP/IGP come ingredienti caratterizzanti di altri prodotti.

È il caso ad esempio del Consorzio di tutela della "Cipolla Rossa di Tropea Calabria IGP", il cui disciplinare sancisce che il prodotto tutelato deve costituire il componente esclusivo della categoria merceologica<sup>32</sup>. Tuttavia non si rinviene alcuna regolamentazione relativa alla composizione del prodotto composto e nello specifico l'indicazione delle percentuali di incorporazione.

Si deve dar conto che il MiPAAFT ha emanato una circolare che identifica i criteri per la concessione dell'autorizzazione ministeriale in assenza di consorzio di tutela riconosciuto<sup>33</sup>.

I criteri individuati dalla circolare riguardano, prevalentemente, le modalità applicative della presentazione della denominazione protetta nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità del prodotto composto, elaborato o trasformato mentre non vi è alcun

---

<sup>32</sup> Art. 10 del disciplinare di produzione della "Cipolla Rossa di Tropea Calabria IGP" registrata con reg. (CE) n. 284/2008.

<sup>33</sup> Circolare – DG Sviluppo Agroalimentare e Qualità – MiPAAF (2007) sui criteri per l'utilizzo del riferimento ad una denominazione d'origine protetta o ad un'indicazione geografica protetta nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di un prodotto composto, elaborato o trasformato.

riferimento alle caratteristiche che tale prodotto deve possedere per poter essere autorizzato.

Nello specifico, la circolare disciplina, tra l'altro, la dimensione del carattere e la posizione della dicitura DOP e IGP nell'etichetta del prodotto composto e vieta l'utilizzo del simbolo comunitario, nonché del logo DOP e IGP, nell'etichettatura, presentazione o pubblicità del prodotto composto. Inoltre si attribuiscono una serie di responsabilità in capo all'utilizzatore del prodotto a DOP e IGP, quali l'obbligo di garantire la sua provenienza di acquisto, dimostrare le sue modalità di stoccaggio nonché dare evidenza della quantità utilizzata di prodotto a DOP/IGP.

Pare opportuno che i consorzi osservino le condizioni, benché non vincolanti, dettate dalla comunicazione 2010/C 341/03 della Commissione di cui si è precedentemente dato conto e tengano in considerazione i criteri per la concessione dell'autorizzazione ministeriale in assenza di consorzio di tutela riconosciuto.

Si deve dar conto che una recente sentenza della Corte di giustizia, che si analizzerà nel successivo par. 2, afferma che il lecito utilizzo di una DOP/IGP nella presentazione di un altro alimento presuppone una valutazione della quantità dell'ingrediente tutelato nella composizione dell'alimento composto ed una valutazione qualitativa di quest'ultimo<sup>34</sup>.

Se è pacifico che i consorzi sono gli enti preposti al rilascio dell'autorizzazione, né le norme di riferimento né la giurisprudenza individuano il soggetto legittimato a compiere le suddette valutazioni indicate dalla sentenza.

Pare opportuno escludere che tali valutazioni siano di competenza dei consorzi i quali, come noto, svolgono funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale delle DOP/IGP<sup>35</sup>, che sono attività distinte da quelle di controllo la cui competenza è riservata agli organismi di controllo. Tra i

---

<sup>34</sup> Punto 51 della sentenza del 20 dicembre 2017 della Corte di giustizia UE, nella causa C-393/16.

<sup>35</sup> Art. 45, reg. (UE) n. 1151/2012 e art. 15, legge n. 526 del 1999.

compiti a questi ultimi attribuiti vi è quello di verifica del rispetto del disciplinare di produzione<sup>36</sup>.

Pare pertanto rientrante nelle funzioni e competenze attribuite agli organismi di controllo la verifica dell'utilizzo, in conformità a quanto disposto dal relativo disciplinare di produzione, di prodotti a DOP e IGP come ingredienti di altri alimenti.

È in definitiva opportuno che le suddette valutazioni siano compiute dagli organismi di controllo della DOP o IGP destinata ad essere ingrediente dell'alimento composto.

4. Una recente pronuncia della Corte di giustizia, la sentenza del 20 dicembre 2017 resa nella causa C-393/16<sup>37</sup>, affronta una questione riguardante la diffusa prassi commerciale che vede l'utilizzo di prodotti contraddistinti da segni distintivi di qualità dell'UE come ingredienti caratterizzanti di altri prodotti con l'intento commerciale di nobilitare il prodotto trasformato e renderlo così più appetibile per il consumatore.

La Corte ha stabilito che un gelato può essere venduto con la denominazione "Champagner Sorbet" se ha, quale caratteristica essenziale, un gusto conferito principalmente dallo Champagne.

In tal caso, la denominazione del prodotto non procura un indebito vantaggio derivante dall'utilizzo della denominazione di origine protetta "Champagne".

Il *Comité interprofessionnel du Vin de Champagne* (nel prosieguo il Comitato), associazione dei produttori di Champagne, ha convenuto dinanzi ai giudici tedeschi la Aldi Süd, catena di supermercati discount, per ottenere nei confronti di quest'ultima un provvedimento inibitorio della vendita di un gelato con la denominazione "Champagner Sorbet". Tale sorbetto, che la Aldi Süd propone in vendita dalla fine del 2012, contiene il 12% di champagne. Secondo il Comitato, la distribuzione di tale sorbetto con detta denominazio-

---

<sup>36</sup> Art. 37, reg. (UE) n. 1151/2012.

<sup>37</sup> La sentenza è pubblicata in questa *Rivista*, 2018, II, p. 3 ss., con nota di L. COSTANTINO, *Denominazione d'origine quale ingrediente di un prodotto alimentare: regole di informazione e regole del territorio*.

ne viola la denominazione di origine protetta (DOP) “Champagne” e pertanto ha chiesto un provvedimento inibitorio dell’utilizzo della denominazione tutelata nel commercio dei prodotti surgelati.

In primo grado la domanda del Comitato è stata accolta ma successivamente riformata in appello ove si è ritenuto che non sussistesse un utilizzo sleale della DOP, in quanto l’alimento conosciuto al pubblico con la denominazione “Champagner Sorbet”, e di cui lo Champagne è un ingrediente essenziale, non costituisce un’indicazione ingannevole.

La Corte federale di giustizia tedesca (Bundesgerichtshof), investita di tale controversia in ultima istanza, si è rivolta alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, chiedendo a quest’ultima di interpretare la normativa dell’Unione sulla tutela delle DOP, nello specifico, per i prodotti vitivinicoli, il reg. (CE) n. 1234/2007 oggi sostituito dal reg. (UE) n. 1308/2013.

In particolare il rinvio pregiudiziale ha riguardato le seguenti questioni:

1) se le disposizioni che tutelano le DOP e IGP dei vini contro lo sfruttamento della loro notorietà<sup>38</sup> debbano essere interpretate nel senso della loro applicabilità anche quando la DOP o IGP sia impiegata come parte di una designazione per un alimento non conforme al disciplinare di produzione ma cui sia aggiunto un ingrediente conforme al disciplinare medesimo;

2) in caso di risposta affermativa, se le suddette norme debbano essere interpretate nel senso che l’uso di una DOP come parte di una designazione per un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione ma cui sia aggiunto un ingrediente conforme al disciplinare medesimo, laddove la designazione del prodotto alimentare corrisponda alla prassi denominativa del pubblico di riferimento e l’ingrediente sia aggiunto in quantità sufficiente per conferire una caratteristica essenziale al prodotto in questione, costituisca uno sfruttamento della notorietà della denominazione di origine oppure integri un’illegitima fattispecie di usurpazione, imitazione o evocazione;

---

<sup>38</sup> Art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), ii) del reg. (CE) n. 1234/2007 e art. 103, par. 2, lett. a), ii) del reg. (UE) n. 1308/2013.

3) se le suddette norme a tutela delle DOP e IGP siano applicabili soltanto nel caso di indicazioni false o ingannevoli atte ad indurre in errore sull'origine geografica di un prodotto.

La Corte di giustizia nella decisione constata che lo sfruttamento della notorietà di una DOP ai sensi degli articoli 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), *ii*) del reg. (CE) n. 1234/2007<sup>39</sup> e 103, par. 2, lett. a), *ii*) del reg. (UE) n. 1308/2013<sup>40</sup> presuppone un utilizzo di tale DOP volto a sfruttare indebitamente la notorietà di quest'ultima<sup>41</sup>.

Sull'illegittimità dell'utilizzo della DOP nelle conclusioni dell'Avvocato generale si legge «che, nella commercializzazione di merci elaborate, potrà utilizzare una DOP come parte del nome del suo prodotto il soggetto che dimostri un legittimo interesse.»<sup>42</sup>. «Il legittimo interesse può trarre origine sia dalla titolarità di un diritto precedente (ad esempio, un altro tipo di proprietà intellettuale), sia dall'adempimento di un obbligo giuridico. Inoltre, al margine di tali ipotesi, e al di fuori del contesto commerciale diretto, concordo con il governo francese nel ritenere che devono esistere aree in cui i terzi possano legittimamente utilizzare la DOP, vale a dire situazioni in cui l'utilizzo della DOP possa avvalersi di una sorta di *ius usus inocui*»<sup>43</sup>.

Nel passato la Corte ha già riconosciuto «ambiti in cui l'impiego, da parte di terzi, di segni o altre opere protette non viola i diritti dei loro titolari. Così, nel diritto dei marchi, ha consentito gli usi a fini descrittivi per illustrare le caratteristiche del prodotto offerto in vendita al cliente potenziale, il quale conosce quelle dei prodotti contrassegnati con il marchio interessato»<sup>44</sup>. Ha parimenti ammesso utilizzi in cui il consumatore non percepisce il segno come un'in-

---

<sup>39</sup> Norma *ratione temporis* applicabile, oggi sostituita dall'art. 13, lett. a), del reg. (UE) n. 1151/2012.

<sup>40</sup> Art. 103, par. 2, lett. a), *ii*) del reg. (UE) n. 1308/2013.

<sup>41</sup> Punto 40 della sentenza.

<sup>42</sup> Punto 56 delle conclusioni.

<sup>43</sup> Punto 57 delle conclusioni.

<sup>44</sup> Sentenza del 14 maggio 2002, Hölderhoff (C-2/00, EU:C:2002:287), punto 16. La controversia riguardava una trattativa commerciale in cui il sig. Hölderhoff proponeva a un cliente di acquistare pietre semi preziose e ornamentali, il cui granato indicava con le denominazioni "Spirit Sun" e "Context Cut", marchi registrati a nome di un concorrente.

dicazione del fatto che i prodotti in cui è incorporato provengono dall'impresa titolare del marchio»<sup>45, 46</sup>

Vero è che la denominazione «Champagner Sorbet», utilizzata per designare un sorbetto contenente Champagne, è idonea a ripercuotere su tale prodotto la notorietà della DOP «Champagne», la quale trasmette immagini di qualità e di prestigio, e quindi a procurare un vantaggio derivante da tale notorietà.

Tuttavia, la Corte afferma che l'utilizzo della denominazione «Champagner Sorbet» non procura un vantaggio indebito (e non costituisce quindi uno sfruttamento illecito della notorietà) della DOP «Champagne» se il prodotto di cui trattasi ha, quale caratteristica essenziale, un gusto conferito principalmente dallo Champagne. Spetta al giudice nazionale verificare, alla luce degli elementi di prova prodotti dinanzi al medesimo, se tale ipotesi ricorra nel caso di specie. La Corte precisa al riguardo che la quantità di Champagne contenuta nel sorbetto costituisce un criterio importante, ma non sufficiente, affermando a tal proposito che la valutazione della quantità dell'ingrediente tutelato nella composizione dell'alimento composto deve essere accompagnata da una valutazione qualitativa<sup>47</sup>.

Calando questa statuizione nel contesto legislativo italiano si rafforza ulteriormente l'idea della difficile delimitazione del potere discrezionale valutativo dei consorzi nel rilascio delle autorizzazioni.

Il giudice dell'Unione constata, peraltro che, se il sorbetto di cui trattasi non avesse, quale caratteristica essenziale, un gusto conferito principalmente dallo Champagne, si potrebbe anche ritenere che la denominazione «Champagner Sorbet» apposta sulla confezione o sull'imballaggio di tale sorbetto costituisca un'indicazione falsa o ingannevole, e sia quindi illecita.

Infatti, una DOP è protetta non solo contro le indicazioni false o

---

<sup>45</sup> Sentenza del 25 gennaio 2007, Adam Opel (C-48/05, EU:C:2007:55), punto 24 e conclusioni dell'Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer in tale causa (EU:C:2006:154), paragrafi 35 e ss. Essa riguardava l'utilizzo del logo del marchio Opel nella calandra dei modelli in scala ridotta di veicoli, commercializzati da AUTECH, un'impresa non collegata a Opel.

<sup>46</sup> Punto 58 delle conclusioni.

<sup>47</sup> Punto 51 della sentenza.

ingannevoli atte a indurre in errore riguardo all'origine del prodotto interessato, ma anche contro le indicazioni false o ingannevoli sulla natura o sulle qualità essenziali di tale prodotto<sup>48</sup>.

Infine, la Corte rileva che l'utilizzo diretto della DOP "Champagne" mediante la sua incorporazione nella denominazione del prodotto composto, al fine di rivendicare apertamente una qualità gustativa ad essa connessa, non costituisce né un'usurpazione, né un'imitazione, né un'evocazione illecita ai sensi della normativa dell'Unione sulla protezione delle DOP<sup>49</sup>.

Infatti l'indebito sfruttamento della notorietà dello Champagne si concretizza qualora l'ingrediente tutelato non conferisca al prodotto alimentare una caratteristica essenziale<sup>50</sup>.

È opportuno inoltre dare conto che la pronuncia della Corte, affermando che un gelato può essere venduto con la denominazione «Champagner Sorbet» se ha, quale caratteristica essenziale, un gusto conferito principalmente dallo Champagne, apre lo spazio all'ulteriore riflessione sulla definizione del concetto di gusto.

La questione è stata recentemente affrontata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 13 novembre 2018 resa nella causa C-310/17<sup>51</sup>.

Senza voler compiere in questa sede un'esaustiva disamina di questa pronuncia, pare importante sottolineare che in essa la Corte di giustizia valuta la possibilità di estendere la tutela delle norme in materia di diritto di autore anche al sapore di un alimento, nel caso specifico di un formaggio spalmabile.

Secondo la Corte un alimento può essere tutelato dal diritto d'autore in forza della direttiva 2001/29/CE<sup>52</sup> solo se può essere qua-

---

<sup>48</sup> Art. 13, par. 1, lett. *c*), del reg. (UE) n. 1151/2012.

<sup>49</sup> Art. 13 par. 1, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1151/2012 e art. 103 par. 2, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1308/2013.

<sup>50</sup> Punto 56 della sentenza.

<sup>51</sup> Corte di giustizia UE, sentenza del 13 novembre 2018, nella causa C-310/17, *Levola Hengelo Bv c. Smilde Foods Bv*.

<sup>52</sup> Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001, "sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione".

lificato come «opera» ai sensi di tale direttiva<sup>53</sup>, la quale, a tal fine, richiede che siano soddisfatte due condizioni cumulative.

Da una parte, l'oggetto di cui trattasi dev'essere originale, nel senso che costituisce una creazione intellettuale propria del suo autore<sup>54</sup>, dall'altra parte la qualificazione come "opera" ai sensi della suddetta direttiva è riservata agli elementi che sono espressione di una siffatta creazione intellettuale<sup>55</sup>.

Conseguentemente la nozione di "opera" di cui alla direttiva 2001/29/CE implica necessariamente un'espressione dell'oggetto della tutela del diritto d'autore identificabile con sufficiente precisione ed obbiettività, quand'anche tale espressione non fosse necessariamente permanente, come nel caso di una produzione alimentare<sup>56</sup>.

A tal proposito la Corte afferma che non è possibile procedere ad un'identificazione precisa ed obbiettiva per quanto riguarda il sapore di un alimento, la quale si basa essenzialmente su sensazioni ed esperienze gustative soggettive e variabili, in quanto dipendono, in particolare, da fattori connessi alla persona che assapora il prodotto in esame, come la sua età, le sue preferenze alimentari e le sue abitudini di consumo, nonché l'ambiente o il contesto in cui tale prodotto viene assaggiato<sup>57</sup>.

Inoltre, non è possibile, con i mezzi tecnici oggi disponibili procedere ad un'identificazione precisa ed obbiettiva del sapore di un alimento, che consenta di distinguerlo dal sapore di altri prodotti dello stesso tipo<sup>58</sup>.

È così delineato il processo logico giuridico che ha condotto la Corte ad affermare che il sapore di un alimento non può essere qualificato come "opera" e conseguentemente non è ad esso estendibile la tutela della direttiva 2001/29/CE.

---

<sup>53</sup> Punto 34 della sentenza.

<sup>54</sup> Punto 36 della sentenza.

<sup>55</sup> Punto 37 della sentenza.

<sup>56</sup> Punto 40 della sentenza.

<sup>57</sup> Punto 42 della sentenza.

<sup>58</sup> Punto 43 della sentenza.

5. La normativa comunitaria, la comunicazione 2010/C 341/03 della Commissione, la normativa interna italiana e le regole adottate dai consorzi di tutela delineano un quadro non ben definito che lascia adito ad interpretazioni disomogenee e conferisce ai consorzi di tutela un'ampia discrezionalità valutativa nel rilascio delle autorizzazioni all'utilizzo di prodotti DOP e IGP nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di un prodotto composto, elaborato o trasformato.

Mentre l'Italia ha cercato con il d.lgs n. 297 del 2004, come visto in maniera insufficiente, di porre condizioni al legittimo impiego delle DOP e IGP come ingrediente caratterizzante di un altro prodotto, il diritto comunitario nulla prevede in tal senso ed anche la comunicazione della Commissione non pare comporre la problematica.

La sentenza "Champagner Sorbet" afferma il principio di diritto secondo cui ad oggi un produttore, che voglia utilizzare nella denominazione di vendita di un prodotto composto il nome di una DOP o IGP, può commercializzarlo (senza chiedere alcuna autorizzazione al relativo consorzio di tutela) se possiede, quale caratteristica essenziale, un gusto conferito principalmente dal prodotto tutelato.

Le norme nazionali del paese di origine del prodotto alimentare tutelato vanno quindi parametrize a questo principio che, se calato nel contesto normativo italiano, non confligge con l'attuale normativa in materia di rilascio delle autorizzazioni *de quibus*.

Tale principio, tuttavia, non definisce il limite discrezionale dei consorzi nel rilascio delle autorizzazioni, il cui procedimento vede come protagonisti due soggetti: l'organismo di controllo della DOP/IGP nella fase valutativa sia del dato quantitativo del prodotto a DOP/IGP nell'alimento composto, sia del dato qualitativo di quest'ultimo; il consorzio di tutela nella fase autorizzativa.

Inoltre il principio enucleato dalla sentenza "Champagner Sorbet" offre l'ulteriore incertezza interpretativa sul significato da attribuire al termine gusto.

Anche la più recente sentenza della Corte del 13 novembre 2018 resa nella causa C-310/17 afferma infatti, che il sapore o gusto di un alimento non può essere identificato precisamente ed in modo obiettivo.

Infine pare opportuno che i consorzi, nella concessione dell'autorizzazione, tengano in considerazione sia i criteri elaborati dal MiPAAFT per la concessione dell'autorizzazione ministeriale in assenza di consorzio di tutela riconosciuto, sia l'orientamento contenuto nella comunicazione della Commissione secondo cui le disposizioni eventualmente emanate dai consorzi per l'utilizzo di una DOP/IGP registrata nell'etichettatura di altri prodotti alimentari devono essere oggettive, proporzionate e non discriminatorie; tutte caratteristiche proprie del procedimento amministrativo.

In definitiva, il giudice nazionale di riferimento, analizzata l'eventuale normativa domestica e comunitaria, deve valutare, caso per caso, se una DOP o IGP possa essere menzionata all'interno, o in prossimità, della denominazione di vendita di un prodotto alimentare che incorpora prodotti che beneficiano della denominazione registrata o nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità del prodotto alimentare composto.

# SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

## PRIVILEGIO

### I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI Civ. – 16 maggio 2018, n. 1197, ord. – Pres. CAMPANILE – Est. FERRO – S. (avv. Panzarola) c. C. (avv. Traniello Gradassi) (inammissibilità Trib. Rovigo 28 luglio 2016)

**Privilegio - Credito per la vendita dei prodotti vantato da società semplice agricola costituita da coltivatori diretti - Riconoscimento del privilegio di cui all'art. 2751-bis, n. 4, cod. civ. - Esclusione.**

*Il privilegio mobiliare per il credito derivante dalla vendita dei prodotti di cui all'art. 2751-bis, n. 4 cod. civ., non spetta alla società semplice agricola, pur costituita da coltivatori diretti (1).*

*(Omissis).*

FATTO

Rilevato che:

1. *(Omissis)* S.S. impugna il decreto Trib. Rovigo 28 luglio 2016, R.G. 2439/15, con il quale è stata rigettata la sua opposizione allo stato passivo, proposta avverso la decisione assunta dall'organo di *(Omissis)* società agricola in liquidazione coatta amministrativa *(Omissis)*, quale assunta dal commissario liquidatore (così dovendosi intendere e rettificare la pronuncia impugnata che fa menzione di un "decreto esecutivo" del "giudice delegato", invero non sussistente in tale procedura concorsuale amministrativa) con riconoscimento del credito (per la vendita di frutta e l'IVA) di euro 176.417,40 solo al chirografo;

2. anche per il tribunale, la società agricola non poteva conseguire il richiesto privilegio *ex art. 2751-bis* cod. civ., n. 4, poiché:

a) per quanto non decisiva l'allegata qualità di socia della opponente, che tale risultava nella intestazione di documenti utilizzati nel procedimento monitorio a tutela di un proprio credito, ma con fonte unilaterale della *(Omissis)*, società partecipata, circostanza non meglio integrata in giudizio, era piuttosto essenziale riconoscere il carattere eccezionale della disciplina dei privilegi ed in particolare della disposizione invocata;

b) la norma sul privilegio individua crediti dei coltivatori diretti e di altre persone fisiche, senza contemplare alcun soggetto organizzato in forma societaria;

c) nemmeno nella legislazione speciale di sostegno vi era stata estensione di tale beneficio;

3. con il ricorso, in due motivi, si contesta la decisione lamentando che la qualifica di coltivatori diretti dei tre soci della società semplice agricola creditrice sarebbe stata sufficiente al riconoscimento del privilegio, stante la suscettibilità della stessa norma di essere intesa in via analogica quale aperta anche a soggetti societari, come in altri numeri dell'art. 2751-*bis* cod. civ., previsto, secondo un'interpretazione che, se non possibile, dovrebbe imporre la remissione alla Corte costituzionale della questione.

## DIRITTO

Considerato che:

1. riunita la trattazione dei due motivi, intimamente connessi, il ricorso è inammissibile, per plurimi profili; si osserva preliminarmente che la questione è relativa alla spettanza eventuale del privilegio di cui all'art. 2751-*bis* cod. civ., n. 4, anche alla società semplice ove i suoi soci siano coltivatori diretti del fondo e però, per il suo esame, non sono pertinenti due richiami esposti in ricorso; è invero errato il preteso insegnamento di legittimità procedente da Cass. n. 888/2015, pronuncia di inammissibilità nella quale l'ipotizzata qualità di coltivatori diretti del fondo è stato escluso vi fosse essendo stata negata dall'accertamento del tribunale e dunque, già per il giudice di merito, difettando di rilevanza («Ciò posto, si deve rilevare in via del tutto assorbente che la ricorrente non ha nel giudizio di merito dato la prova del proprio assunto, ovvero l'essere i tre soci tutti coltivatori diretti»); ne consegue che la questione, posta in astratto, non è stata nemmeno affrontata in quella sede di legittimità, costituendo la mancanza della qualità di coltivatore diretto dei soci la ragione più liquida proprio per non pronunciarsi – nella specie – sulla questione più generale della spettanza del privilegio; parimenti, anche Cass. n. 13345/2013 non ha affrontato la questione, essendosi arrestata ad *altra ratio* decidendi preliminari e non impugnata;

2. il secondo richiamo errato ha riguardo al decreto qui avverso che, nel tratteggiare la questione, testualmente si interroga «se detta norma (...) sia applicabile ad una persona giuridica magari i cui soci rivestano una delle qualifiche ivi indicate»: la locuzione è sufficientemente netta per smentire l'assunto del ricorrente, mera illazione, concernente un presunto positivo accertamento della qualità di coltivatore diretto dei soci della (*Omissis*);

3. osserva poi il Collegio che già con Cass. n. 598/2008 veniva statuito che «in tema di ammissione al passivo fallimentare del credito del coltivatore diretto del fondo per i corrispettivi dei prodotti conferiti alla cooperativa di cui è socio e non pagati, non è configurabile la causa di prelazione ai sensi dell'art. 2751-*bis* cod. civ., n. 4, in quanto essa si riferisce ad un autonomo contratto di compravendita di prodotti agricoli concluso dal coltivatore diretto con un terzo, senza che possa ricorrere un qualche collegamento con ulteriori contratti; la non omogeneità di situazioni

comporta altresì la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della norma *ex artt. 3, 35 e 45 Cost.*, essendo inammissibile una pronuncia che volga ad un'estensione della causa di prelazione. (Il principio è stato affermato dalla S.C. che, riformando la sentenza impugnata, ha ritenuto – richiamando il valore di eccezione alla *par condicio creditorum* delle norme sui privilegi – che il coltivatore diretto il quale sia anche socio deriva da tale qualità l'obbligo al conferimento del prodotto ma al contempo assume un rischio d'impresa, con uno statuto di poteri, diritti partecipativi sulla società e specifici vantaggi, non potendo allora conseguire un inammissibile soddisfacimento preferenziale sul patrimonio della società con compressione dei diritti dei terzi che quel patrimonio è, per definizione, destinato a garantire); la pronuncia (che ha ripreso Cass. n. 8352/2007), permette l'agevole puntualizzazione della portata eccezionale della intera normazione sui privilegi, la connessione diretta fra creditore (per la prestazione eseguita) e configurazione soggettiva del titolare della causa di prelazione, la mancanza di dubbi di illegittimità costituzionale ove il legislatore abbia inteso regolare in modo diseguale situazioni attinenti alla produzione di merci o servizi ma diverse sotto il profilo dell'organizzazione del prestatore;

4. invero, nella specie, è incontrovertibile che il soggetto che ha “venduto la frutta” non erano i tre soci bensì la società semplice nella quale essi si erano coordinati, dunque a nessuno di essi spettando la qualità di creditore; all'altezza dell'intero n. 4 dell'art. 2751-*bis* cod. civ., ricorre una omogenea considerazione soggettiva che ha riguardo a persone fisiche, in ciò la norma distinguendosi dalle fattispecie contemplate ai numeri successivi; nell'intero articolo citato non manca la netta separazione tra “coltivatore diretto del fondo” (locuzione cui ha riguardo per i piccoli imprenditori l'art. 2083 cod. civ.) rispetto a “società” (Cass. n. 17046/2016) ovvero anche “impresa” (Cass. n. 28830/2017), come quella artigiana o fornitrice di lavoro temporaneo che possono astrattamente essere costituite in forma societaria; solo la prima espressione risulta diversa rispetto a quella di imprenditore agricolo più generale (posta dall'art. 2135 cod. civ.) o speciale (IAP, imprenditore agricolo professionale ai sensi del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, artt. 1 e 2, inclusivi, per finalità di legislazione sociale e senza influenza diretta sullo statuto civilistico, anche delle società agricole, alle condizioni ivi dettate);

5. invero convincentemente Cass. n. 6842/2015 ha statuito che «ai fini del riconoscimento del privilegio di cui all'art. 2751-*bis* cod. civ., n. 4, spettante al coltivatore diretto e non all'imprenditore agricolo come definito dall'art. 2135 cod. civ., nel testo sostituito dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 1, la qualifica di ‘coltivatore diretto’ si desume dalla disciplina di cui agli artt. 1647 e 2083 cod. civ., sicché l'elemento qualificante va rinvenuto nella coltivazione del fondo da parte del titolare con prevalenza del lavoro proprio e di persone della sua famiglia»; e tutta la motivazione chiarisce la necessità della citata corrispondenza tra lavoro, produzione e vendita, ove si ribadisce che «la qualifica di coltivatore diretto va desunta non dai principi di cui alla legge n. 203 del 1982, art. 6, bensì dalla disciplina codicistica (artt. 1647 e 2083), così che l'elemento qualificante della detta categoria va rinvenuto nella coltivazione del fondo da parte del titolare con ‘prevalenza’ del lavoro proprio e di persone della sua famiglia – dovendosi individuare il requisito della ‘prevalenza’ in base al rapporto tra forza lavorativa totale occorrente per la

lavorazione del fondo e forza/lavoro riferibile al titolare ed ai membri della sua famiglia a prescindere dall'apporto di mezzi meccanici (così Cass. n. 6002/99, ma, nello stesso senso, anche Cass. n. 11176/03, nonché già Cass. n. 988/96); prosegue il citato arresto precisando che «questo legame di strumentalità col fondo non è (più) necessario al fine di qualificare l'attività imprenditoriale come agricola ai sensi dell'art. 2103 cod. civ., nel testo novellato nel 2001. Tuttavia, lo stesso legame funzionale tra il fondo e l'allevamento continua ad essere necessario per la definizione di coltivatore diretto desumibile dagli artt. 1647 e 2083 cod. civ., che va tenuta distinta dalla definizione di imprenditore agricolo. Sia l'affittuario coltivatore diretto che il piccolo imprenditore coltivatore diretto si caratterizzano perché esercitano la coltivazione del fondo con il lavoro prevalente proprio e di persone della famiglia. A tale concetto si è riferito il legislatore, quando con la legge n. 426 del 1975, ha introdotto l'art. 2751-*bis* cod. civ., n. 4»;

6. si tratta, conclusivamente, di scrutinio del tutto incompatibile, in difetto di una diversa locuzione espressa che si riferisca alla organizzazione collettiva, con la dimensione societaria, potendo – come per i primi due precedenti sopra citati – semmai il solo legislatore allargare il campo della meritevolezza socio-economica, presidiata con norme eccezionali dalla disciplina dei privilegi ed in particolare dalla peculiare ratio lavoristica della disposizione applicata alla vicenda, non idonea ad assicurare protezione lato sensu retributiva di una componente capitale, per come aggregata nel soggetto societario;

7. il ricorso è, pertanto, inammissibile conseguendone la condanna alle spese secondo la regola della soccombenza e liquidazione come da dispositivo.

*Per questi motivi*

La Corte dichiara inammissibile il ricorso; condanna i ricorrenti al pagamento, in favore del controricorrente, di euro 7.100 (di cui euro 100 per esborsi), oltre al 15% a *forfait* sul compenso e agli accessori di legge. Ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-*quater*, come modificato dalla legge n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1-*bis*.

(*Omissis*).

## II

TRIB. LARINO – 14 dicembre 2017, ord. – Pres. RUSSO – Est. GUARINIELLO – Società agricola (avv. Jannarelli) c. Curatela Fall. (avv. Nista)

**Privilegio - Credito per la vendita dei prodotti vantato da società semplice agricola costituita da coltivatori diretti - Riconoscimento del privilegio di cui all'art. 2751-*bis*, n. 4, cod. civ. - Spettanza.**

*Il privilegio mobiliare per il credito derivante dalla vendita dei prodotti di cui all'art. 2751-bis, n. 4, cod. civ. spetta alla società semplice agricola costituita da coltivatori diretti (2).*

## FATTO

Con ricorso depositato in data 17 maggio 2017, la Società Agricola (*Omissis*) ha proposto opposizione avverso al decreto del 18 aprile 2017 con cui il Giudice delegato (*Omissis*) ha dichiarato esecutivo lo stato passivo formato dal curatore del Fallimento (*Omissis*) comunicato mediante p.e.c. del 18 aprile 2017, deducendo l'erroneità e l'illegittimità dell'omesso riconoscimento, in forza dell'interpretazione del disposto dell'art. 2751-bis, n. 4, cod. civ., della natura privilegiata del credito complessivo di euro 82.451,93, dedotto ad oggetto della domanda di insinuazione al passivo fallimentare e, di conseguenza, ammesso dal Giudice delegato come mero credito chirografario.

Costituitasi in giudizio con comparsa di risposta, la curatela del fallimento (*Omissis*) ha dedotto *ex adverso* la legittimità dell'interpretazione del disposto dell'art. 2751-bis, n. 4, cod. civ. così come operata dal Giudice delegato e, quindi, la legittimità dell'ammissione del credito in via chirografaria.

## DIRITTO

1. La questione sottoposta al vaglio del Collegio concerne l'applicazione, o meno, ad un'impresa agricola, costituita in società di persone, della norma dettata dall'art. 2751-bis, n. 4, cod. civ., con la quale il legislatore ha riconosciuto natura di «privilegio generale sui mobili» ai «crediti del coltivatore diretto, sia proprietario che affittuario, mezzadro, colono, soccidario o comunque partecipante, per i corrispettivi della vendita dei prodotti (...)».

Ferme restando la natura eccezionale delle norme di legge che riconoscono carattere privilegiato a determinati crediti in virtù della natura degli stessi e, quindi, il conseguente divieto di estensione in via analogica di tali norme, occorre osservare che tuttavia, nei caso di specie, l'interpretazione sistematica della norma *de qua*, in luogo di quella meramente letterale della stessa, non incorre nel divieto anzidetto, in quanto volta ad individuare la nozione di "coltivatore diretto" considerata dalla stessa norma ed a delimitarne l'ambito sotto il profilo soggettivo, muovendo dalle categorie generali dell'imprenditore *ex art.* 2082 cod. civ. e dei piccoli imprenditori *ex art.* 2088 cod. civ. e prestando attenzione alle caratteristiche di ciascuna delle figure in discorso.

Invero, stante il carattere generale della nozione di imprenditore accolta nell'art. 2082 cod. civ., in quest'ultima sono da ricomprendere tanto le persone fisiche esercenti in proprio l'attività di impresa (cosiddette imprese individuali), quanto le imprese esercitate in modo collettivo ed in forma societaria.

Parimenti è a dirsi riguardo alla categoria dei "piccoli imprenditori", quale specificazione della categoria generale di cui all'art. 2082 cod. civ., contraddistinta dalla prevalenza del lavoro proprio dell'imprenditore e dei membri della sua famiglia ed oggetto della previsione normativa dell'art. 2088 cod. civ., alla quale è riconducibile il coltivatore diretto e, dunque, il piccolo imprenditore agricolo.

In buona sostanza, la nozione di “coltivatore diretto” non si identifica *sic et simpliciter* con quella della persona fisica che gestisce in proprio l’attività agricola, ma abbraccia, altresì, quella dell’impresa in forma collettiva esercitata secondo un’organizzazione imperniata sull’apporto lavorativo prevalente dei soci e connotata dalla forma societaria a base personale.

Dunque, quanto considerato conduce a ritenere applicabile il privilegio previsto nell’art. 2751-*bis*, n. 4, cod. civ. non solo alle imprese agricole in forma individuale, ma anche alle imprese agricole costituite in forma societaria, almeno in quella semplice (in senso conforme: Trib. Udine, 27 marzo 2015; Trib. Padova, 23 ottobre 2015) o in quella in nome collettivo, come è nella fattispecie ricorrente in concreto, contraddistinte dalla prevalenza della partecipazione dei soci all’attività agricola.

Peraltro, a sostegno dell’interpretazione della nozione di “coltivatore diretto” in funzione del riconoscimento del privilegio *de quo*, concorre, altresì, l’interpretazione costituzionalmente orientata della norma che, ai sensi dell’art. 3 Cost., suggerisce di comprendere nella nozione in parola anche l’impresa agricola in forma societaria, profilandosi diversamente una questione di incostituzionalità della medesima norma di legge per disparità di trattamento tra l’imprenditore agricolo individuale, laddove fatto coincidere con il “coltivatore diretto” e come tale ammesso al privilegio *ex art.* 2751-*bis*, n. 4, cod. civ., in base ad un’interpretazione letterale della norma, e l’imprenditore agricolo in forma collettiva, costituito secondo gli schemi societari più semplici delle società di persone e connotato dall’esercizio dell’attività agricola prevalentemente con l’apporto lavorativo delle persone dei soci, escluso, invece, dalla garanzia del privilegio dei propri crediti vantati a titolo di corrispettivo della vendita dei propri prodotti.

Infatti, i tre soci della (*Omissis*) rivestono la qualifica di coltivatori diretti, così come dimostrato per *tabulas* (visura camerale ed estratto conto dell’INPS, comprovanti la qualifica di coltivatori diretti dei “soci” della società creditrice – allegato al fascicolo della ricorrente).

Pertanto, per quanto sopra considerato, in accoglimento dell’opposizione proposta dalla società ricorrente, il credito di euro 82.451,93, oggetto dell’insinuazione al passivo della procedura fallimentare di cui trattasi, è da ammettere in via privilegiata *ex art.* 2751-*bis*, n. 4, cod. civ. in luogo di quella chirografaria.

2. La particolarità della questione di diritto sottoposta al vaglio del Collegio con l’opposizione *de qua* conduce alla compensazione integrale delle spese di lite tra le parti.

*Per queste motivi*

Il Tribunale di Larino in composizione collegiale, pronunciando sull’opposizione allo stato passivo del Fallimento (*Omissis*), proposta con ricorso depositato in data 17 maggio 2017 dalla Società Agricola (*Omissis*); disattesa ogni diversa richiesta, eccezione o conclusione, così provvede:

1) accoglie l’opposizione e, per l’effetto, ammette la società ricorrente al passivo del Fallimento (*Omissis*), per l’importo complessivo di euro 82.451,93 in via privilegiata *ex art.* 2751-*bis*, n. 4, cod. civ.;

- 2) compensa *in toto* le spese di lite tra le parti.  
(*Omissis*).

---

**(1-2) Il privilegio generale sui beni mobili ex art. 2751-bis, n. 4, e le società semplici agricole costituite da coltivatori diretti.**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La nozione di “coltivatore diretto” nell’art. 2751-bis, n. 4, nella prassi giurisprudenziale. – 3. Il pluralismo definitorio del “coltivatore diretto”. – 4. Una proposta di rilettura dell’art. 2751-bis, n. 4. – 5. L’art. 2751-bis, n. 4, e l’operatore agricolo “collettivo”. – 6. Il privilegio mobiliare a favore della società cooperativa ex art. 2751-bis, n. 5-bis.

1. In attesa di una riforma compiuta delle garanzie mobiliari senza spossessamento, l’area dei privilegi, ossia quelle propria delle garanzie occulte, continua ad essere il campo in cui si registrano tuttora costanti interventi incrementativi da parte del legislatore. Essi sono dovuti alle comprensibili pressioni di molte *lobbies* a che siano riconosciute anche le ragioni di preferenza dei loro aderenti accanto a quelle di cui beneficiano tanti “già nati”. Al tempo stesso, e per le medesime ragioni, le molteplici fattispecie che nel corso del tempo si sono affastellate in materia di privilegi, complicando la precisa rideterminazione del rispettivo loro ordine, da un lato subiscono continue correzioni legislative al fine di meglio fronteggiare le situazioni emerse nella prassi<sup>1</sup>, dall’altro restano pur sempre al centro di forti tensioni interpretative. Infatti, la formale specialità delle singole fattispecie introdotte nel corso del tempo è chiamata a misurarsi con l’inevitabile esigenza di riletture circa la loro ragion d’essere al fine di superare quel controllo di ragionevolezza dal cui positivo esito discende la loro legittimità costituzionale, anche alla luce dei mutamenti più ampi che intervengono nell’ordinamento giuridico in cui è pur sempre calata la disciplina dei singoli privilegi.

È all’interno della prospettiva ora delineata che si collocano i problemi interpretativi oggetto delle due pronunce in epigrafe: problemi che coinvolgono due fattispecie presenti ai nn. 4 e 5-bis dell’art. 2751-bis cod. civ. La prima, risalente al testo originario dell’art. 2751-bis introdotto nel codice civile nel lontano 1975<sup>2</sup>, munisce di privilegio generale sui mobili «i crediti del coltivatore diretto, sia proprietario che affittuario, mezzadro, colono, soccidario o comunque partecipante, per i corrispettivi della vendita dei prodotti (...)». La seconda fattispecie, introdotta nel 1992, riconosce il medesimo privilegio per «i crediti delle società cooperative agricole e dei loro consorzi per i corrispettivi della vendita dei prodotti».

Il riferimento alle date rispettive cui risalgono le due ipotesi, accomunate dal fatto di riferirsi entrambe a crediti vantati da operatori agricoli in ordine alla cessione a terzi<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Tra le più recenti si v. quello intervenuto con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, e che ha ritoccato l’art. 2751-bis, n. 2, a proposito del privilegio per le retribuzioni dei professionisti nelle quali sono stati «compresi il contributo integrativo da versare alla rispettiva cassa di previdenza ed assistenza e il credito di rivalsa per l’imposta sul valore aggiunto».

<sup>2</sup> Ex art. 2 della legge 29 luglio 1975, n. 426.

<sup>3</sup> Con specifico riferimento alla ipotesi di cui all’art. 2751-bis, n. 4, la giurisprudenza, molto correttamente, ha escluso che il privilegio possa applicarsi in presenza di un rapporto di cessione/conferimento dei prodotti posto in essere da un coltivatore diretto, nella veste di socio, a favore di una cooperativa agricola. Come si legge chiaramente in Cass. 3 aprile 2007, n. 8352 in questo

dei prodotti agricoli ottenuti nell'esercizio della loro attività economica, non è priva di rilievo. Se la prima, formalmente dettata per creditori persone fisiche, a partire dai coltivatori diretti, risale ad una stagione in cui la legislazione sui contratti agrari vedeva la compresenza di una pluralità di tipi contrattuali, la seconda, dettata per uno specifico soggetto collettivo, la società cooperativa agricola, è emersa in sede di sviluppo dell'attenzione da parte del legislatore per l'agricoltura di gruppo.

Ed infatti, la questione al centro delle due pronunce, sia pure con accenti diversi, e che ha investito in particolare la disposizioni contenuta nell'art. 2751-*bis*, n. 4, cod. civ., ha ruotato intorno alla possibilità che di tale privilegio fruisca un soggetto collettivo, nella specie una società semplice agricola, costituita da coltivatori diretti.

Le opposte soluzioni accolte rispettivamente dalla Corte di cassazione e dalla decisione di merito si fondano a ben vedere su una diversa lettura della norma ora richiamata, prima ancora che sulla sua interpretazione costituzionalmente orientata in grado di estendere il riconoscimento del privilegio generale sui mobili anche a crediti per corrispettivo della vendita di prodotti spettanti ad una società agricola semplice composta da coltivatori diretti. Come è noto, del resto, in ragione del carattere eccezionale proprio della disciplina dei privilegi, essa non può essere applicata in via analogica, ma resta pur sempre soggetta ad una interpretazione estensiva<sup>4</sup>.

2. In ordine all'ipotesi di cui al n. 4 dell'art. 2751-*bis*<sup>5</sup>, sopra riportata, mette conto osservare che la giurisprudenza, tra cui può collocarsi anche la decisione della Corte di cassazione in epigrafe, da un lato si è concentrata sull'interpretazione da dare al solo termine "coltivatore diretto" presente nell'art. 2751-*bis*, senza riconoscere alcun rilievo al complessivo tenore letterale della disposizione, dall'altro ha ricondotto tale qualifica a quella di cui agli artt. 2083 e 1647 cod. civ.<sup>6</sup>. A sua volta, la prevalente dottrina si è adeguata a questa soluzione giurisprudenziale senza alcun autonomo contributo ermeneutico<sup>7</sup>.

---

caso «il contratto di compravendita si innesta su un rapporto di carattere associativo, che se da un lato obbliga [ il socio coltivatore diretto] al conferimento del prodotto per consentire alla società il perseguimento dei fini istituzionali, «dall'altro lo rende partecipe dello scopo dell'impresa collettiva» (cfr. Corte Costituzionale n. 30 del 1996) e corrispondentemente gli attribuisce poteri, diritti (di concorrere alla formazione della volontà della società, di controllo sulla gestione sociale, il diritto ad una quota degli utili) e specifici vantaggi, tra i quali ultimi il vantaggio di poter collocare la propria merce sul mercato a condizioni maggiormente vantaggiose». Inoltre, secondo la Corte, l'estensione del privilegio di cui all'art. 2751-*bis*, n. 4, cod. civ., al coltivatore diretto, che conferisca i propri prodotti alla cooperativa di cui è socio, comporterebbe un inammissibile soddisfacimento preferenziale dei diritti dei soci sul patrimonio della società, di cui gli stessi soci fanno parte, e una corrispondente compressione dei diritti dei terzi che quel patrimonio è, per definizione, destinato a garantire». Nei medesimi termini si v. altresì Cass. 14 gennaio 2008, n. 598.

<sup>4</sup> In questi termini da ultima Cass. 17 febbraio 2012, n. 2320, sulla scia della pronuncia delle sezioni unite 17 maggio 2010, n. 11930. Sulla riserva di legge nella disciplina dei privilegi si v. il recente contributo di CATERINI, *Privilegi e "classi" di creditori*, in *Rass. dir. civ.* 2015, p. 390 ss.

<sup>5</sup> Secondo autorevole dottrina in materia, in particolare G. TUCCI, voce *Privilegi* in *Enc. Treccani*, vol. 27 p. 11 l'estensione del privilegio generale, originariamente previsto a tutela dei soli crediti di lavoro subordinato, anche ad altre attività lavorative introdotta con la novella del 1975 sarebbe la «conseguenza inevitabile del corporativismo intrinseco alla logica dell'istituto».

<sup>6</sup> La giurisprudenza ha peraltro precisato che il requisito della prevalenza per l'attribuzione della qualifica di coltivatore diretto, ai fini dell'art. 2751-*bis*, n. 4, cod. civ., si fonda sul solo rapporto tra forza lavorativa totale, occorrente per la lavorazione del fondo, e quella di cui dispone il titolare con l'apporto dei membri della propria famiglia, indipendentemente dalla presenza o non di mezzi meccanici (così Cass. 7 febbraio 1996, n. 988).

<sup>7</sup> A questo riguardo si v. per tutti il recente contributo di VILLANACCI, *Dei privilegi sui mobili*,

A voler essere più precisi, va detto che il tenore letterale della disposizione è stato oggetto di due diverse letture, senza, però, portare, come si cercherà di evidenziare, a conclusioni coerenti con l'impostazione accolta. Infatti, parte della dottrina e della giurisprudenza emerse nel corso del tempo ha sostenuto che la disposizione abbia fatto sempre riferimento alla sola presenza della qualifica soggettiva di coltivatore diretto – come emerge del resto dal titolo dell'articolo – per cui tutte le altre posizioni soggettive richiamate nella disposizione, ossia quella di proprietario, affittuario, mezzadro colono soccidario, compartecipante costituirebbero mere esemplificazioni di tale qualifica e, per di più, neanche esaustive. In alternativa a questa interpretazione, si è viceversa sostenuto che nella disposizione la qualifica di coltivatore diretto andrebbe riferita alla sola posizione di proprietario o di affittuario, sicché a tale qualifica si aggiungerebbero le altre riguardanti il mezzadro, il soccidario, il colono e il compartecipante<sup>8</sup>.

Pur con questa differenza, si è però ritenuto con ampia prevalenza che, comunque, ai fini della nozione di coltivatore diretto si debba richiamare quella di piccolo imprenditore contenuta nell'art. 2083 cod. civ.<sup>9</sup> e quella di affittuario *ex art.* 1647 cod. civ., per cui il soggetto, unitamente alla sua famiglia, dovrebbe fornire in prevalenza il lavoro necessario per l'esercizio dell'attività agricola sul fondo, con ciò escludendosi il richiamo alla diversa nozione accolta dalla legislazione speciale, a partire da quella introdotta nella disciplina dell'affitto, che, in luogo della prevalenza, ha viceversa ritenuto sufficiente la semplice fornitura del terzo del fabbisogno lavorativo<sup>10</sup>.

Sullo specifico punto, mette conto richiamare alcune pronunce della suprema Corte peraltro citate dalla decisione della cassazione in epigrafe. In particolare, ci si riferisce in primo luogo alla pronuncia 17 giugno 1999, n. 6002, e alla decisione del 17 luglio 2003, n. 11187: decisione questa ultima che, in verità, non si è limitata soltanto in maniera tralascia e parassitaria ad aderire alle argomentazioni presenti nella prima ma, nel farlo, è incorsa peraltro in un non lieve errore. Entrambe le vicende alla base delle due pronunce erano intervenute prima della riforma dello stesso art. 2135 adottata con il d.lgs. n. 228 del 2001 e riguardavano operatori economici che svolgevano l'attività di allevamento, nel primo caso di polli e, nel secondo caso, di bovini.

In tutte e due le sentenze la Corte di cassazione non ha avuto esitazione nel sostenere che la nozione di "coltivatore diretto" richiamata nell'art. 2751-*bis* dovrebbe ricavarsi dalle stesse norme civilistiche contenute nel codice di cui agli artt. 2083 e 1647 cod. civ.

In particolare, la sentenza del 1999 è partita dal presupposto secondo il quale il «termine usato in una norma del codice deve ricavarsi dalle disposizioni dello stesso codice». Di qui la necessità, ai fini dell'interpretazione della disposizione di cui al-

---

in *Il codice civile Commentario*, fondato e diretto da P. Schlesinger e continuato da F.D. Busnelli, Milano, 2016, p. 59 ss. nonché i numerosi interventi di F. PARENTE, in particolare, il recentissimo *I privilegi del credito*, in *Commentario* micro manuali Cendon Book, Vicalvi 2018, p. 136 ss.

<sup>8</sup> In questi termini TUCCI, *op. loc. cit.*

<sup>9</sup> È peraltro indubbio che a seguito della riforma intervenuta circa la nozione di impresa agricola *ex art.* 2135, il richiamo nella nozione codicistica di piccolo imprenditore agricolo al solo coltivatore diretto in senso stretto non è più accettabile, posto che per quanto l'attività di coltivazione conservi tuttora una centralità dal punto di vista economico, sul piano giuridico essa costituisce una sola delle modalità con cui può esercitarsi l'impresa agricola. Circa la necessità di una esplicita revisione del richiamo alla coltivazione del fondo come requisito per la iscrizione alle cooperative agricole di cui parla l'art. 23 del d.lgs c.p.s. 14 dicembre 1947 n.1577 si v. RACUGNO, *La società cooperativa*, in *Trattato di diritto commerciale* diretto da V. Buonocore, 2006, p. 56, nt. 30).

<sup>10</sup> Per questa soluzione, del tutto minoritaria, si v. RAVAZZONI, voce *Privilegi (parte speciale)*, in *Digesto IV Disc. Priv.*, Torino, 1996, 382; LIPARI, *Il privilegio generale mobiliare e la nozione di coltivatore diretto*, Nota a Trib. Vicenza 10 giugno 1986 in *Giur. agr.*, 1989, p. 110.

l'art. 2751-*bis* introdotta nel codice civile nel 1975, di attenersi alla nozione di coltivatore diretto che si rinviene nell'art. 1647: «norma dalla quale si desume che elemento qualificante della categoria è la coltivazione del fondo da parte del lavoratore con il lavoro prevalente proprio e di persone della sua famiglia» e che, d'altro canto, risulta in linea con quanto «ripreso dall'art. 2083» ai fini della definizione del piccolo imprenditore agricolo.

Nella sentenza del 1999, la censura della Suprema Corte avverso la decisione di appello che aveva viceversa utilizzato l'art. 6 della legge n. 203 del 1982 ai fini della qualifica di coltivatore diretto aveva riguardato anche la mancata applicazione del principio, vigente prima della riforma dell'art. 2135, secondo il quale l'attività di allevamento avicolo era da considerarsi agricola solo come attività connessa funzionalmente con la coltivazione del fondo.

Nella pronuncia del 2003, il *thema decidendum* non riguardava tanto il rispetto della nozione di coltivatore diretto di cui agli artt. 2083 e 1647, che gli stessi interessati alla fruizione del privilegio avevano invocato, ma la ricorrenza di tale qualifica, negata dalla Corte di appello, in presenza di un allevamento di bestiame che era stato qualificato dalla Corte di merito in termini di attività commerciale, in quanto non accessorio e complementare alla coltivazione del fondo.

A differenza della conclusione che si legge nella sentenza n. 6002 del 1999, del resto in linea con il costante indirizzo giurisprudenziale accolto dalla suprema Corte prima della riforma dell'art. 2135 in ordine alla qualificazione dell'attività di allevamento avicolo privo di collegamento funzionale con il fondo, la decisione del 2003, n. 11187, non aveva soltanto ripreso le medesime motivazioni della precedente sentenza, sebbene in quest'ultima la controversia avesse ad oggetto l'allevamento di bestiame in senso proprio (bovini) per quanto legato alla coltivazione di un fondo di modesta entità rispetto alla dimensione dell'allevamento. Per di più, al fine di confortare la soluzione accolta aveva invocato come precedenti – chiaramente in contrasto con l'indirizzo della cassazione adottato a proposito della natura agricola dell'allevamento del bestiame sin dal lontano 1975! – sentenze della stessa Corte di cassazione che si riferivano però ad attività di allevamento avicolo!!!

In realtà, in entrambe le decisioni la qualifica di coltivatore diretto era pur sempre legata al richiamo al fondo, allo scopo di dare rilievo alla funzione retributiva di siffatto lavoro da riconoscersi al credito sorgente dalla vendita dei prodotti perché tale credito fosse meritevole di fruire del privilegio mobiliare; al tempo stesso, la valutazione circa il rapporto tra la qualificazione soggettiva ed il criterio oggettivo (vendita dei prodotti) restava pur sempre influenzata dalla qualifica giuridica dell'attività economica svolta dall'operatore. È su questo specifico punto che si è soffermata la pronuncia di Cass. 3 aprile 2015, n. 6842, pur essa citata nella sentenza in epigrafe. Questa decisione ha avuto ad oggetto una vicenda emersa dopo la riforma dell'art. 2135 cod. civ. Nella specie, la controversia circa la spettanza del privilegio riguardava un caso in cui un operatore agricolo, impegnato nella coltivazione diretta di un fondo associata all'allevamento del bestiame, ospitava nella stessa azienda, per uno stallaggio temporaneo, molti capi di bestiame (vitelli) destinati alla vendita. La Corte di appello aveva negato la spettanza del privilegio per il credito relativo alla vendita del bestiame, trattandosi, a suo dire, di un operatore dedito sia alle coltivazioni agricole associate all'allevamento di bestiame, sia al commercio all'ingrosso di bestiame vivo. Secondo la sentenza di merito, pur essendo tale operatore coltivatore diretto ai sensi dell'art. 2083 e 1647 e pur svolgendo nel contesto dell'attività di coltivatore diretto anche quella di allevatore di bestiame, non sussistevano i presupposti per la fruizione del privilegio di cui all'art. 2751-*bis*, n. 4, in quanto il credito in contestazione non era riconducibile all'attività di allevamento di bestiame collegata alla coltivazione del fondo, bensì all'altra attività di commercio

all'ingrosso di bovini, «specificamente di bovini non allevati» dal medesimo soggetto, ma semplicemente transitati nelle sue stalle (definite appunto di “sosta” e non di “allevamento”) al solo scopo della commercializzazione. Orbene, molto correttamente, a nostro avviso, la Cassazione ha respinto il ricorso avverso la decisione di merito ed ha condiviso la soluzione accolta dalla Corte di appello senza neanche bisogno di rimarcare che la vendita di bestiame soltanto transitato nell'azienda non avrebbe potuto configurarsi quale esito finale di attività economica da qualificarsi come agricola neppure alla luce del nuovo testo dell'art. 2135. Infatti, come è noto, a seguito della riforma del 2001, se da un lato l'attività di allevamento di animali, ovvero anche una sola fase necessaria del ciclo biologico implicato, è da qualificarsi come attività agricola, a prescindere del tutto dal suo collegamento con la coltivazione del fondo, dall'altro siffatta qualifica va comunque esclusa per una attività che si esaurisca nella mera nutrizione e stallaggio di animali effettuati per breve periodo in attesa della loro vendita.

In realtà, a prescindere dalla correttezza della decisione adottata dalla Suprema Corte, la sentenza 3 aprile 2015, n. 6842, può ritenersi emblematica circa le difficoltà di coordinare la complessa e diversa morfologia con cui può presentarsi l'attività lavorativa nel settore agricolo, soprattutto anche alla luce dell'evoluzione emersa sul piano della sua qualificazione giuridica, con l'assoluta rigidità con la quale a proposito dell'art. 2751-*bis* n. 4 si è continuato a interpretare la nozione di coltivatore diretto. Infatti, il richiamo, a proposito di tale nozione, al solo riferimento all'attività di lavoro da effettuarsi sul fondo rustico ha fatto sì che nei casi in cui i prodotti oggetto della vendita da cui è sorto il credito per l'operatore agricolo non siano costituiti da prodotti “coltivati”, bensì da bestiame o animali allevati, la giurisprudenza abbia subordinato l'applicazione del privilegio alla sola presenza di una attività di lavoro destinata alla coltivazione del fondo, sempre che collegata all'attività di allevamento.

3. Ai fini di una compiuta analisi del complessivo testo dell'art. 2751-*bis*, n. 4, è legittimo osservare, in via del tutto preliminare, che se la *ratio* reale dell'art. 2751-*bis*, n. 4, è quella di estendere il privilegio mobiliare a tutela di crediti di lavoro legati alla cessione dei prodotti ottenuti, da parte di operatori agricoli coinvolti direttamente nello svolgimento di lavoro manuale nell'esercizio delle loro attività economica, la complessiva caratura “lavoristica” della disposizione avrebbe potuto legittimamente indurre ad allargare l'orizzonte delle disposizioni presenti nell'ordinamento giuridico ai fini dell'interpretazione dei termini utilizzati nel 1975 nel dettare l'art. 2751-*bis* il n. 4, a partire dal termine coltivatore diretto.

A questo riguardo, non può non rammentarsi che nella legislazione previdenziale preesistente alla introduzione del n. 4 nell'art. 2751-*bis*, lo stesso termine “coltivatore diretto” ancor prima del 1975 aveva assunto un significato ben più ampio in quanto comprensivo dello svolgimento di attività lavorative agricole anche diverse dalla coltivazione del fondo in senso stretto. È sufficiente richiamare gli artt. 1 e 3 della legge del 1957, n. 1047. Infatti, il primo articolo si riferisce «ai coltivatori diretti, ai mezzadri ed ai coloni” in quanto abitualmente dediti *alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento ed al governo del bestiame*, nonché agli appartenenti ai rispettivi nuclei familiari i quali esercitino le medesime attività sui medesimi fondi. A sua volta l'art. 2 della medesima legge chiarisce esplicitamente che «sono considerati coltivatori diretti i proprietari, gli affittuari, gli enfiteuti e gli usufruttuari, i miglioratori, gli assegnatari, i pastori e gli altri comunque denominati che direttamente e abitualmente si dedicano *alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento ed al governo del bestiame*, sempre che la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore a un terzo di quella occorrente per le normali necessità della coltivazione del fondo o per l'allevamento e il governo del bestiame». Orbene, come è agevole constatare, l'accenno in queste disposizioni all'effet-

tiva attività manuale posta in essere da parte di operatori agricoli induce da un lato ad attribuire pari dignità e, al tempo stesso, piena autonomia sia all'attività di coltivazione in senso stretto, sia a quella di allevamento di bestiame, dall'altro ad assegnare al termine "coltivatore diretto" un significato ampio circa i contenuti materiali dell'attività di lavoro cui si riferisce sì da andare oltre quelle relative alla sola coltivazione del fondo in senso stretto – evocato dalla formula verbale utilizzata – e, più precisamente, da riferirsi anche alle attività di allevamento in alternativa alle prime. Il che emerge inequivocabilmente dal richiamo nella disposizione di cui all'art. 2 alla denominazione di "pastore": denominazione, appunto, che la norma intende ricomprendere nella nozione di coltivatore diretto, pur essendo del tutto evidente che il pastore, come tale, non esercita alcuna attività di coltivazione del fondo.

Salvo a tornare in prosieguo su queste ultime disposizioni, qui preme sottolineare che resta oltremodo discutibile e non adeguatamente motivato l'indirizzo giurisprudenziale sopra ricordato secondo il quale, ai fini del significato da dare alla stessa sola espressione "coltivatore diretto" utilizzata nel 1975 nell'art. 2751-*bis*, si dovrebbe dare rilievo sempre e soltanto alla collocazione della stessa nel corpo del codice civile per cui l'interprete dovrebbe prendere in considerazione soltanto disposizioni del medesimo codice civile, come se il contenuto del codice civile sia e debba restare del tutto impermeabile ai mutamenti dell'ordinamento giuridico legati tanto all'evoluzione della realtà socio-economica quanto agli interventi della legislazione speciale. Al riguardo, è sufficiente considerare che nella sua originaria generale stesura l'art. 2751-*bis* cod. civ. introduceva un privilegio a favore di una pluralità di operatori senza peraltro che rilevasse sempre la loro qualifica di imprenditori in senso stretto, per cui il richiamo alla qualificazione di cui all'art. 2083 a proposito del "coltivatore diretto" non appare fondata su basi persuasive e convincenti posto che, nella specie, il tema non aveva connessione alcuna con l'effettivo ambito operativo della qualifica di cui all'art. 2083.

Peraltro, con specifico riguardo alla misura del lavoro manuale assicurato direttamente dall'operatore agricolo, ancor più debole si rivela, nell'argomentare della Cassazione, il riferimento, addirittura primario, assegnato all'art. 1647 cod. civ. Infatti, nel quadro di una esperienza giuridica che sin dalla fine del secondo dopoguerra ha conosciuto un generalizzato sistema di proroghe dei rapporti agrari, nel lontano 1975 tale articolo aveva perso ogni concreta effettività anche formale. Il criterio della prevalenza del lavoro presente nell'art. 1647 a proposito del contratto di affitto a coltivatore diretto era stato già di fatto compiutamente sostituito dal criterio basato sul terzo del fabbisogno di lavoro: criterio questo ultimo non solo richiamato nella legge sulla prelazione all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 a proposito dell'affittuario e destinato ad applicarsi *ex art.* 7 della legge n. 817 del 1971 anche al proprietario confinante, ma accolto definitivamente e formalmente nella nuova disciplina sul contratto di affitto a coltivatore diretto adottato con l'art. 25 della legge n. 11 del 1971 sui contratti agrari. In altri termini, nel clima di favore per i coltivatori diretti in senso stretto che si era andato consolidando nel tempo ben prima del 1975 è decisamente più verosimile che la disposizione sui privilegi di cui all'art. 2751-*bis* già nel suo primo apparire intendesse collocarsi in linea con siffatto indirizzo, piuttosto che recuperare la nozione contenuta nell'art. 1647 cod. civ. a quel tempo formalmente contraddetta dalla legge del 1971.

4. In realtà, a prescindere dalla questione richiamata per ultima nel paragrafo precedente, appare innanzitutto importante domandarsi se al termine "coltivatore diretto" utilizzato nell'art. 2751, n. 4, si debba, viceversa, assegnare un autonomo distinto significato, pur nella coincidenza dei vocaboli utilizzati da parte del legislatore in molti suoi interventi. Questo interrogativo è legittimo sia che si ritenga che nell'art. 2751-*bis*, n. 4, tale espressione vada riferita a tutte le posizioni soggettive ivi richiamate, sia che si

voglia distinguere la qualifica di coltivatore diretto, in quanto riferita ai soli proprietari o affittuari, dalle diverse posizioni pur richiamate nella norma ossia quelle di mezzadro soccidario, compartecipante.

Infatti, se si accoglie la prima impostazione, risulta *ictu oculi* evidente la singolarità del ricorso alla espressione coltivatore diretto posto che essa viene utilizzata per riassumere e richiamare diverse e distinte “posizioni” giuridiche, ossia quelle di «proprietario, affittuario, mezzadro, colono, soccidario o comunque compartecipante». Quanto basta perché la pluralità delle “posizioni” che la norma ha voluto prendere in considerazione esiga inevitabilmente un approfondimento in sede ermeneutica al fine di dare senso compiuto al complessivo tenore letterale della disposizione: approfondimento, a ben vedere che vanamente è dato rinvenire sia nella dottrina sia nella giurisprudenza che si sono occupati dell’art. 2751-*bis*, n. 4.

Infatti, se si fosse voluto far riferimento sempre e soltanto alla ricorrenza della qualifica di piccolo imprenditore agricolo di cui all’art. 2083, non avrebbe avuto ragion d’essere il richiamo esplicito alle diverse “posizioni” che la norma contempla. Inoltre, se nel caso del proprietario, dell’affittuario, del mezzadro, del colono e del compartecipante è indubbio l’implicito immediato riferimento alla presenza del fondo da coltivare, ciò non è vero per la figura del soccidario pur sempre richiamata nella norma<sup>11</sup>. Infatti, anche a voler ritenere che il termine soccidario si riferisca all’ipotesi di soccida con conferimento di pascolo – il che peraltro non è – resta pur sempre evidente, come la giurisprudenza ha più volte ribadito sia pure per situazioni diverse, che nel caso del pascolo manca la “coltivazione”. Tanto più quest’ultima, ovviamente, non ha ragione di emergere in presenza di un contratto di soccida semplice, in cui il lavoro del soccidario relativo all’allevamento non contempla la “coltivazione” di nessun fondo. Sicché, a dispetto della lettera della norma, non si dovrebbe mai rinvenire un soccidario dedito come tale alla coltivazione diretta del fondo!

Questa semplice osservazione basata sull’inequivoca lettera della norma è sufficiente, a nostro avviso, per suggerire che nella disposizioni qui in esame il termine coltivatore diretto è usato dal legislatore in senso improprio al fine di richiamare genericamente tutti i protagonisti di attività economiche agricole coinvolti anche nel lavoro manuale necessario per il loro svolgimento, in modo tale che i crediti relativi al corrispettivo da loro atteso per la vendita dei prodotti rilevino in termini di remunerazione del lavoro svolto, meritevoli, come tali, di particolare tutela in sede di soddisfazione creditoria. Sotto questo profilo, l’uso improprio dell’espressione coltivatore diretto nell’art. 2751-*bis* n. 4 sembra evocare quanto già si è rinviene nella legislazione previdenziale del 1957 sopra ricordata.

In altre parole, l’utilizzo nella norma del termine “coltivatore diretto” se da un lato ha risposto alla all’esigenza del legislatore di ricorrere ad una espressione “collaudata” nel suo contenuto valoriale in linea del resto con la preminenza che nel 1975 si riconosceva pur sempre alla “coltivazione” del fondo tra le attività agricole *ex art.* 2135, si da non esigere l’introduzione di un nuovo termine, dall’altro, proprio per via del riferimento anche al soccidario, evidenziava *apertis verbis* la sua non coincidenza con il rigoroso significato che tradizionalmente si è allo stesso assegnato. Del resto, analogamente a quanto già chiarito dalla giurisprudenza a proposito della disciplina della prelazione agraria dell’affittuario e del proprietario confinante, sarebbe assurdo negare la fruizione del privilegio *ex art.* 2751-*bis*, n. 4, nel caso di vendita di prodotti ottenuti da un operatore agricolo direttamente impegnato insieme alla propria famiglia nel lavoro manuale

---

<sup>11</sup> In dottrina solo LIPARI, *op. loc. cit.* ha valorizzato il riferimento presente nella norma al soccidario per sostenere l’applicazione del privilegio anche al «piccolo allevatore in proprio».

richiesto dall'esercizio dell'attività di selvicoltura, solo perché in questo caso non ricorrebbe la "coltivazione" del fondo in senso stretto<sup>12</sup>. Analoga soluzione, d'altro canto, deve accogliersi ove si consideri l'ipotesi dell'autonomo operatore agricolo coinvolto direttamente nel lavoro manuale richiesto per l'esercizio dell'allevamento e che operi autonomamente, ossia senza essere soccidario sulla base di un contratto associativo di soccida. Invero, escludere tale soggetto dalla fruizione del privilegio che la lettera della norma ha previsto per il soccidario sarebbe irragionevole e discriminatorio e in contrasto con la corretta interpretazione della disposizione.

La conclusione ermeneutica qui suggerita circa il significato improprio che assume la espressione "coltivatore diretto" nel testo dell'art. 2751-*bis* non cambia, del resto, ove anche si volesse prendere in considerazione l'altra lettura della disposizione secondo la quale la qualifica di coltivatore diretto si riferirebbe soltanto alle posizioni di proprietario o affittuario e a tale qualifica si aggiungerebbero anche quelle di mezzadro, colono, soccidario e compartecipante. Invero, anche in questo caso sarebbe irragionevole ai fini della fruizione del privilegio per la vendita dei prodotti trattare l'operatore agricolo dedito in via autonoma all'allevamento diretto in maniera diversa da chi ponga in essere la medesima attività nella veste di soccidario. Come dire, dunque, che nell'art. 2751-*bis*, n. 4, l'espressione "coltivatore diretto" non potrebbe comunque considerarsi coincidente con il suo significato letterale in senso stretto.

5. Nel paragrafo precedente si è cercato di chiarire che la lettura complessiva dell'art. 2751-*bis*, n. 4, induce a mettere in seria discussione la tesi tradizionale, seguita dalla giurisprudenza e dalla dottrina dominanti, secondo cui l'espressione "coltivatore diretto" ivi presente corrisponda al suo significato tecnico in senso stretto, in quanto nella specie è indubbio che la norma abbia inteso far riferimento al contributo di lavoro manuale assicurato dall'operatore agricolo non limitato a quello relativo alle sole coltivazioni del fondo.

Diverso problema, peraltro, resta quello di individuare la misura dell'attività di lavoro che si richiede da parte del soggetto al fine di fruire del privilegio. Sul punto specifico, come si è già ricordato, la tesi prevalentemente accolta è che si debba applicare la misura più rigorosa basata sul criterio della prevalenza del lavoro assicurato dall'operatore agricolo e dalla sua famiglia rispetto al complessivo lavoro richiesto dalla svolgimento dell'attività: criterio presente nella definizione codicistica del piccolo imprenditore *ex art.* 2083 e nella nozione di affitto a coltivatore diretto di cui all'art. 1647 cod. civ. Non manca, peraltro, una tesi minoritaria in dottrina secondo la quale bisognerebbe, viceversa, attenersi alla ben diversa misura, quella del terzo, accolta nella legislazione speciale privatistica e non.

Anche questo tema merita un approfondimento, a partire innanzitutto dalla tesi avallata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione secondo la quale bisognerebbe circoscrivere nell'ambito del solo codice civile l'area entro cui rinvenire la nozione di coltivatore diretto e dunque l'individuazione della misura del lavoro da prendere in considerazione. Questa soluzione, a nostro avviso, è innanzitutto discutibile in quanto da un lato essa presume, anzi sostiene, un isolamento del codice civile rispetto alla legislazione speciale, dall'altro falsifica la realtà effettuale per la quale, a ben vedere, le correzioni e le integrazioni che il codice civile ha incontrato nel corso dei decenni trascorsi dalla sua adozione originaria riflettono proprio i mutamenti intervenuti nella esperienza giuridica e nell'ordinamento per cui è metodologicamente scorretto ed an-

---

<sup>12</sup> Si v. al riguardo la importante decisione di Cass. 14 aprile 2011, n. 8486.

tistorico accostarsi all'interpretazione delle disposizioni contenute nel codice civile sul presupposto della sua incontaminata purezza e coerenza originaria.

Peraltro, nel caso di specie, a voler essere consequenzialmente formalisti sulle orme della motivazione adottata dalla Corte di cassazione al fine di giustificare il richiamo ai parametri di cui all'art. 2083 e 1647, si dovrebbe negare l'applicazione del privilegio *ex art. 2751-bis*, n. 4, in tutti i casi in cui, in concreto, l'operatore agricolo persona fisica che ne pretenda la fruizione sia stato sostituito da un soggetto collettivo. Al riguardo, basta qui richiamare l'art. 48 della legge n. 203 del 1982 il quale ha disposto che «in presenza di una impresa familiare coltivatrice il rapporto di colonia parziaria e quello di affitto e di ogni altro rapporto agrario intercorrono tra concedente e famiglia coltivatrice (...)» e ha altresì precisato che «il rapporto continua anche con un solo familiare, purché la sua forza lavorativa costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo». Ebbene, il passaggio dal soggetto individuale (mezzadro, colono, affittuario etc.) al soggetto collettivo (impresa familiare coltivatrice) non può impedire l'applicazione del privilegio *ex art. 2751-bis* a favore della famiglia coltivatrice o a favore del soggetto diverso dal concessionario originario operante a seguito della contrazione del gruppo e che fornisce il solo terzo del fabbisogno lavorativo richiesto dal fondo.

In questa prospettiva, il richiamo alle singolari vicende che con riferimento alla presenza dell'impresa familiare coltivatrice possono coinvolgere direttamente le posizioni di operatori agricoli a partire da quelle dei concessionari di fondo rustico *ex art. 48* della legge n. 203 e che certamente non sono preclusive in ordine alla fruizione del privilegio di cui all'art. 2751-*bis*, n. 4, è di sicuro rilievo per analizzare la questione al centro delle controversie oggetto delle decisioni in epigrafe.

In primo luogo è possibile così evidenziare che in linea di principio siffatto privilegio non opera esclusivamente in presenza di operatori agricoli individuali, ma ben può operare anche in presenza di una impresa collettiva, a partire fondamentalmente dal modello dell'impresa familiare *ex art. 48* della legge n. 203 del 1948 che costituisce una particolare applicazione dell'istituto introdotto nel 1975 all'art. 230-*bis* cod. civ. In secondo luogo, non può non rammentarsi che, secondo dottrina e giurisprudenza, l'impresa familiare coltivatrice di cui all'art. 48 della legge n. 203 del 1982 si configurerebbe, in definitiva, come una società semplice, sì da legittimare l'applicazione della disciplina dettata per questo tipo societario<sup>13</sup>.

In realtà, a prescindere dai precisi segnali normativi provenienti dalle disposizioni in materia di impresa familiare dai quali può agevolmente trovare conferma che l'art. 2751-*bis*, n. 4, vada applicato anche in presenza di quel singolare soggetto collettivo che con tutte le sue componenti sia impegnato nell'attività manuale di lavoro agricolo, si da meritare la fruizione della protezione del credito rinveniente dalla vendita dei prodotti ottenuti, la medesima soluzione non può non applicarsi alle ipotesi ancor più generali in cui si è in presenza di più proprietari o più affittuari impegnati direttamente nell'attività agricola manuale relativa alla coltivazione del fondo o all'allevamento nella misura richiesta dalla disposizione qui in esame. In altre parole, non vi è ragione per

---

<sup>13</sup> Nei termini del testo si v. per tutte Cass. 4 ottobre 2013, n. 22732. A ben vedere, la soluzione accolta a proposito della impresa familiare coltivatrice *ex art. 48* della legge n. 203 risulta formalmente rafforzata, ove si consideri che addirittura per l'impresa familiare in generale *ex art. 230-bis* cod. civ., considerata in linea di principio, a differenza della impresa familiare coltivatrice *ex art. 48* della legge n. 203, priva di rilevanza esterna come impresa associata e che quindi resta pur sempre impresa individuale dell'originario titolare (per la distinzione si v. per tutte Cass. 1° dicembre 2015, n. 24560), lo stesso legislatore con l'art. 29 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, ha previsto comunque «la possibilità di una sua trasformazione in società in nome collettivo o in accomandita semplice, mediante conferimento d'azienda».

escludere il riconoscimento del privilegio per il credito relativo alla vendita dei prodotti conseguiti da tali soggetti, a nulla rilevando se nell'attuazione della gestione comune dell'attività economica si sia tra tali soggetti instaurata una società anche di fatto. Per la medesima ragione, rispettosa della finalità protettiva assicurata dalla disposizione, in presenza di più operatori agricoli che siano "coltivatori diretti" ai sensi dell'art. 2751-*bis*, n. 4, secondo l'interpretazione suggerita nella pagine precedenti, la soluzione da applicare in presenza di una "parte" complessa, composta da siffatti soggetti e configurabile come semplice società di fatto, legittimamente dovrebbe ribadirsi, al di là del velo societario in presenza di una società semplice costituita da siffatti operatori, a dispetto dell'opposta apodittica soluzione fatta propria dalla Corte di Cassazione nella sentenza in epigrafe<sup>14</sup>.

A questo riguardo, è utile rammentare che, in occasione della applicazione della disciplina previdenziale relativa alla iscrizione dei coltivatori diretti, la giurisprudenza ha espressamente risolto il problema circa l'ammissibilità della iscrizione in presenza di più operatori agricoli coinvolti nell'attività anche manuale e tra loro legati da un vincolo associativo, nella specie società semplice. In particolare Cass. 19 marzo 1988, n. 2527, in una fattispecie in cui tre imprenditrici coltivavano direttamente un fondo in quanto socie di una società semplice ha ammesso la loro iscrizione in qualità di coltivatori dirette sempre che il requisito richiesto (del terzo) fosse posseduto da ciascuna in relazione alla quota di fondo di sua spettanza, ritenendo da un lato ininfluente la sussistenza di una struttura societaria tra loro, dall'altro pur sempre non equiparabile tale società con il nucleo familiare di cui parla la nozione tradizionale di coltivatore diretto<sup>15</sup>.

In altri termini, la *ratio* del privilegio previsto nell'art. 2751-*bis*, n. 4, per il credito relativo alla vendita dei prodotti agricoli spettante ad operatori agricoli autonomi è costituita fondamentalmente dal collegamento tra tale credito e l'attività lavorativa manuale direttamente posta in essere da tali soggetti nell'esercizio dell'attività economica agricola che culmina, in termini retributivi del lavoro profuso, con l'immissione sul mercato dei prodotti ottenuti ed il conseguimento del loro prezzo.

Orbene, nelle pagine precedenti si è cercato di evidenziare, sulla base anche dei dati normativi destinati ad incidere sull'interpretazione del testo della disposizione, che, nel rispetto delle specifiche qualifiche soggettive richieste agli operatori agricoli coinvolti, non può costituire un ostacolo alla fruizione del privilegio la presenza di una pluralità di siffatti operatori anche con l'utilizzazione di uno schermo societario, in particolare di una società semplice composta solo da siffatti operatori. Per altro verso, la conclusione circa l'interpretazione dell'art. 2751-*bis*, n. 4, secondo la quale una società

---

<sup>14</sup> È il caso di rammentare che, a proposito delle attività dei professionisti, in cui il lavoro intellettuale integra direttamente il contenuto della prestazione fornita ai terzi, la giurisprudenza ha abbandonato da tempo l'indirizzo negativo circa il riconoscimento del privilegio di cui all'art. 2751-*bis*, n. 2, in presenza di una società di professionisti, (in questi termini Cass. 8 settembre 2011, n. 18455, e distinto il caso in cui l'incarico sia stato affidato direttamente al professionista dalla ipotesi in cui esso sia stato affidato alla struttura societaria: sul punto si v. *ex multis* Cass. 5 marzo 2015, n. 4486 e Cass. 11 luglio 2013, n. 17207).

<sup>15</sup> È il caso di rammentare altresì che la soluzione ermeneutica accolta dalla pronuncia del 1999 richiamata nel testo è stata recepita dal legislatore con l'art. 9 del d.lgs.n. 228 del 2001 secondo il quale «ai soci delle società di persone esercenti attività agricole, in possesso della qualifica di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale, continuano ad essere riconosciuti e si applicano i diritti e le agevolazioni tributarie e creditizie stabiliti dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso delle predette qualifiche. I predetti soggetti mantengono la qualifica previdenziale e, ai fini del raggiungimento, da parte del socio, del fabbisogno lavorativo prescritto, si computa anche l'apporto delle unità attive iscritte nel rispettivo nucleo familiare».

semplice titolare di un credito relativo alla vendita di prodotti agricoli ottenuti fruendo del privilegio mobiliare, sempre che abbia come soci persone fisiche aventi la qualifica di coltivatori diretti in ragione proprio dell'attività svolta all'interno stesso della società, è, del resto, in linea con la progressiva attenzione che negli ultimi tempi il legislatore ha guardato all'agricoltura di gruppo pur sempre nella prospettiva diretta a dare rilievo alle qualifiche soggettive della composizione sociale. Senza pretese di esaustività, è sufficiente qui ricordare che nell'ambito di questo indirizzo l'art. 2 del d.lgs. n.99 del 2004 ha introdotta la figura esplicita delle società agricole e previsto per queste un complesso trattamento di favore. In primo luogo, la disposizione ora richiamata ha espressamente previsto che le società aventi per oggetto «l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 del codice civile deve contenere l'indicazione di 'società agricola'». Tali società «sono esentate dal pagamento di tributi e diritti dovuti per l'aggiornamento della nuova ragione sociale o denominazione sociale negli atti catastali e nei pubblici registri immobiliari». La disposizione è andata oltre questa primo riconoscimento. Infatti, il comma 3° del medesimo articolo, nel dare esplicito rilievo alla particolare composizione sociale di tali società, in particolare per quelle costituite secondo il modello delle società di persone, ha in concreto esteso a tali società alcune delle disposizioni previste per i coltivatori diretti, ritenendo, peraltro sufficiente al riguardo, che «almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 e seguenti del codice civile». In particolare, a tali società non ha soltanto riconosciuto la titolarità del diritto di prelazione di cui rispettivamente all'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, e successive modificazioni, e all'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817. Tale disposizione (comma 4°) infatti ha previsto che alle società agricole di persone, composte per almeno la metà da coltivatori diretti, «sono riconosciute le agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e creditizie stabilite dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto (...)».

Appare evidente, a tacer d'altro, che il legislatore, in presenza della qualifica di coltivatore diretto addirittura per soltanto la metà dei soci in società di persone, ha chiaramente ridimensionato, ovvero quasi del tutto annullato, il "velo" rappresentato dalla presenza della struttura societaria, per cui in parte ha esteso alla società il *favor* spettante al coltivatore diretto persona fisica, in parte ha assicurato ai soci coltivatori la conservazione del trattamento privilegiato, sul presupposto, in definitiva, che in quelle società i benefici vanno sostanzialmente a favore pur sempre di persone fisiche coltivatori diretti. Orbene, questa disposizione di legge che si riferisce alle società agricole non è priva di rilievo per una lettura corretta ed evoluta dell'art. 2751-*bis*, n. 4, tanto più in presenza di una società semplice composta esclusivamente da coltivatori diretti.

In conclusione, sebbene in contrasto con l'indirizzo accolto dalla prevalente giurisprudenza della Cassazione, ribadita nella sentenza riportata, a nostro avviso, merita accoglimento l'opposto *iter* argomentativo alla base del decreto del tribunale ordinario di Larino anch'esso riportato in epigrafe.

6. Per mera completezza di analisi, come si è rimarcato in sede di avvio della presente riflessione, l'art. 2751-*bis*, n. 5-*bis*, introdotto in occasione della riforma delle cooperative<sup>16</sup>, contiene una nuova autonoma ipotesi di privilegio per i crediti relativi

---

<sup>16</sup> Si v. l'art. 18 della legge 31 gennaio 1992, n. 59. Va ricordato, inoltre, che l'art. 1, comma 1°, legge n. 44 del 1994 ha esteso tale privilegio anche ai crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 59 del 1992. Sulla portata concreta della retroattiva operatività del privilegio si v. Cass. 25 febbraio 2004, n. 3744.

alla vendita dei prodotti spettanti alle società cooperative agricole ed ai loro consorzi. Pur riferendosi al medesimo credito legato alla vendita dei prodotti, mentre nella fattispecie di cui all'art. 2751-*bis*, n. 4, il fondamento è costituito dalla tutela del lavoro del soggetto, come emerge proprio dalla specifica qualificazione soggettiva che l'operatore agricolo deve possedere nell'esercizio dell'attività produttiva agricola, nella fattispecie di cui al n. 5-*bis*, il privilegio risulta legato alla specifica configurazione sociale dei soggetti collettivi protagonisti della vendita dei prodotti, racchiusa nell'espressione "società cooperative agricole e loro consorzi".

A questo riguardo, nell'interpretare questa disposizione è fondamentale in primo luogo individuare esattamente il significato da assegnare all'espressione "società cooperative agricole" introdotta nel 1992 all'interno dell'art. 2751-*bis*, n. 5-*bis*, il quale prevedeva e tuttora prevede la fruizione del privilegio mobiliare a favore "della impresa artigiana e della società od enti cooperativi di produzione e lavoro, per i corrispettivi dei servizi prestati e della vendita dei manufatti". Orbene, come è stato chiarito dalla giurisprudenza e dalla dottrina, la norma da ultimo richiamata ben ricomprende anche le ipotesi di cooperative agricole esercenti attività produttiva agricola, sempre che rientranti tra quelle di produzione e lavoro, ossia caratterizzate dal coinvolgimento diretto dei propri soci nell'attività lavorative richieste<sup>17</sup>. Sicché si è esclusa, correttamente, la possibilità di applicare questa norma alle società cooperative agricole aventi ad oggetto la manipolazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli conferiti dai propri soci e da questi ottenuti autonomamente nelle loro aziende nella veste di imprenditori agricoli. In questo secondo caso, come era evidente, non ricorre certo il presupposto costituito dalla compresenza di attività produttiva e di lavoro richiesto dalla fattispecie di cui all'art. 2751-*bis*, n. 5-*bis*. In ragione di ciò nel 1992, in occasione dell'adozione della legge sulle cooperative, si è inserito nell'art. 2751-*bis*, n. 5-*bis*, la nuova ipotesi (n. 5-*bis*) dedicata espressamente alle società cooperative agricole e ai rispettivi consorzi<sup>18</sup>.

In definitiva, mentre nelle ipotesi di cui ai nn. 4 e 5 dell'art. 2751-*bis* il privilegio accordato trae il suo fondamento dalla prevalente tutela del lavoro individuale e collettivo, nell'ipotesi di cui al n. 5-*bis*, si è dato particolare rilevanza, a tale fine, soltanto alla specifica forma societaria adottata, ossia quella della cooperativa e dei consorzi di cooperative esercenti attività agricola (in termini di manipolazione trasformazione e commercializzazione dei prodotti conferiti dai propri soci<sup>19</sup>, sì da prescindere del tutto

---

<sup>17</sup> A proposito delle cooperative di produzione e lavoro, la giurisprudenza ha riconosciuto l'applicabilità del privilegio *ex* art. 2751-*bis*, n. 5, sempre che il credito risulti pertinente ed effettivamente correlato al lavoro dei soci e l'apporto lavorativo di questi ultimi sia prevalente rispetto al lavoro dei dipendenti non soci: così Cass. 2 novembre 2016, n. 22147.

<sup>18</sup> La giurisprudenza ha preso atto dell'innovazione accolta dal legislatore per cui, ai fini della fruizione del privilegio da parte delle società cooperative agricole e dei loro consorzi per la trasformazione e alienazione dei prodotti sarebbe irrilevante la dimensione quantitativa della impresa e della struttura organizzativa: così, sia pure *in obiter*, Cass. 11 agosto 2016, n. 17046, sulla scia di Cass. 30 maggio 2014, n. 12136 e di Cass. 27 settembre 2013, n. 22199.

<sup>19</sup> A ben vedere il riferimento della ampia formula "società cooperative agricole" presente nel testo dell'art. 2751-*bis*, n. 5-*bis* soltanto a quelle che hanno ad oggetto la manipolazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti provenienti dai propri soci ha trovato successivamente una conferma esplicita in occasione della riformulazione dell'art. 2513 cod. civ. a proposito dei criteri circa la mutualità prevalente nella società cooperative. Infatti, nel n. 3 dell'art. 2513 si legge che «nelle cooperative agricole la condizione di prevalenza sussiste quando la quantità o il valore dei prodotti conferiti dai soci è superiore al cinquanta per cento della quantità o del valore totale dei prodotti» (nei medesimi termini si v. RACUGNO, *La società cooperativa*, cit., p. 23, nt. 63). Per altro verso, a prescindere dal richiamo a questa ultima disposizione, la convergenza tra le due nozioni

dalla presenza di un apporto di lavoro da parte dei soci, né nella società, né nell'ambito delle rispettive aziende<sup>20</sup>.

Per altro verso, la diversità delle due ipotesi di privilegio oggetto della nostra analisi è da rinvenirsi anche nel fatto che mentre nella fattispecie di cui all'art. 2751-*bis*, n. 4, la vendita dei prodotti agricoli costituisce il momento terminale legato dell'esercizio da parte del soggetto di attività agricola da qualificarsi come principale ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., l'ipotesi di all'art. 2751-*bis*, n. 5-*bis*, riguarda le società cooperative agricole, ossia specifiche strutture collettive che, pur non esercitando attività agricola principale, autonomamente esercitata dai singoli soci nella rispettive aziende, si dedicano alla sola attività di manipolazione e di trasformazione e commercializzazione dei prodotti dei propri aderenti. Ebbene quest'ultima attività è stata qualificata dalla giurisprudenza come agricola per connessione, in quanto considerata, in termini sostanziali, diretta prosecuzione dell'attività agricola di base posta in essere dai soci sulle loro aziende, sulla base di una soluzione ermeneutica dell'originario testo dell'art. 2135 progressivamente recepita dalla legislazione, prima implicitamente, come si ricava proprio dalla stessa disposizione qui in esame, e poi accolta definitivamente nell'art. 1 comma 2°, del d.lgs. n. 220 del 2001.

Sullo specifico punto, nonostante le critiche avanzate dalla dottrina nel valutare il privilegio assegnato alle società cooperative dall'art. 2751-*bis*, n. 5-*bis*, la giurisprudenza è costante nel ricondurre il singolare trattamento riservato alle cooperative sulla sola base del rilievo che l'art. 45 Cost. riconosce alla cooperazione. A nostro avviso, la soluzione accolta dalla giurisprudenza è impeccabile alla luce della lettera della norma; al tempo stesso, però, lascia aperta la questione circa la fondatezza dell'esclusione del privilegio in presenza sia di altre tipologie societarie composte pur sempre da operatori agricoli, sia delle articolazioni che è dato rinvenire nell'ambito della cooperazione. La questione meriterebbe una specifica analisi. È qui sufficiente, al solo fine di evidenziare che la tematica non è astratta, richiamare due dati normativi di recente introdotti nel nostro ordinamento giuridico.

In primo luogo, l'art. 1, comma 1094°, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha previsto una nuova fattispecie di soggetti collettivi da qualificarsi come imprese agricole in quanto esercenti soltanto attività connesse alle attività agricole principali poste in essere dai propri aderenti nelle rispettive loro aziende: soggetti collettivi da affiancarsi alla società cooperativa di cui parla l'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001. Infatti, tale articolo dispone che: «Si considerano imprenditori agricoli le società di persone e le società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci». Sebbene si riferisca a tipi societari diversi dalla cooperativa, in particolare a società di persone e a

---

è confermata dalla giurisprudenza emersa a proposito del privilegio di cui all'art. 2751-*bis*, n. 5-*bis*, in particolare nella decisione di Cass. 21 ottobre 2010, n. 21652, in cui la Corte ha sostenuto che, ai fini della fruizione del privilegio, è necessario che sussista il nesso di strumentalità delle vendite di prodotto, da cui deriva il credito da tutelare, rispetto al conseguimento delle finalità cooperative in agricoltura, per cui il privilegio non potrebbe operare nel caso in cui la cooperativa vendesse prodotti provenienti da terzi in quantità ed il valore superiori a quelli dei prodotti conferiti dai propri soci. Va sottolineato, a nostro avviso, che in questa ipotesi, in ragione della disciplina generale in materia di impresa agricola, verrebbe meno la stessa qualifica agricola della cooperativa.

<sup>20</sup> Per questa interpretazione circa la *ratio* della disposizione introdotta nel 1992 si v. le decisioni di Cass. 10 luglio 1998, n. 6704, e 21 ottobre 2010, n. 21652; non sono mancate però isolate pronunce di merito in cui, ai fini della fruizione del privilegio, si è richiesta anche la diretta partecipazione degli operatori agricoli nell'attività di lavoro nell'ambito della propria azienda.

responsabilità limitata, la norma in concreto esige la presenza di correttivi che ne riducono sostanzialmente la distanza dalla società cooperativa per di più a mutualità prevalente. Infatti, il riferimento esplicito alla qualità soggettiva dei soci – che devono essere imprenditori agricoli – nonché l’indicazione precisa circa l’oggetto sociale e l’attività di siffatte strutture collettive, peraltro individuate con la medesima espressione che ricorre nel nuovo testo dell’art. 2135, comma 3°, colorano in direzione para-mutualistica l’attività di tali organismi collettivi.

In secondo luogo, la disciplina nazionale in materia di organizzazioni di produttori agricoli, ispirata al rispetto del principio della porta aperta e al perseguimento di finalità mutualistiche<sup>21</sup>, individua come tipologie societarie da adottare ai fini del riconoscimento non solo il modello della società cooperativa, ma anche quello della società per azioni e della società consortile.

Non può negarsi, in definitiva, che la “conformazione” in chiave paramutualistica che le disposizioni sopra richiamate impongono a modelli societari diversi dalla cooperativa rende evidente l’attuale irragionevolezza di un’applicazione del privilegio *ex art. 2751-bis*, n. 5-*bis*, alle sole cooperative agricole in senso stretto.

ANTONIO JANNARELLI

---

<sup>21</sup> Sul tema rinviamo al nostro *I profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018.

#### ABSTRACT

Il breve saggio analizza due decisioni tra loro contrastanti in ordine al riconoscimento del privilegio mobiliare *ex art. 2751-bis*, n. 4, a favore di una società semplice composta da coltivatori diretti.

*The short essay analyzes two conflicting decisions regarding recognition of a legal lien on mobile goods ex art. 2751-bis, n. 4, in favour of a simple company composed of manual handling farmers.*

PAROLE CHIAVE: Privilegio mobiliare – Società semplice – Coltivatori diretti.

KEYWORDS: *Legal lien on mobile goods – Simple company – Manual handling farmers.*

## SOCIETÀ COOPERATIVA IN AGRICOLTURA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I Civ., 16 gennaio 2018, n. 831 – Pres. DIDONE – Est. NAZZICONE – P.M. SOLDI (concl. diff.) – R.A. e Agrimed s.p.a. c. curatela del fallimento (*Omissis*) a r.l.

**Società cooperativa in agricoltura - Commercializzazione prodotti agricoli degli aderenti - Attività agricola per connessione - Necessità dell'esercizio di attività agricola principale - Esclusione (art. 1, comma 2°, d.lgs. n. 228 del 2001)**  
**Società cooperativa in agricoltura - Commercializzazione prodotti agricoli degli aderenti - Natura agricola - Prevalenza della produzione proveniente dai soci - Riferimento soltanto a due esercizi consecutivi - Esclusione (art. 1, comma 2°, d.lgs. n. 228 del 2001, artt. 2512, 2513 e 2545-*octies* cod. civ.)**

*La società cooperativa che provvede soltanto a commercializzare i prodotti agricoli conferiti dai propri soci si qualifica come impresa agricola in quanto esercente attività agricola per connessione, senza bisogno di esercitare attività agricola principale ai sensi dell'art. 2135 cod. civ. (1).*

*Alla società cooperativa che commercializza i prodotti agricoli conferiti dai propri soci la qualifica di impresa agricola spetta solo se vi è continuità nella prevalenza per quantità o valore della produzione conferita dagli aderenti rispetto a quella acquistata da terzi (2).*

(*Omissis*).

FATTO

R.A. e la Agrimed s.p.a. hanno proposto ricorso per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Bari del 14 marzo 2012, la quale ha accolto il reclamo avverso la decisione del Tribunale della stessa città in data 22 giugno 2011, che aveva dichiarato il fallimento della “(*Omissis*) a r.l.”, su istanza dei predetti.

La Corte territoriale ha ritenuto che la società non sia imprenditore commerciale e sia, dunque, sottratta a fallimento.

Ciò ha desunto dall'art. 2135 cod. civ., nel testo sostituito dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 1, comma 1°, in collegato disposto con gli artt. 2512, 2513 e 2545-*octies* cod. civ. e art. 111-*septies* disp. att. cod. civ.: ha affermato che, sulla base di tali norme, ai fini della fallibilità della cooperativa agricola occorre valutare non la preponderanza delle vendite a terzi, ma unicamente la preponderanza degli apporti di materia prima, che solo se non proveniente in prevalenza dai soci per almeno due esercizi consecutivi qualifica l'ente come fallibile.

Ha, pertanto, ritenuto come la società non potesse essere dichiarata fallita, posto che, in uno di due esercizi consecutivi, la quantità ed il valore dei prodotti agricoli conferiti dai soci sono risultati superiori al 50% rispetto alla quantità ed al valore totale dei prodotti impiegati, circostanza quest'ultima che consentiva di ritenere irrilevante che la vendita dei prodotti commercializzati venisse poi effettuata prevalentemente a favore dei terzi piuttosto che dei soci.

La Corte ha evidenziato anche che la soluzione propugnata è conforme al dettato del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 1, comma 2°, laddove stabilisce che possono ritenersi imprenditori agricoli le cooperative ed i loro consorzi quando, per lo svolgimento dell'attività di cui all'art. 2135 cod. civ., utilizzano prevalentemente prodotti dei soci. Pur avendo, quindi, il legislatore ribadito all'art. 2135 cod. civ., comma 3°, la indispensabilità del requisito della connessione, escludendo che siano qualificabili come imprenditori agricoli quelli che esercitano soltanto un'attività connessa a quella agricola altrui, vi ha posto una deroga proprio per le «cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi».

Il ricorso è affidato a due motivi.

Resiste la società con controricorso, mentre la curatela propone ricorso incidentale sulla base di un complesso motivo.

Le parti ricorrenti e la società controricorrente hanno, altresì, depositato le memorie.

## DIRITTO

1.1. Con il primo motivo, i ricorrenti principali deducono la violazione e la falsa applicazione dell'art. 3 Cost., artt. 2082, 2132 (*rectius* 2135), 2512, 2513 e 2545-*terdecies* cod. civ., art. 1 legge fall., legge n. 296 del 2006, art. 1, comma 1094°, nonché dell'intero d.lgs. n. 226 (*rectius* 228) del 2001, oltre al vizio di motivazione illogica e contraddittoria, perché l'imprenditore che svolge attività commerciale deve essere assoggettato a fallimento, non contenendo la legge fallimentare, che è legge speciale per i casi di insolvenza, alcuna esclusione con riguardo alle imprese agricole: se la nozione di queste è stata riqualificata dal legislatore del 2001, tale disciplina ha tuttavia fini del tutto estranei alla individuazione dei presupposti di fallibilità (ossia fiscali, contributivi, agevolatori, etc.), non giustificandosi invero più l'esenzione dal fallimento per l'imprenditore agricolo, un tempo esposto al c.d. doppio rischio di impresa, per le intemperie e per il mercato, laddove le amplissime attività oggi ammesse hanno sganciato interamente da tale situazione l'impresa agricola, annullando il confine tra le due categorie imprenditoriali. Indifferente, al riguardo, il carattere mutualistico dell'impresa agricola, essendo rilevante solo il ruolo sul mercato, come pure irrilevante è la preponderanza degli apporti e conferimenti, ossia della materia prima, da parte dei soci o dei terzi: come palesa l'art. 2545-*terdecies* cod. civ., contraddittoriamente richiamato dalla Corte d'appello.

Con il secondo subordinato motivo, lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2545-*terdecies* cod. civ. e art. 195 legge fall., in quanto, conclamato lo stato di insolvenza, esso deve essere dichiarato dal tribunale, con trasmissione alla competente autorità amministrativa per la sottoposizione della società a liquidazione coatta amministrativa.

1.2 Con l'unico complesso motivo, la ricorrente incidentale censura la violazione e falsa applicazione degli artt. 2082 e 2135 cod. civ., art. 1 legge fall. e d.lgs. n. 228 del 2001, art. 1, comma 1°, oltre al vizio di motivazione illogica e contraddittoria, in quanto, posto che la qualifica di impresa agricola non impedisce al giudice di accertare il concreto esercizio di attività commerciale, la Corte territoriale ha indebitamente sottratto la società a fallimento, pur dopo avere verificato la prevalen-

te vendita a terzi dei prodotti, avendo inoltre detta società ottenuto finanziamenti pubblici per impianti di produzione e trasformazione di prodotti e la realizzazione di centrali per la commercializzazione e punti vendita di distribuzione.

## 2. Il primo motivo del ricorso principale è fondato.

2.1. Prendendo atto dell'ampliamento delle ipotesi rientranti nello statuto agrario, il sistema normativo che ne deriva è stato interpretato già da alcune sentenze di questa Corte.

Così, si è affermato che la natura agricola può essere ravvisata per le attività dirette solo verso i soci e non verso il mercato: come nel caso di attività del consorzio, costituito in forma cooperativa tra cooperative agricole, che svolgeva attività mutualistica di tipo amministrativo-contabile, mediante la quale la struttura associativa costituita da produttori agricoli mirava ad assicurare ai propri associati un'attività di servizio in funzione ausiliaria (Cass. 18 agosto 1999, n. 8697); più di recente, si è affermato che la natura agricola non è esclusa dall'esistenza di rilevanti parametri di natura quantitativa, non più incompatibili con la nuova formulazione dell'art. 2135 cod. civ., onde la dimensione dell'impresa, la complessità della organizzazione, la consistenza degli investimenti e l'ampiezza del volume d'affari non sono di per sé automaticamente incompatibili con la natura solo agricola dell'impresa (Cass. 10 dicembre 2010, n. 24995).

Quanto poi al profilo, che ora interessa, della società cooperativa la quale venda a terzi i prodotti ricevuti dai soci, scarsi sono i precedenti (cfr. es. Cass. 2 luglio 2003, n. 10401, la quale, sebbene risolta sotto profili prevalentemente formali, afferma che una società cooperativa, la quale svolga attività di commercializzazione del grano conferito dagli associati, effettui nei loro confronti anticipazioni in denaro e venda prodotti per l'agricoltura ai soci e ai terzi, possa essere sottratta a fallimento, in quanto svolgente attività connessa a quella agricola).

Viceversa, è stata riconosciuta la natura di impresa commerciale, soggetta a fallimento, alla cooperativa in caso di esercizio di attività che, oltre ad essere idonea a soddisfare esigenze connesse alla produzione agricola, rispondeva a scopi commerciali o industriali e realizzava utilità del tutto indipendenti dall'impresa agricola o, comunque, prevalenti rispetto ad essa (nella specie, un'associazione di cerealicoltori, oltre a non svolgere in via diretta alcuna attività propriamente agricola, raccoglieva in modo sistematico, con personale ed ausiliari, i mezzi finanziari per i propri associati, anticipando ad essi i contributi pubblici e commercializzando in proprio partite di grano e concimi: Cass. 24 marzo 2011, n. 6853, in fattispecie anteriore alla novella di cui al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228; così pure Cass. 21 gennaio 2013, n. 1344, in caso di impresa individuale di commercio al dettaglio e all'ingrosso di fiori e piante).

Fino a decisione più recente, con la quale si è affermato che la cooperativa, la quale svolga solo attività connesse a quella agricola, non può essere qualificata imprenditore agricolo (Cass., ord. 10 novembre 2016, n. 22978).

2.2. Orbene, ritiene il Collegio che a tale ultima decisione vada data continuità, laddove interpreta la nozione di "attività connesse" *ex art.* 2135 cod. civ., mentre alcune precisazioni devono essere ancora operate riguardo al regime delle società cooperative tra imprenditori agricoli.

2.2.1. Ai fini dell'esonero dal fallimento, le cooperative non commerciali - sottoposte, peraltro, a liquidazione coatta amministrativa sono quelle agricole individuate secondo i criteri di cui agli artt. 2135 e 2195 cod. civ., atteso il richiamo ad essi implicitamente contenuto negli artt. 2221 e 2545-*terdecies* cod. civ. e art. 1 legge fall. circa le imprese soggette al fallimento.

L'art. 2195 cod. civ., in primo luogo, elenca le attività qualificabili come commerciali, fra cui, per quanto ora interessa, contempla al n. 2 del 1° comma l'attività intermediaria nella circolazione dei beni.

L'art. 2135 cod. civ. fornisce, dal suo canto, la definizione di imprenditore agricolo, ed il 3° comma chiarisce che «si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo»: dunque, non da soggetto da quello distinto.

Tuttavia, al riguardo, il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 1, comma 2°, «Orientamento e modernizzazione settore agricolo», prevede un'eccezione disponendo che «si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 cod. civ., come sostituito dal comma 1 del presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico».

2.2.2. È vero, dunque, che la locuzione “attività connesse” vale ad estendere lo statuto dell'imprenditore agricolo alle attività diverse unicamente in quanto funzionalmente collegate a quelle agricole in senso proprio, mentre essa non configura affatto un'autonoma categoria di imprenditore agricolo: in altri termini, l'imprenditore agricolo “per connessione” non è altri che il “medesimo” imprenditore agricolo, avuto riguardo all'esercizio di attività diverse che presentino collegamento funzionale con quella propriamente agricola.

Certamente, poi, va ribadito che, come già rilevato nel recente precedente di questa Corte, non è determinante al riguardo che il soggetto imprenditore sia strutturato in forma di società cooperativa, che è “veste neutra” rispetto alla qualificazione in discorso (e che pone semmai la diversa questione se lo scopo mutualistico valga ad escludere in sé la fallibilità: risolta in senso negativo da Cass. 24 marzo 2014, n. 6835).

Ma una diversa interpretazione occorre ora dare con riguardo alla portata del d.lgs. n. 228 del 2001, art. 1, comma 2°, sopra ricordato.

Secondo la menzionata Cass., ord. 10 novembre 2016, n. 22978, il richiamo alle attività di cui all'art. 2135 cod. civ. va inteso come riferito alla «cura e sviluppo del ciclo biologico», onde la norma escluderebbe che possa essere qualificata imprenditore agricolo la cooperativa che svolga solo attività agricole c.d. per connessione.

Viceversa, reputa il Collegio che tale sistema normativo vada interpretato nel senso che, in deroga alla disciplina comune, la cooperativa si qualifica come agricola, e dunque sottratta a fallimento, allorché, sebbene ovviamente soggetto distinto dai soci, tuttavia, provveda allo svolgimento di attività connessa, in quanto in tal caso non viene meno il legame con il ciclo produttivo del fondo.

La riforma del 2001, invero, non solo ha esteso, rispetto alla situazione anteriore, il novero delle attività sottratte a fallimento a causa della natura agricola, e quindi non commerciale, dell'attività svolta, ivi comprese quelle “connesse” – suscitando peraltro la critica di numerosi interpreti, in ragione della circostanza che

alcune delle attività rientranti nella definizione dell'art. 2135 cod. civ. non presentano il rischio tipico delle attività agricole tradizionali, osservando essi come recenti riforme di ordinamenti esteri abbiano invece esteso le procedure concorsuali alle imprese agricole o ad alcune di esse; evidenziando anche taluno i possibili vantaggi per lo stesso debitore dell'impiego dei nuovi istituti fallimentari rispetto all'esecuzione singolare e alla responsabilità generale *ex art. 2740 cod. civ.* (ma v. ancora la legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1094°): epperò, non è il giudice a dover operare una scelta di valori – ma ha, altresì, posto un'esplicita eccezione per le società cooperative fra imprenditori agricoli e i consorzi tra di esse.

Il legislatore interno, come l'Unione Europea, assegnano, all'evidenza, un ruolo strategicamente importante alle organizzazioni di produttori, quali strumento di concentrazione dell'offerta di prodotti agricoli, al fine di aumentare il potere contrattuale degli imprenditori sul mercato, minato appunto dal sottodimensionamento delle imprese rispetto alla controparte industriale.

È proprio in questo contesto che si inquadra la scelta comunitaria di promuovere, anche con aiuti finanziari, l'associazionismo tra imprese agricole.

In altri termini, la norma in esame vale a permettere, con una sorta di svalutazione del diaframma della personalità giuridica, la qualificazione di imprenditore agricolo al soggetto che, pur senza esercitare attività agricola in senso proprio, tuttavia svolga in favore dei propri soci, imprenditori agricoli o cooperative di questi, attività di natura mutualistica o consortile volta alla manipolazione ecc. dei prodotti.

In tale esclusiva misura, dunque, assume rilievo la struttura societaria di tipo cooperativo.

2.4. Con riguardo all'esenzione dal fallimento di una cooperativa avente ad oggetto attività agricole, questa Corte ha inoltre già chiarito che il giudice deve sia verificarne le clausole statutarie ed il loro tenore, sia esaminare in concreto l'attività d'impresa svolta, senza nessuna possibilità di sovrapposizione dello scopo mutualistico, rilevante a diversi fini, ma non assorbente della verifica dei presupposti di legge, previsti dall'art. 2135 cod. civ., per il riconoscimento (o l'esclusione) della qualità di impresa agricola esentata dal fallimento (Cass., ord. 12 maggio 2016, n. 9788).

In particolare, tale decisione ha stigmatizzato l'errata assimilazione del concetto di "prevalenza", costituente la condizione per il riconoscimento della natura agricola delle attività connesse, ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., con il concetto di "mutualità prevalente", proprio delle società cooperative anche commerciali, dovendo i due predicati essere tenuti tra di loro nettamente distinti.

Più in generale, è stato ribadito che, perché un'impresa agricola sia esentata da fallimento, occorre un'indagine fattuale, volta ad accertare la natura commerciale dell'attività in concreto svolta (Cass., ord. 13 marzo 2017, n. 17343).

In definitiva, la presenza dell'art. 2545-*terdecies* cod. civ., il quale dispone l'assoggettabilità al fallimento delle società cooperative che svolgono attività commerciale, impone di accertare in concreto tale ultimo requisito, non coincidendo con l'astratta enunciazione nello statuto sociale di uno scopo mutualistico, ma dovendo il giudice del merito verificare lo svolgimento in modo sistematico di un'attività commerciale.

2.5. Né il concetto di svolgimento di attività connessa può essere accertato con riguardo al disposto dell'art. 2545-*octies* cod. civ.

Invero, se ciò che rende agricola la cooperativa in via di connessione, e come tale sottratta al regime della fallibilità propria dell'imprenditore commerciale, è lo svolgimento effettivo di un'attività c.d. connessa a quella agricola propria dei soci, ciò non deriva affatto dalla verifica dell'assenza della situazione che prescrive, a tutt'altro fine, la perdita della qualificazione di "mutualità prevalente" in capo alla cooperativa medesima.

2.6. Nella specie, la Corte d'appello si è invece limitata a constatare che, sulla base del disposto dell'art. 2545-*octies* cod. civ., per solo uno di due esercizi consecutivi l'apporto dei prodotti da parte dei soci sia stato prevalente.

Il vizio in cui la sentenza impugnata è incorsa – sulla base di un'errata interpretazione delle norme considerate – consiste nell'aver omesso di verificare non solo se prodotti dei soci fossero forniti all'ente in via prevalente rispetto al totale dei prodotti trattati, ma anche che lo fossero con continuità, e non certamente per uno di due esercizi consecutivi soltanto.

Tale interpretazione riduttiva non è però corretta, riguardando la limitazione codicistica il concetto la mutualità prevalente, non la natura agricola dell'ente: per la quale occorre verificare l'esercizio della "attività connessa", nozione necessariamente da intendere come svolgimento professionale dell'attività strumentale in modo continuativo, ai sensi dell'art. 2082 cod. civ.

Gli elementi identificativi dell'impresa commerciale, ai sensi dell'art. 2082 cod. civ., sono invero la professionalità e l'organizzazione, intese come svolgimento abituale e continuo dell'attività e sistematica aggregazione di mezzi materiali e immateriali (così, *ex multis*, Cass. 6 giugno 2003, n. 9102).

Se, in altri termini, la nozione di "prevalenza" può avere un significato uniforme (ossia più del 50%) in vari contesti e, dunque, si presta ad essere utilizzato, se si vuole, nell'ambito sia della mutualità che dei conferimenti o della vendita dei prodotti ai fini della natura agricola dell'impresa (ma anche, es., per indicare l'opinione maggioritaria dei membri di un organo collegiale), ciò non deve trarre in inganno, conducendo ad una commistione di piani e di norme, aventi invece distinti *rationes* ed ambiti di applicazione.

Peraltro, anche nell'art. 2512 cod. civ., richiamato dalla Corte d'appello, è richiesta la continuità della situazione ivi descritta – svolgere l'attività prevalentemente in favore dei soci, avvalersi prevalentemente delle prestazioni lavorative dei soci, utilizzare prevalentemente gli apporti di beni o servizi da parte dei soci – non certo limitata ad uno, e neppure a due, o a pochi esercizi sociali, ma in via tendenzialmente o programmaticamente costante: tanto è vero che l'art. 2545-*octies* cod. civ., dal suo canto richiamato non a proposito dalla Corte territoriale, si limita a prevedere la decadenza dalla qualifica di cooperativa a mutualità prevalente quando per due esercizi consecutivi quella condizione non sia rispettata (e non a richiederla per due esercizi soltanto).

Sarebbe dunque viziato quel ragionamento che volesse (così come, del resto, accertare la prevalenza della mutualità per due soli esercizi ai fini cui tende l'art. 2545-*octies* cod. civ.) accontentarsi del prevalente apporto dei soci per due esercizi qualsiasi, al fine di qualificare la cooperativa come agricola.

Ed, inoltre, la condizione *ad hoc* prevista per le cooperative agricole dall'art. 2513 cod. civ., comma 3° – «Nelle cooperative agricole la condizione di prevalenza sussiste quando la quantità o il valore dei prodotti conferiti dai soci è supe-

riore al cinquanta per cento della quantità o del valore totale dei prodotti» – serve unicamente ad ampliare, per tale categoria di cooperative, l'ambito della nozione di prevalenza, operando riferimento sia alla quantità numerica, sia al valore economico dei prodotti conferiti.

Anche se è comprensibile, in definitiva, la ricerca di un criterio che sia di ausilio alla individuazione del concetto di “prevalenza” d.lgs. n. 228 del 2001, *ex art. 1*, tuttavia conduce fuori strada l'applicazione del medesimo concetto a fattispecie distanti fra loro.

Quando si tratti di società cooperativa fra imprenditori agricoli, in definitiva, l'accertamento di merito della fallibilità deve procedere alla verifica: *a)* della forma sociale e della qualità dei soci; *b)* dello svolgimento di attività agricola in senso proprio o di attività agricola connessa, anche esclusiva, da parte della società, ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., comma 3°; *c)* dell'apporto prevalente dei soci o della destinazione prevalente ai soci di beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico, ai sensi del d.lgs. n. 228 del 2001, art. 2, comma 2°.

3. Il secondo motivo resta assorbito.

4. Il ricorso incidentale svolto dalla curatela del fallimento (*Omissis*) a r.l. è inammissibile, perché integralmente adesivo al ricorso principale, ma proposto in violazione del termine perentorio di cui all'art. 327 cod. proc. civ. (Cass. n. 21990/2015; Cass. n. 10243/2016).

5. La sentenza impugnata va cassata, in relazione al motivo accolto, e la causa rinviata, anche per le spese di questa fase, alla Corte d'appello di Bari che, in diversa composizione, si atterrà ai principi di diritto sopra richiamati ed effettuerà gli accertamenti suddetti.

*Per questi motivi*

La Corte accoglie il primo motivo del ricorso principale, assorbito il secondo; dichiara inammissibile il ricorso incidentale; cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa innanzi alla Corte d'appello di Bari, in diversa composizione, cui demanda anche la liquidazione delle spese di legittimità.

(*Omissis*)

---

**(1-2) Sulla natura agricola della società cooperativa che commercializza la produzione agricola dei propri soci: un'opportuna attesa puntualizzazione della Suprema Corte.**

1. Con la sentenza in epigrafe la Corte di cassazione è tornata a pronunciarsi sul tema relativo alla qualificazione giuridica di una società cooperativa costituita da imprenditori agricoli e avente ad oggetto sociale la vendita a terzi della produzione conferita dai propri aderenti con o senza trasformazione.

Nel caso di specie, la Corte di appello di Bari aveva escluso dal fallimento una so-

cietà cooperativa composta da imprenditori agricoli e che provvedeva alla vendita della produzione dei propri soci unitamente ad altra acquisita da terzi. A tale riguardo, aveva ritenuto, sulla scorta dell'art. 2135, dell'art. 2545-*octies* e dell'art. 1, comma 2°, del d.lgs.n.228 del 2001, che in uno di due esercizi consecutivi, la quantità ed il valore dei prodotti agricoli conferiti dai soci fossero stati superiori al 50% rispetto alla quantità e al valore dei prodotti impiegati. La Corte di cassazione ha correttamente cassato la decisione di merito in quanto, sulla base di una errata interpretazione delle disposizioni sopra richiamate, la Corte di appello avrebbe ommesso di verificare “ non solo se prodotti dei soci fossero forniti all'ente in via prevalente rispetto al totale dei prodotti trattati, ma anche che lo fossero con continuità, e non certamente per uno di due esercizi consecutivi soltanto”.

Sebbene la motivazione non sia esente, a nostro avviso, da incertezze ed ambiguità, dovute alla penna del relatore – medesimo estensore, peraltro, dell'infelice motivazione che si rinviene in Cass. 24 marzo 2014, n. 6835<sup>1</sup> – la pronuncia in epigrafe si rivela oltremodo preziosa per due ragioni fondamentali.

In primo luogo, va ricordato che, a dispetto della disposizione introdotta nell'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 228 del 2001, una recente sentenza della medesima Cassazione – ci si riferisce a Cass. 10 novembre 2016 n. 22978- aveva prospettato una singolare, quanto discutibilissima e mortificante, lettura della norma<sup>2</sup>, sì da provocare legittimo allarme nel mondo della cooperazione, tale da indurre addirittura il legislatore, su comprensibile pressione dell'intero mondo cooperativo, ad un intervento correttivo della disposizione, proprio al fine di sgombrare il campo in maniera netta dagli equivoci presenti nell'interpretazione accolta dai giudici in quella pronuncia<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulla sentenza del 2014 citata nel testo si rinvia al nostro severo commento *A proposito del singolare fallimento di una Associazione di produttori agricoli costituita in forma di società cooperativa per azioni: un caso esemplare di giustizia doppiamente beffata*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 9 ss. Nel caso di specie, anche per la responsabilità dei difensori e non solo del collegio della Suprema Corte, la Cassazione ha confermato la decisione di merito dichiarativa del fallimento di una associazione di produttori (costituita in forma di società cooperativa per azioni) e che provvedeva alla vendita della produzione agrumaria conferita dai soci, ignorando del tutto non solo l'indirizzo ermeneutico preesistente alla riforma del 2001 e basato sulla interpretazione dell'art. 2135 cod. civ., ma addirittura la disposizione di cui all'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001 di cui si occupa la sentenza in epigrafe.

<sup>2</sup> Sulla decisione del 2016 si rinvia al nostro commento, *Cass. 10 novembre 2016 n. 22978: un infelice responso a proposito di una società cooperativa, costituita da imprenditori agricoli, di macellazione, lavorazione e commercializzazione di prodotti zootecnici*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, p. 153 ss.

<sup>3</sup> Per comprendere la novella intervenuta a proposito dell'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001 è bene richiamare il testo originario di tale disposizioni secondo il quale: «Si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 cod. civ., come sostituito dal comma 1 del presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico». Orbene, il d.l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 (in *Gazz. uff.* 12 agosto 2017, n. 188), ha disposto (con l'art. 1, comma 8-*ter*) la modifica dell'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001 aggiungendo, dopo il richiamo all'art. 2135, la formula “terzo comma”. È eloquente, d'altro canto, che siffatto intervento legislativo, scaturito da indubbie pressioni lobbistiche, sia emerso, di straforo, in sede di conversione di un decreto legge recante “disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”.

Per un primo commento a questa precisazione legislativa, resasi necessaria solo per evitare ulteriori errori dei giudici tali da portare, come era avvenuto nel caso affrontato nella sentenza Cass. 24 marzo 2014, n. 6835, al fallimento di società cooperative che non avrebbero dovuto subir-

Sotto questo profilo, la decisione in epigrafe ha fatto chiarezza: ha preso esplicitamente le distanze da tale pronuncia e ha ripristinato una soluzione ermeneutica in linea sia con quella elaborata dalla giurisprudenza prima della riforma del 2001, sulla base del solo art. 2135 cod. civ., sia con la norma introdotta nel 2001 sopra richiamata: norma, quest'ultima, destinata proprio per volontà del legislatore non solo a consacrare nel diritto scritto la soluzione in precedenza affermatasi nella prassi giurisprudenziale, ma anche ad ampliarne l'ambito di applicazione.

In secondo luogo, con riferimento alla concreta questione emersa nel caso di specie, la decisione in epigrafe è altresì intervenuta sul rapporto tra la problematica relativa alla qualificazione giuridica della società cooperativa che esercita attività agricola connessa all'attività agricola principale autonomamente svolta dai singoli soci e la sussistenza e le sorti della mutualità prevalente nella società cooperativa ai sensi degli artt. 2513 e 2545<sup>octies</sup> cod. civ.

2.- In ordine al primo punto, senza qui tornare analiticamente su un argomento da tempo al centro dell'attenzione della dottrina e della giurisprudenza, è sufficiente rammentare che, nell'applicazione dell'art. 2135 cod. civ. nella sua versione originaria risalente al 1942, si è da sempre sostenuto che in linea di principio, ai fini della sussistenza di una attività agricola per connessione, è indispensabile che il centro di imputazione di tale attività svolga anche l'attività agricola principale a cui la prima si collega. A fronte di questa precisa indicazione, peraltro formalizzata dallo stesso legislatore nel 2001 in sede di riforma dell'art. 2135, la giurisprudenza, a partire dalla metà degli anni settanta del secolo scorso, ha ammesso un'unica deroga al rispetto del principio sopra richiamato: deroga da applicarsi in presenza di una società cooperativa costituita da imprenditori agricoli che, operando a valle dell'attività agricola esercitata da singoli soci nelle proprie aziende, sia stata costituita per svolgere un'attività diretta a completare il ciclo produttivo attuato dagli aderenti nelle loro rispettive imprese (si pensi, ad esempio, al caso della cooperativa che provveda alla trasformazione in vino delle uve conferite dai soci, alla trasformazione del latte in formaggio, alla macellazione e vendita del bestiame allevato dai singoli soci etc.). Per questa ipotesi, secondo tale indirizzo, pur in mancanza di formale coincidenza tra i soggetti che esercitano autonomamente attività agricola principale (i soci) ed il soggetto collettivo (la società cooperativa) che pone in essere attività solo economicamente connessa alla prima, l'attività esercitata dalla cooperativa avrebbe dovuto essere qualificata pur sempre come agricola per connessione ai sensi dell'art. 2135 cod. civ.: in definitiva, la cooperativa opererebbe pur sempre al servizio delle imprese agricole dei propri soci i quali fruiscono di una evidente economia di scala, socializzando i costi necessari per l'attuazione di una attività connessa alla loro attività agricola principale, costi che, altrimenti, dovrebbero sostenere autonomamente ciascuno per proprio conto. Inoltre, in coerenza con la soluzione adottata a proposito delle attività connesse *ex art.* 2135, si è altresì sostenuto che la qualifica agricola per l'attività svolta dalla cooperativa sussisterebbe anche nel caso in cui questa si avvalga di prodotti proveniente da terzi, purché resti prevalente per quantità e valore la produzione conferita dai soci.

Come si è già ricordato, in occasione della riforma dell'art. 2135 cod. civ., l'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 228 del 2001 ha formalizzato la soluzione emersa in sede interpretativa del previgente testo dell'art. 2135 cod. civ., ampliandone altresì l'ambito operativo. Esso, infatti ha stabilito espressamente che “ Si considerano imprenditori agricoli le

---

lo sulla base della legislazione vigente, si v. il nostro *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, Bari, 2018, p. 74 ss.

cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico”.

Peraltro, il *favor* manifestato esplicitamente dal legislatore nel 2001 per la soluzione già in passato prospettata dalla giurisprudenza a proposito delle società cooperative è andato ben oltre. Infatti, l'art. 1 comma 1094 della legge finanziaria 27 dicembre 2006 n. 296 ha stabilito che: «Si considerano imprenditori agricoli le società di persone e le società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci. In tale ipotesi, il reddito e' determinato applicando all'ammontare dei ricavi il coefficiente di redditività del 25 per cento».

Anche se questa ultima disposizione coincide solo in parte con il contenuto della norma dettata a favore delle cooperative di cui all'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001<sup>4</sup>, è evidente che, con specifico riferimento allo svolgimento delle “attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci”, la valenza “ mutualistica” dell'attività posta in essere dall'ente collettivo a favore dei propri soci non si lega più e soltanto allo specifico tipo contrattuale adottato, ossia a quello della società cooperativa, bensì discende dall'omogeneità professionale richiesta per i soci a vantaggio dei quali la struttura collettiva è destinata ad agire, sia essa società di persone o società a responsabilità limitata<sup>5</sup>.

In realtà, a dispetto dell'indirizzo ermeneutico preesistente e della *ratio* alla base dell'introduzione nel 2001 della disposizione a favore delle società cooperativa sopra richiamata, la decisione di Cass. 10 novembre 2016 n. 22978 ha accolto un'interpretazione oltremodo discutibile dell'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001 secondo la quale, per fruire della qualifica di impresa agricola, la società cooperativa che trasforma o commercializza i prodotti provenienti dai propri soci, dovrebbe esercitare essa stessa sempre anche attività agricola principale.

Non è necessario riprendere le argomentazioni critiche a suo tempo da noi formulate a proposito della soluzione ermeneutica gravemente errata alla base di tale decisione<sup>6</sup>; basta qui richiamare la conclusione cui si era giunti, ossia che tale pronuncia rappresentasse un isolato per quanto grave infortunio a cui la medesima Corte di cassazione avrebbe posto rimedio senza bisogno di coinvolgere le Sezioni unite.

Ed invero, la sentenza in epigrafe, se da una parte, in maniera criptica, sostiene di dare continuità alla decisione di Cass. ord. 10 novembre 2016 n. 22978 «laddove interpreta la nozione di ‘attività connesse’ ex art. 2135», dall'altra prende le distanze

---

<sup>4</sup> Le differenze sono fondamentalmente due. In primo luogo l'art. 1 comma 2°, del d.lgs. n. 228 comprende non solo attività della cooperativa che si collocano a valle della produzione agricola degli aderenti, ma richiama espressamente il criterio della prevalenza circa i rapporti con i soci rispetto a quelli con i terzi. Viceversa, la disposizione di cui alla legge n. 296 del 2006 si riferisce soltanto alle attività poste in essere dalle strutture collettive a valle della produzione dei propri soci senza peraltro fare menzione del criterio della prevalenza. In tal modo viene meno l'esclusività del favor legislativo per il modello della società cooperativa sebbene alla stessa sia riservato il trattamento «più generoso».

<sup>5</sup> Come dire, in termini sintetici, che il *favor* per la “cooperazione” non coincide più sempre e solo con l'utilizzo del tipo contrattuale rappresentato dalla società cooperativa: il che, del resto, appare in linea con un più ampio fenomeno che coinvolge il mondo dell'associazionismo economico in chiave di tendenziale relativa neutralizzazione funzionale dei diversi contratti associativi.

<sup>6</sup> Si rinvia al nostro commento critico citato *supra* nella nt. 2.

in maniera netta dall'interpretazione dell'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001 presente in tale pronuncia secondo la quale il richiamo nella norma alle attività di cui all'art. 2135 andrebbe riferito sempre «alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico» con la conseguenza di escludere la qualifica di imprenditore agricolo alla cooperativa che svolga soltanto attività agricole c.d. per connessione.

In particolare, senza peraltro prendere in considerazione il chiarimento – per certi versi superfluo – introdotto dal legislatore nel comma 2° dell'art. 1 del d.lgs. n. 228 del 2001 con l'art. 1, comma 8-ter, del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123<sup>7</sup>, la sentenza in epigrafe ha ritenuto che «in deroga alla disciplina comune, la cooperativa si qualifica come agricola, e dunque sottratta al fallimento, allorché sebbene ovviamente soggetto distinto dai soci, tuttavia provveda allo svolgimento di attività connesse, in quanto in tal caso non viene meno il legame con il ciclo produttivo del fondo».

Con questa conclusione, la Corte, senza neanche “avvalersi” dell'aiuto formale fornito dal legislatore con la correzione legislativa apportata alla norma nell'estate del 2017, ha così formalmente messo in corto circuito la superficiale, per quanto destabilizzante, sentenza n. 22978 del 2016; ha ripristinato, nel segno della continuità con l'indirizzo emerso nella prassi giurisprudenziale preesistente alla riforma dell'art. 2135 cod. civ., la consolidazione del medesimo indirizzo intervenuta mediante l'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001.

Ciò detto, non può tacersi che, nell'economia della motivazione offerta dalla pronuncia in epigrafe, risulti ridondante il riferimento, sia pure sintetico, alle ragioni che avrebbero indotto il legislatore a confermare la disciplina dell'impresa agricola, in quanto diversa da quella dell'impresa commerciale; in secondo luogo, appaia discutibile aver richiamato, a giustificazione della esplicita eccezione per le società cooperative e i loro consorzi circa la necessaria compresenza di attività agricola principale e attività agricola, da un lato il trattamento riservato dal diritto agrario europeo alle organizzazioni dei produttori, dall'altro l'esclusiva rilevanza assegnata alla presenza di una struttura di tipo cooperativo. Sul primo punto, va segnalato che l'applicazione dell'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001 prescinde del tutto dalla formale configurazione della società cooperativa in termini anche di organizzazione riconosciuta di produttori<sup>8</sup>; sul secondo punto, si deve oggi prendere atto che il legislatore ha, sia pure in parte, esteso il trattamento assicurato alla società cooperativa anche ad altri tipi societari ai sensi dell'art. 1, comma 1094°, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

3. Nella fattispecie analizzata dalla sentenza in epigrafe, la rilettura dell'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001, a fronte della ben diversa e assai discutibile interpretazione prospettata da Cass. n. 22978 del 2016, ha costituito, peraltro, soltanto il primo fondamentale passaggio per affrontare compiutamente la questione sottoposta al vaglio della suprema Corte. Infatti, il tema relativo alla qualificazione in termini di impresa agricola di una società cooperativa avente ad oggetto ed esercente esclusivamente l'attività di trasformazione e commercializzazione della produzione proveniente dalle imprese agricole dei propri aderenti si è intrecciato con l'altro relativo alla limite di persistenza di siffatta qualificazione nel caso in cui la società cooperativa eserciti la

---

<sup>7</sup> Si v. *supra* la nt. 3.

<sup>8</sup> Circostanza, questa, che purtroppo non è bastata nella già richiamata decisione di Cass. 24 marzo 2014, n. 6835 – che ha avuto come estensore proprio il medesimo magistrato che ha motivato la sentenza in epigrafe – ad evitare l'ingiusto fallimento di una organizzazione di produttori agricoli.

propria attività avvalendosi anche di prodotti acquistati da terzi. Il costante indirizzo ermeneutico già emerso a proposito del testo originario dell'art. 2135 ha confermato per questa ipotesi la qualifica di impresa agricola alla società cooperativa che eserciti attività c.d. connessa rispetto alle attività agricole principali dei propri aderenti, sempre che strutturalmente la produzione proveniente dai propri aderenti sia prevalente per quantità e/o valore su quella acquistata da terzi. In altri termini, a proposito di siffatte cooperative composte da imprenditori agricoli, la strutturale prevalenza circa la provenienza da parte dei propri soci della produzione oggetto dell'attività è discriminante ai fini della qualificazione dell'impresa collettiva come impresa agricola e non come impresa commerciale. Nel caso di specie, viceversa, la sentenza di merito aveva basato la qualificazione della società cooperativa in termini di impresa agricola, limitandosi a utilizzare quale parametro cui agganciare la verifica circa la prevalenza della produzione proveniente dai soci la disposizione codicistica di cui all'art. 2545-*octies*. Questa disposizione è destinata a dettare, a proposito della categoria delle società cooperative a mutualità prevalente, le ipotesi in cui la cooperativa perde siffatta qualifica agevolativa per rientrare nella disciplina dettata per l'altra più generale categoria. In particolare la norma prevede che «la cooperativa perde la qualifica di cooperativa a mutualità prevalente quando per due esercizi consecutivi non rispetti la condizione di prevalenza di cui all'art. 2513, ovvero quando modifichi le previsioni statutarie di cui all'art. 2514».

Sul punto, molto correttamente, la Corte di Cassazione ha rimarcato che la funzione della prevalenza presente nella disciplina delle società cooperative al fine di determinare il diverso regime da osservare, in chiave agevolativa e promozionale, tra quelle a mutualità prevalente e le altre, si colloca su un piano diverso e distinto da quello che la medesima prevalenza (circa la fonte "interna" – vale a dire dei soci – del prodotto oggetto dell'attività del soggetto collettivo) assume in ordine al trattamento giuridico del tipo contrattuale societario. In linea di principio, la conclusione della Cassazione, per cui, nel caso di specie, si è rinviato alla Corte di appello la concreta verifica circa la ricorrenza di una persistente prevalenza della produzione proveniente dai soci su quella acquistata sul mercato, quale corretta condizione per qualificare come impresa agricola la società cooperativa, da un lato merita pieno accoglimento, dall'altro richiede, a nostro avviso, una più precisa puntualizzazione.

Infatti, è bene rammentare che l'art. 2513 cod. civ., nel fissare i criteri per la definizione della prevalenza ai fini della sussistenza della cooperativa a mutualità prevalente, non solo menziona per la prima volta (n. 3 del medesimo articolo) le "cooperative agricole", ma riferisce tale espressione proprio e soltanto a quelle che operano a valle dell'attività agricola dei propri soci. Infatti, essa dispone che in tali cooperative «la condizione di prevalenza sussiste quando la quantità o il valore dei prodotti conferiti dai soci è superiore al cinquanta per cento della quantità o del valore totale dei prodotti». Di fatto dunque, per queste cooperative il criterio della prevalenza che l'art. 2513 cod. civ. ha introdotto ai fini della appartenenza alla categoria delle società cooperative a mutualità prevalente coincide con la condizione stessa che l'art. 1 comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001 ha previsto ai fini della stessa qualifica agricola dell'impresa collettiva. Come dire, in altri termini, che siffatta cooperativa in tanto è a mutualità prevalente in quanto è cooperativa agricola. Sotto questo profilo, risulta ancor più rafforzata la considerazione per la quale le vicende relative alla qualificazione in termini di impresa agricola per siffatta cooperativa, quale presupposto per la sua stessa appartenenza alla categoria delle cooperative a mutualità prevalente, non sono soggette alla disciplina di cui all'art. 2545-*octies*.

## ABSTRACT

La pronuncia della Corte di Cassazione ritorna sul tema della qualificazione come impresa agricola di una società cooperativa avente per oggetto l'attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli provenienti dalle imprese dei propri aderenti, correggendo la lettura dell'art. 1, comma 2°, del dlgs. n. 228 del 2001 ad opera di Cass. 10 novembre 2016, n. 22978.

*The ruling n. 831/2018 returns on the qualification of cooperative as agricultural when conduct the activity of transformation and marketing of the agricultural products coming from the enterprises of the members, correcting the reading of the art. 1 paragraph 2 of the dlgs. n. 228 of 2001 of Cass. 10 November 2016 n. 22978.*

PAROLE CHIAVE: Società cooperativa – Trasformazione e commercializzazione prodotti agricoli – Impresa agricola.

KEYWORDS: *Cooperative – Transformation and marketing of agricultural products – Agricultural qualification.*