

ALIMENTA

RIVISTA DI DIRITTO E SCIENZE DELL'AGRICOLTURA  
ALIMENTAZIONE E AMBIENTE

**N. 1/2023**

## INDICE

### PARTE I

#### SAGGI E APPROFONDIMENTI

##### **Diritto**

Produzione e commercio del pane lievitato in Roma antica, tra società, economia e diritto 7  
di *Maria Antonietta Ligios*

Il Piano Strategico della PAC tra Green Deal e obiettivi di autosufficienza alimentare 61  
di *Maria Pia Genesin*

La rinuncia al diritto di prelazione agraria 95  
di *Andrea Ferrari, Saverio Biscaldi*

##### **Scienze Veterinarie**

Il controllo ufficiale presso le “imprese alimentari” dell’Arma dei Carabinieri 131  
di *Samuele Pulze*

### PARTE II

#### NOTE E COMMENTI

Pratiche commerciali scorrette: gli interventi dell’AGCM per un corretto impiego del “Nutriscore” in etichetta 177  
di *Clarissa Macchi*

Presenza di contaminanti chimici “sotto soglia” in alimenti in commercio, tra accertamento di fatti penalmente rilevanti e valutazione dei rischi per la salute pubblica. La miscelazione de-

gli alimenti nelle filiere agroalimentari è un fatto normale e diffuso, la “diluizione” ne è la conseguenza, non un rimedio per mascherare stati di adulterazione o di contraffazione di <i>Gianfranco Corgiat Loia</i>	225
--	-----

### PARTE III

#### DOCUMENTAZIONE

Osservatorio di giurisprudenza alimentare 1/23 a cura di <i>Vito Rubino, Giovanni Stangoni</i>	245
<b>Libri</b>	275
<b>Notizie sugli autori</b>	277

## IL TERZO ANNO DI ALIMENTA

*Cari Lettori,*

il numero 1/2023 che qui presentiamo apre il terzo anno del “nuovo ciclo” di Alimenta.

Come sempre accade quando impegno ed entusiasmo si fondono, il tempo trascorre velocemente e consente di raggiungere significativi traguardi. Quello ora raggiunto è per noi importante perché rappresenta il completamento di un ciclo triennale di una rivista scientifica che può guardare con fiducia al proprio futuro.

Siamo, in effetti, lieti di constatare come il messaggio interdisciplinare che è alla base del nostro lavoro, e che fu la ragione stessa della creazione di ALIMENTA più di trent'anni fa, sia tutt'oggi attualissimo e pienamente rispettato dai contenuti che caratterizzano anche questo numero della Rivista.

Il fascicolo 1/2023 si apre, infatti, con un interessantissimo articolo di carattere storico-giuridico a firma della Professoressa Maria Antonietta Ligios dell'Università del Piemonte Orientale, dedicato alla produzione e al commercio di pane lievitato in Roma antica, che offre spunti di riflessione anche sulla prospettiva contemporanea di una materia non sufficientemente valorizzata; a seguire trovano spazio le attualissime riflessioni della Professoressa Maria Pia Genesin dell'Università di Torino sulle prospettive della nuova PAC in relazione agli sviluppi del *Green Deal* europeo e un importante contributo di carattere scientifico-pratico degli Avvocati Andrea Ferrari e Saverio Biscaldi sulla rinuncia alla prelazione agraria. La sezione dedicata ai profili delle Scienze Veterinarie ospita una approfondita disamina dei requisiti del controllo ufficiale presso le “Imprese alimentari” dell'Arma dei Carabinieri a cura del Ten. Col. Samuele Pulze, mentre la parte II della Rivista vede al-

ternarsi i commenti dell'Avv. Clarissa Macchi e del Dott. Gianfranco Corgiat Loia, rispettivamente sulla pronuncia dell'AGCM relativa al c.d. "Nutriscore" e su una recentissima sentenza della Corte di Cassazione penale in materia di "diluizione" e contaminazioni chimiche.

Una siffatta feconda miscela di temi e approcci non poteva che essere il prodotto di una ben precisa filosofia, che vede nell'intersectorialità e nell'interdisciplinarietà un tratto fondamentale degli studi scientifici e degli approfondimenti pratici del settore agro-alimentare.

ALIMENTA nasce e continua ad esistere proprio per dare voce e spazio a questo dialogo tra le scienze, interpretandone e valorizzandone la ricchezza e l'utilità.

L'auspicio è che ciò possa incentivare sia i numerosi studiosi delle diverse scienze che si occupano della nostra filiera sia i "pratici" che vi operano a contribuire anche in futuro all'arricchimento reciproco attraverso la condivisione su ALIMENTA delle proprie riflessioni e dei propri approfondimenti.

La Vostra collaborazione è quindi essenziale e particolarmente gradita!

*Milano-Napoli, Maggio 2023*

Vito Rubino, Fausto Capelli, Paolo Borghi.

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



## PRODUZIONE E COMMERCIO DEL PANE LIEVITATO IN ROMA ANTICA, TRA SOCIETÀ, ECONOMIA E DIRITTO

**Sommario:** 1. *Dalla puls al pane lievitato.* – 2. *L'età della svolta.* – 3. *I lieviti nella narrazione di Plinio il Vecchio.* – 4. *Le tipologie di pane.* – 5. *Pistrina e pistores.* – 6. *L'attività negoziale dei pistores.* – 7. *Gli assetti organizzativi dell'impresa di produzione e commercializzazione del pane:* – a. *la conduzione diretta.* – b. *la preposizione institoria.* – c. *l'impresa 'peculiare'.* – 8. *Una testimonianza archeologica: la pagnotta di Ercolano.* – 9. *Conclusioni.*

### 1. Dalla *puls* al pane lievitato.

Plin. *Nat. Hist.*, 18.19.83<sup>1</sup>: *Pulte autem, non pane, vixisse longo tempore Romanos manifestum...*

Avvertenza: le traduzioni dei testi di Plinio il Vecchio, sono tratte da Plinio, *Storia Naturale*, III\*, Coll. *I Millenni*, Torino, Einaudi, 1984, trad. di A. PERUTELLI; le traduzioni dei testi del Digesto, sono tratte da *Iustiniani Augusti Digesta seu Pandectae, Testo e traduzione*, III, 12-19, (cur. S. SCHIPANI), Milano, Giuffrè, 2007; V.1, 28-32, (dir. S. SCHIPANI, cur. A. PETRUCCI, A. SACCOCCIO), Milano, Giuffrè, 2014; V.2, 33-36, (dir. S. SCHIPANI, cur. A. PETRUCCI, A. SACCOCCIO), Torino, Giappichelli, 2021; le traduzioni dei testi di Gaio, sono tratte da *Istituzioni di diritto romano. A. Testi. 1*, Milano, Giuffrè, 1986, trad. di E. NARDI; le traduzioni dei testi delle Istituzioni di Giustiniano, sono tratte da *Istituzioni di diritto romano. B. Testi. 2*, Milano, Giuffrè, 1982, trad. di E. NARDI; di altre traduzioni, che non siano dell'A., si darà conto nel corso del lavoro.

<sup>1</sup> Plin. *Nat. Hist.*, 18.19.83-84: *Ex omni genere durissimum far et contra biemes firmissimum. Patitur frigidissimos locos et minus subactos vel aestivos sitientesque. Primus antiquo is Latio cibus, magno argumento in adoriae donis, sicut diximus. Pulte autem, non pane, vixisse longo tempore Romanos manifestum, quoniam et pulmentaria hodieque dicuntur et Ennius, antiquissimus vates, obsidionis famem exprimens offam eripuisse plorantibus liberis patres commemorat. Et hodie sacra prisca atque natalium pulte fitilla conficiuntur, videturque tam puls ignota Graeciae fuisse quam Italiae polenta.* [Di tutti i cereali il più duro e il più resistente all'inverno è il farro. Sopporta terre freddissime e poco lavorate, ma anche terre

[È noto a tutti come, per lungo tempo, i Romani si siano nutriti di *puls* e non di pane...]

La frase con cui Plinio il Vecchio apre la trattazione dedicata al consumo della *puls* in Roma antica, nel diciottesimo libro della sua *Naturalis Historia*, pur nella sua sinteticità, ci offre una informazione significativa<sup>2</sup>: per lungo tempo il cibo più importante dei Romani (quello di cui essi ‘vissero’) fu la *puls*, e non il pane. La *puls* consisteva in cereali macinati, principalmente farro (*far* o *ador*)<sup>3</sup>, ma anche orzo e miglio, cotti nell’acqua o nel latte finché non avessero avuto la consistenza di una polenta o di una farinata; a questa si aggiungevano spesso legumi (lenticchie, ceci, cicerchie, fave, piselli), mischiati ai cereali prima della macinatura o al momento della cottura. Inoltre nella *puls* potevano essere bollite verdure (cavoli, cipolle, sedani, rape), erbe aromatiche e, ove ve ne fosse stata la disponibilità, carne tagliata a pezzetti, fresca, ma anche salata o affumicata<sup>4</sup>.

caldissime e prive di acqua. Fu il primo cibo dell’antico Lazio, e ne abbiamo una buona prova nell’offerta di *adoria*, come abbiamo detto. È noto tuttavia che per un lungo periodo i Romani si cibavano di *puls* e non di pane, dal momento che ancora adesso alcuni cibi si chiamano *pulmentaria* e che Ennio, antichissimo poeta, per descrivere la fame durante un assedio, ricorda che i padri strappavano di mano le focacce di *puls* ai loro bimbi che piangevano. Ancor oggi per gli antichi riti e le celebrazioni dei compleanni si fanno dolci di *puls*, e sembra che la *puls* fosse tanto ignota ai Greci quanto la farinata d’orzo all’Italia.]

<sup>2</sup> La fonte dalla quale Plinio trae queste notizie è Verrio Flacco, come risulta da *Nat. Hist.*, 18.11.62: *populum Romanum farre tantum e frumento CCC annis usum Verrius tradit...* [Sappiamo da Verrio che di tutti i cereali presso il popolo romano per trecento anni fu usato esclusivamente il farro...]; si veda anche Varr. *De ling. lat.*, 5.22: *De victu antiquissima puls...* e Val. Max. 2.5.5, per il quale si fa rinvio *infra* al § 2, nt. 26. Su questi testi si veda, da ultima, I. PIRO, *Tra le pieghe dell’arcaica confarreatio. Il rituale del farro e la sua simbologia*, in *St.Urb.*, 87, I-II (2020), *Il farro e i cereali. Storia, diritto e attualità. Convegno interdisciplinare, Urbino, 12-13 dicembre 2019*, (cur. A. M. GIOMARO, U. AGNATI, M. L. BICCARI), pp. 129 ss.

<sup>3</sup> Sul farro si vedano, tra i contributi più recenti, A. M. GIOMARO, *Introduzione al Convegno «Il farro e i cereali. Storia, diritto e attualità»*, in *St.Urb.*, 87, I-II (2020), pp. 7 ss.; G. GIOMARO, *Curiosità botaniche: il farro cereale senza tempo*, in *St.Urb.*, 87, I-II (2020), pp. 109 ss.; I. PIRO, *op. cit.*, pp. 119 ss.

<sup>4</sup> Il consumo della *puls* era a tal punto diffuso che, stando alle testimonianze plau-

Il farro fu il principale cereale utilizzato dai romani per tutta l'età arcaica: la sua lavorazione, con la tostatura dei chicchi, la battitura e infine la molitura, dalla quale si otteneva la farina, ebbe nella società romana dell'epoca un grande rilievo non solo dal punto di vista economico e sociale, ma anche religioso<sup>5</sup>. L'uso del farro caratterizzava una delle tipologie di matrimonio romano, la *confarreatio*<sup>6</sup>, nella quale, a seguito di un rituale antichissimo, formale e solenne, il vincolo matrimoniale che si costituiva era accompagnato dall'acquisto della *manus* sulla donna da parte del marito, se *sui iuris*, o da parte del suocero, se il marito fosse stato ancora soggetto

tine, i Greci avrebbero chiamato scherzosamente i Romani *pultiphagi* o *pultiphagonides*; si vedano, per esempio, *Mostell.*, 828; *Poen.*, 54. Sulla *puls* si vedano, tra gli altri, J. ANDRÉ, *L'alimentation et la cuisine à Rome*, Paris, Les Belles Lettres, 1981, pp. 60 s.; G. PUCCI, *I consumi alimentari*, in *Storia di Roma*, 4, *Caratteri e morfologie*, (cur. E. GABBA, A. SCHIAVONE), Torino, Einaudi, 1989, pp. 369 ss.; G. E. MANZONI, *Il pane nell'alimentazione del mondo antico greco e romano*, in *Rivista Formazione Lavoro Persona*, 14 (2015), p. 166. La letteratura sul cibo e sull'alimentazione in Roma antica è ricchissima, sul tema si vedano, tra gli altri, J. ANDRÉ, *op. cit.*; I. GOZZINI GIACOSA, *Mense e cibi della Roma antica. Gusti, alimenti, riti della tavola degli antichi Romani*, Casale Monferrato (AL), Piemme, 1995; R. CRISTOFOLI, *L'alimentazione nell'antica Roma: aspetti storici, scientifici e sociali*, Roma, Il Calamo, 2005; E. CANTARELLA, *Perfino Catone scriveva ricette. I greci, i romani e noi*, Milano, Feltrinelli, 2014; A. JORI, *La cultura alimentare e l'arte gastronomica dei romani. Contributo alla filosofia dell'alimentazione e alla storia culturale del mondo mediterraneo*, in *Quaderni dell'Accademia Nazionale Virgiliana di Scienze, Lettere e Arti*, 5 (2016); ID., *Panem et circenses: Cibo, cultura e società nella Roma antica*, Palermo, Nuova IPSA, 2016; ID., *Il pane tra sacro e profano. Metafore dell'alimentazione nel mondo mediterraneo*, Palermo, Nuova IPSA, 2016; I. FARGNOLI, *Cibo e diritto. I piaceri della tavola a Roma antica. Tra alimentazione e diritto*, Torino, Giappichelli, 2021.

<sup>5</sup> Si vedano M. TORELLI, *Il pane di Roma arcaica. Calendario, riti e strutture*, in *Homo edens*, IV. *Nel nome del pane. Regimi, miti e pratiche dell'alimentazione nelle civiltà del Mediterraneo. Atti del Convegno "Nel nome del pane"*, Bolzano 3-6 giugno 1993, Bolzano, Regione Trentino – Alto Adige, 1995, pp. 147 ss. e, da ultima, I. PIRO, *op. cit.*, pp. 119 ss., alla quale si fa rinvio per la ricca bibliografia in materia.

<sup>6</sup> Sul punto si fa rinvio, da ultima, a I. PIRO, *op. cit.*, anche per l'analisi della ricca bibliografia in materia.

alla *potestas* del padre<sup>7</sup>. Nella cerimonia, alla quale partecipavano, oltre agli sposi, dieci testimoni, il pontefice massimo e il *flamen Dialis*, il ruolo del farro era a tal punto determinante, da denominare il rito. Posto che le fonti giuridiche e letterarie in nostro possesso parrebbero offrire indicazioni non univoche<sup>8</sup>, è dibattuto tra gli Studiosi se gli sposi consumassero un pane di farro oppure se questo fosse utilizzato nel sacrificio sul quale era imperniata l'intera cerimonia. Al di là di tale disputa, sono evidenti nel rito profili di carattere simbolico e religioso, che richiamano «l'integrazione cittadina dei nubendi, la benevolenza delle divinità campestri legate alla fertilità della terra e quindi della coppia, l'armonizzazione della nuova famiglia nel tessuto socio-politico, la prefigurazione degli effetti giuridici che dal rito discendono»<sup>9</sup>.

Il profondo valore religioso e simbolico del farro rimase inalte-

<sup>7</sup> Gai. 1.112: *Farreo in manum conveniunt per quoddam genus sacrificii, quod Iovi Farreo fit; in quo farreus panis adhibetur, unde etiam confarreatio dicitur; conplura praeterea huius iuris ordinandi gratia cum certis et sollempnibus verbis praesentibus decem testibus aguntur et fiunt. Quod ius etiam nostris temporibus in usu est; nam flamines maiores, id est Diales Martiales Quirinales, item reges sacrorum nisi ex farreatis nati non leguntur; ac ne ipsi quidem sine confarreatione sacerdotium habere possunt.* [Per pane di grano vengono in mano mediante un tipo di sacrificio che si fa a Giove Farreo: nel quale si impiega un pane di farro, onde si dice anche 'confarreatio'. Molte cose inoltre con precise e solenni parole, presenti dieci testimoni, si fanno ed avvengono per ordinare questo rito: che anche al tempo nostro si pratica, in quanto i flàmini maggiori, cioè quello di Giove, Marte e Quirino, e così i re dei sacrifici, non si scelgono che se nati da confarreati; ed essi stessi non possono avere il sacerdozio senza 'confarreatio'.]

<sup>8</sup> Gai. 1.112; Tit. Ulp. 9.1; Dion. 2.25.2-4; Plin. *Nat. Hist.*, 18.3.10; Fest. *s. v.* 'Farreum' (L. 78); Fest. *s. v.* 'Diffarreatio' (L. 65); Fest. Gloss. Abol. (CO 102); Serv. *ad Georg.* 1.31. Da Cato, *De agr.*, 75; Ovid. *Fast.*, 1.128; Horat. *Epist.*, 1.10.9-10; Plin. *Nat. Hist.*, 18.11.62; 18.19.83; Val. Max. 2.5.5, risulta come, in origine, il farro fosse consumato sotto forma di *puls*, mentre il *panis* avrebbe fatto la propria comparsa nella dieta dei Romani solo a seguito di uno sviluppo secolare. Sulla base di questa considerazione, I. PIRO, *op. cit.*, pp. 126 ss.; pp. 141 ss., sostiene persuasivamente che anche nella *confarreatio* il farro fosse dapprima utilizzato come elemento rituale e si sarebbe fatto uso del *panis farreus* solo alla fine di una lunga evoluzione.

<sup>9</sup> Così I. PIRO, *op. cit.*, p. 120.

rato anche quando, nella dieta dei Romani, esso fu in larga misura sostituito da altri cereali<sup>10</sup> e rimase sempre uno dei compiti delle Vestali preparare la *mola salsa*<sup>11</sup>, una miscela a base di farina di farro e sale che veniva impiegata nei sacrifici<sup>12</sup>. Ancora dalla lavorazione del farro era ottenuto il *libum*, una focaccia non lievitata destinata a un impiego pressoché esclusivamente sacrale<sup>13</sup>. Infine si può ipotizzare che il primo tipo di pane possa essere stato ottenuto da un fondo di *puls* rimasto in un recipiente e fatto poi cuocere in forno: è superfluo precisare come anche tale prodotto non fosse lievitato, caratteristica che rendeva necessario bagnare le gallette così ottenute, assai dure e secche, nell'acqua o nel latte per poterle consumare.

Il quadro a cui si è accennato inizia a mutare a partire dalla seconda metà del III sec. a. C., con le grandi trasformazioni dovute alla progressiva espansione militare e politica di Roma in ambito mediterraneo e con lo sviluppo di nuove e sempre più articolate attività economiche, che portarono a una capillare diffusione e diversificazione della ricchezza, con conseguenti significativi cambiamenti di quelle che erano state, fino a quel momento, le abitudini alimentari dei Romani<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Sulla produzione e il consumo di cereali in Roma antica, si vedano, tra gli altri, F. DE MARTINO, *Produzione di cereali in Roma nell'età arcaica*, in *La parola del passato*, 34 (1979), poi in *Diritto economia e società nel mondo romano. III. Economia e società*, (da cui si cita), Napoli, Jovene, 1997, pp. 101 ss.; ID., *Ancora sulla produzione di cereali in Roma arcaica*, in *La parola del passato*, 39 (1984), poi in *Diritto economia e società nel mondo romano. III. Economia e società*, (da cui si cita), 117 ss.; J. ANDRÉ, *L'alimentation*, cit., pp. 50 ss.; C. AMPOLO, *Pane antico: mulini, panettieri e città*, in *Homo edens*, IV, pp. 239 ss.; G. E. MANZONI, *Il pane*, cit., pp. 165 ss.;

<sup>11</sup> Fest. s. v. 'Mola' (L. 124): *Mola etiam vocatur far tostum et sale sparsum, quod eo molito hostiae aspergantur...* [Si chiama 'mola' (*salsa*) anche il farro tostato e il sale sparso, poiché con quell'impasto di farina si aspergono le vittime...]

<sup>12</sup> Si veda per tutti, da ultima, I. PIRO, *Tra le pieghe dell'arcaica confarreatio*, cit., pp. 130 ss.

<sup>13</sup> Così I. PIRO, *op. cit.*, pp. 126 ss.

<sup>14</sup> G. PUCCI, *I consumi alimentari*, cit., p. 375, osserva: «Nel momento in cui la *luxuria* viene riconosciuta come un potenziale fattore destabilizzante della com-

A ciò si aggiunga che, proprio in questo periodo, dalle prime province, la Sicilia e la Sardegna strappate ai Cartaginesi al termine della prima guerra punica (264-241 a.C.), iniziarono a giungere a Roma grandi quantità di grano duro e di grano tenero, dai quali si ricavano farine più nobili<sup>15</sup> rispetto a quella ottenuta dal farro. Altro evento fondamentale, dovuto sempre alla politica espansionistica dei Romani, fu l'arrivo a Roma dei primi fornai che potremmo definire 'professionisti': Greci ridotti in schiavitù dopo la terza guerra macedonica (171-168 a.C.), i quali diedero inizio alla produzione di tipologie di pane fino a quel momento sconosciute ai Romani, come si avrà modo di considerare tra breve<sup>16</sup>.

## 2. L'età della svolta.

La diffusione di nuove abitudini alimentari è solo uno dei numerosi cambiamenti causati da due trasformazioni di ampia portata che interessarono la *res publica* a partire dalla metà del III sec. a. C. La prima di queste – dalla quale derivò una serie di effetti a catena, strettamente connessi tra loro – fu costituita dalla progressiva e inarrestabile espansione militare e politica di Roma dapprima nel Mediterraneo occidentale, a seguito delle vittorie su Cartagine nella prima (264-241 a. C.) e nella seconda (218-201 a. C.) guerra punica e, in seguito, nel Mediterraneo orientale. In particolare – ai fini del nostro discorso – ha grande rilievo la terza e ultima guerra macedonica (171-168 a. C.), conclusasi con la battaglia di Pidna,

pagine sociali, il cibo che simboleggiava la rimpiantata semplicità di un tempo è indicato come un valore positivo a cui restare fedeli. Privilegiare gli alimenti di origine vegetale era l'imperativo che sottostava alle leggi suntuarie, che nel corso del II secolo tentarono a varie riprese di ridurre la distanza che sempre più divideva lo stile di vita, e quindi le mense, dei ricchi da quello dei poveri.» Si vedano anche le considerazioni di A. JORI, *La cultura alimentare*, cit., pp. 40 ss.

<sup>15</sup> Sul punto si vedano A. JORI, *op. ult. cit.*, pp. 35 e 58 ss. e A. M. GIOMARO, *Introduzione*, cit., p. 13.

<sup>16</sup> Sul punto si veda ampiamente *infra* ai parr. 2-4.

che segna la sconfitta dell'ultimo re di Macedonia Perseo e la fine del suo regno. Com'è ben noto, le vittorie in queste guerre determinarono l'acquisizione di nuovi territori, che divennero province, l'arrivo a Roma di enormi quantità di schiavi, immessi nel mercato della forza lavoro e lo sviluppo di nuove attività economiche, che crearono enormi ricchezze.

La seconda trasformazione, pur strettamente dipendente dalla prima, attiene più propriamente all'ambito giuridico ed è costituita dai mutamenti che riguardarono il potere del *pater familias* e, di conseguenza, le dinamiche e gli assetti interni della famiglia romana, con il passaggio – su cui ha posto bene l'enfasi Pietro Cerami<sup>17</sup> – dalla famiglia patriarcale alla famiglia c.d. 'imprenditoriale'. In ragione della comparsa e dello sviluppo di nuove attività economiche sempre più articolate e complesse, il *pater familias* non è più nelle condizioni di poter seguire in prima persona tutti i propri affari e, pertanto, comincia a impiegare come collaboratori i soggetti sottoposti alla sua sfera potestativa, i figli e gli schiavi, affidando loro anche funzioni direttive nell'ambito delle proprie attività imprenditoriali<sup>18</sup>.

In questo quadro così articolato e complesso, va inserita la tematica più specifica del cambiamento delle abitudini alimentari dei Romani, che ha inizio proprio nel periodo indicato e si interseca con le trasformazioni di portata più ampia che si sono appena richiamate.

Per quanto riguarda il tema di questo saggio, il pane, la fonte più importante è Plinio il Vecchio, il quale ci fornisce informazioni assai precise sull'arrivo a Roma di fornai Greci e sulle conseguenze che derivarono dalla diffusione delle loro attività. Il testo è *Nat. Hist.*, 18.28.107-108:

<sup>17</sup> *Introduzione allo studio del diritto commerciale romano*, in P. CERAMI, A. PETRUCCI, *Diritto commerciale romano. Profilo storico*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 27.

<sup>18</sup> Sul punto si veda *infra* al par. 7.

107. *Pistores Romae non fuere ad Persicum usque bellum annis ab urbe condita super DLXXX. Ipsi panem faciebant Quirites, mulierumque id opus maxime erat, sicut etiam nunc in plurimis gentium. Artoptas iam Plautus appellat in fabula, quam Aululariam inscriptis, magna ob id concertatione eruditorum an is versus poetae sit illus, 108. certumque fit Atei Capitonis sententia cocos tum panem lautioribus coquere solitos, pistoresque tantum eos, qui far pisebant, nominatos. Nec cocos vero habebant in servitiis, eosque ex macello conducebant. Cribrorum genera Galliae saetis equorum invenere, Hispaniae lino excussoria et pollinaria, Aegyptus papyro atque iunco.*

[107. Fino alla guerra contro Perseo, più di 580 anni dopo la fondazione della città, non ci furono fornai a Roma. I Romani si facevano il pane da sé, ed era, questo, compito soprattutto delle donne, come è anche ora presso moltissimi popoli. Già Plauto, nella commedia denominata *Aulularia*, parla di stampi per cuocere il pane, e c'è grande discussione fra gli eruditi sull'attribuzione del verso a quel poeta, 108. ma è sicuro, secondo il parere di Ateio Capitone, che a quell'epoca i cuochi solevano cuocere il pane per i più facoltosi, e che venivano detti *pistores* soltanto coloro che macinavano il farro. Tuttavia non avevano cuochi fra la servitù, ma li noleggiavano sul mercato. In Gallia hanno inventato stacci di crini di cavallo, in Spagna vagli e stacci di lino, in Egitto di papiro e di giunco.]

Secondo Plinio il Vecchio, dunque, fino all'epoca della terza guerra macedonica (171-168 a. C.), a Roma non vi erano fornai perché la preparazione del pane era compito svolto per lo più dalle donne all'interno della casa familiare<sup>19</sup>. Plinio riferisce inoltre il pa-

<sup>19</sup> Un altro dato richiamato da Plinio è costituito dalla menzione, da parte di Plauto, della teglia per la cottura del pane (*artopta*), termine che avrebbe causato una disputa tra gli eruditi; il testo è *Aul.*, 398-401: *ANTRAX: Dromo, desquama piscis. Tu, Machaerio, / congrum, murenam exdorsua quantum potest. / Ego hinc artoptam ex proximo utendam peto / a Congrione...* [Dromone, togli le squame ai pesci. Tu, Macherione, delisca bene il grongo e la murena. Io vado qui, alla casa vicina, a chiedere a Congrione una teglia...]

rere (*sententia*) di Ateio Capitone, personaggio da identificare nel giurista di età augustea<sup>20</sup>, che testimonia come la preparazione del pane presso i nobili fosse affidata a cuochi specializzati che erano ingaggiati nei *macella*<sup>21</sup>, mercati coperti presenti a Roma e nelle altre grandi città per il commercio dei generi alimentari di lusso. Non vi sarebbe stata perciò ancora nelle *familiae servorum* dei nobili la presenza stabile di schiavi specializzati nella cottura del pane (*Nec cocos vero habebant in servitiis.*).

Sempre secondo Ateio Capitone, inoltre, in origine il termine ‘*pistores*’ – dal verbo ‘*pinsere*’, che significa macinare, pestare, ridurre in polvere - designava esclusivamente gli operai che macinavano il farro. Dal brano pliniano non è possibile evincere se il giurista abbia anche preso parte al dibattito erudito sul verso

<sup>20</sup> F. P. BREMER, *Iurisprudentiae antehadrianae quae supersunt*, Lipsiae, Teubneri, 1908, ed. an. Roma, «L’Erma» di Bretschneider, 1964, II, p. 286, n. 10.

<sup>21</sup> Già dalla fine del III sec. a. C., esisteva a Roma un mercato giornaliero dei prodotti alimentari, del quale è però incerta l’ubicazione e la struttura; secondo l’ipotesi più seguita, comunque, si sarebbe trattato di una corte chiusa costituita da *tabernae* disposte ad anello, coperta da una cupola sorretta da colonne. All’interno del *macellum*, le *tabernae* sarebbero state suddivise a seconda delle tipologie di generi alimentari che vi si vendevano. I *macella* di Roma furono tre: il più antico fu costruito nel 179 a. C. dal censore Marco Fulvio Nobiliore, che per primo separò le attività commerciali aventi per oggetto gli alimenti da tutte le altre e, più in generale, dagli affari che si svolgevano nel foro, secondo una regola urbanistica che si era affermata nelle città ellenistiche; esso fu distrutto, probabilmente, nell’incendio del 64 d. C.; il secondo *macellum* fu quello di Livia, costruito da Augusto sull’Esquilino in onore di sua moglie; ne è incerta la data di costruzione, ma sappiamo che ebbe lunga vita, perché fu restaurato da Valentiniano I, Valente e Graziano tra il 364 e il 378 d. C.; il terzo e più famoso fu il *Macellum magnum* costruito da Nerone nel 59 d. C. e a noi noto dalle immagini presenti su alcune monete celebrative, che ne mostrano la struttura esterna. A capo di questo edificio era posto un *procurator macelli*, il quale era addetto al controllo della freschezza dei prodotti, dell’igiene e dell’equità dei prezzi, coadiuvato nelle sue funzioni da impiegati, agenti e operai. Nelle *tabernae* dei *macella* non si vendevano solo alimenti freschi, ma anche pietanze cucinate al momento, anche con prodotti esotici. Sui *macella* si veda, per tutti, C. DE RUYT, *Macellum, marché alimentaire des Romains*, Louvain, Louvain-La-Neuve Institut Supérieur D’archéologie Et D’histoire De L’art, Collège Érasme, 1983.

dell'*Aulularia* o se, piuttosto, sia stato lo stesso Plinio ad accostare a tale riferimento le notizie fornite da Ateio Capitone. È comunque chiaro come Plinio abbia voluto impiegare le diverse informazioni in suo possesso per delineare una trattazione relativa al periodo anteriore alla terza guerra macedonica e abbia voluto rimarcare il passaggio da una lavorazione domestica, affidata alle donne (ovviamente anche schiave) e diretta al consumo familiare, a una produzione professionale da parte di operatori specializzati.

Da altre fonti sappiamo altresì che quello che i Romani, fino a quel periodo, avevano chiamato '*panis*', era un prodotto realizzato con vari ingredienti e secondo diverse modalità di lavorazione, ma, in ogni caso, non lievitato<sup>22</sup>.

La svolta ha luogo, come detto, con l'arrivo a Roma dei Greci ridotti in schiavitù dopo la vittoria nella terza guerra macedonica (168 a. C.): i primi fornai 'professionisti'<sup>23</sup>, pertanto, sono stati ve-

<sup>22</sup> La tipologia di pane più semplice, descritto da Catone, *De agr.*, 74, è il *panis depsticius*: *Panem depsticum sic facito: manus mortariumque bene lavato; farinam in mortarium indito, aquae paulatim addito subigitoque pulchre: ubi bene subegeris, defingito coquitosque sub testu*. [La schiacciata si fa così: lavati bene le mani e pulisci il mortaio; versa nel mortaio della farina, aggiungi a poco a poco dell'acqua e impasta con cura; appena avrai impastato adeguatamente, dà la forma voluta e cuoci sotto il testu]; il termine '*testu*' designa sia un coperchio sia un vaso di terracotta utilizzati per la cottura (si veda, per esempio, Ovid. *Fast.*, 2.645 e 5.510); è superfluo precisare come tale tecnica fosse incompatibile con la lievitazione. La preparazione del *libum* è descritta in *De agr.*, 75: *Libum hoc modo facito: casei p(ondo) II bene disterat in mortario; ubi bene distriverit, farinae siliginae libram aut, si voles tenerius esse, selibram similaginis solum eodem indito permiscetoque cum caseo bene; ovum unum addito et una permisceto bene; inde panem facito, folia subdito, in foco caldo sub testu coquito leniter* [La focaccia si fa così: si sminuzzano accuratamente due libbre di formaggio nel mortaio; dopo che lo si è ben sminuzzato, versavi sopra una libbra di farina di grano tenero o, se vorrai che venga fuori qualcosa di più soffice, solamente mezza libbra di fior di farina e impasta bene con il formaggio; aggiungi un uovo e amalgama bene; con l'impasto fa' un pane, metti sotto foglie (di alloro?), colloca sul fuoco a forno caldo e cuoci a fuoco lento.] (Trad. it. a cura di P. CUGUSI, M. T. SBLENDORIO CUGUSI, in Catone, *Opere. Orazioni. Agricoltura. Origini. Lettere. Frammenti*, Torino, UTET, 2001, II).

<sup>23</sup> Il fatto che in Grecia ci fosse una tradizione consolidata relativa alla produzio-

rosimilmente schiavi portati a Roma come bottino di guerra e venduti sui mercati<sup>24</sup>. A seguito di ciò, il termine *'pistores'* iniziò a designare non solo i mugnai addetti alla molitura del farro, ma anche quelli che macinavano altre tipologie di cereali, i fornai che preparavano e cuocevano il pane e, più in generale, gli addetti all'intero ciclo produttivo del pane e degli altri prodotti da forno o a determinate fasi di questo, nonché i titolari dell'attività di produzione e commercializzazione.

La diffusione di nuove tipologie di pane<sup>25</sup> – e tra queste soprattutto il pane lievitato – fu vista con sospetto e fastidio da personaggi 'conservatori' come Catone il Vecchio<sup>26</sup>, rigido custode

ne del pane è attestato dai numerosi riferimenti contenuti nelle fonti – per l'esame dei quali si fa rinvio a G. E. MANZONI, *Il pane*, cit. pp. 162 ss. – ma soprattutto da Ateneo da Neucrati, autore egizio di lingua greca attivo nella seconda metà del II sec. d. C., che nei *Deipnosophisti*, un'opera filosofica ispirata al *Simposio* di Platone, fa diversi richiami a un'opera di Crisippo di Tiana dedicata specificamente all'arte della panificazione, della quale ci restano solo alcuni frammenti.

<sup>24</sup> In ragione della loro originaria condizione servile, i *pistores* non godettero inizialmente di buona considerazione sociale, come risulta ancora in Cicerone, *Pro Rosc. Amer.*, 46.134: *Mitto hasce artis vulgaris, cocos, pistores, lepticarios...* [Non parlo di mestieri ordinari, come quelli dei cuochi, fornai, lettighieri...] Va peraltro segnalato che se Plaut. *Asin.*, 200 – in cui si legge *'a pistores panem petimus'* – attenesse a un ambiente romano e non greco, dovrebbe essere possibile retrodatare alla fine del III sec. a. C. la presenza a Roma dei primi fornai professionisti. In merito si vedano J. ANDRÉ, *L'alimentation*, cit., pp. 62 s. e C. SORACI, *Donne, pane e annona nel mondo romano*, in *Akten des 15. Internationalen Kolloquiums zum Provinzialrömischen Kunstschaffen. Der Stifter und sein Monument. Gesellschaft – Ikonographie – Chronologie. 14. Bis 20. Juni 2017, Graz/Austria*, cur. B. POROD, P. SCHERRER, Graz, Universalmuseum Joanneum, 2019, p. 405. Sui riferimenti al solo pane – e non anche ai *pistores* – nelle commedie di Plauto, si vedano *Asin.*, 142; *Aul.*, 195; *Bacch.*, 580; *Cas.*, 310; *Curc.*, 367; *Men.*, 917; *Pers.*, 471; *Poen.*, 729; *Trin.*, 253.

<sup>25</sup> Sul punto si veda *infra* par. 4.

<sup>26</sup> Così A. JORI, *La cultura alimentare*, cit., p. 57 e A. M. GIOMARO, *Introduzione*, cit., pp. 21 s. Si veda anche Val. Max. 2.5.5: *Fuit etiam illa simplicitas antiquorum in cibo capiendo humanitatis simul et continentiae certissima index: nam maximis uiris prandere et cenare in propatulo uerecundiae non erat. nec sane ulla epulas habebant quas populi oculis subicere erubescerent. erant adeo + continenter + at-*

della tradizione anche in questo campo, per il quale il consumo di cibi raffinati o esotici, e comunque non prodotti in ambito domestico dalle donne di casa<sup>27</sup>, avrebbe contribuito al declino degli antichi valori e stili di vita<sup>28</sup>. Questo atteggiamento può essere collegato all'ostilità di parte dell'aristocrazia romana nei confronti di tutto quanto arrivasse dalla Grecia e potesse in qualche modo indebolire, mettere in discussione o far abbandonare i principi e i costumi degli antenati.

### 3. I lieviti nella narrazione di Plinio il Vecchio.

Il consumo del pane a Roma, e in particolare del pane lievitato, non è dunque antichissimo; la testimonianza più importante in merito è ancora quella di Plinio il Vecchio, che ci fornisce informazioni assai dettagliate sulle modalità di realizzazione dei lieviti e sull'impiego di questi per la lavorazione del pane. Il brano è *Nat. Hist.*, 18.26.102-104:

102. *Mili praecipuus ad fermenta usus e musto subacti in annum tempus. Simile fit e tritici ipsius furfuribus minutis et optimis e musto albo triduo maturato, subactis ac sole siccatis. Inde pastillos in pane faciendo dilutos cum similagine seminis fervefaciunt atque ita farinae miscent, sic optimum panem fieri arbitantes. Graeci in binos semodios farinae*

*tenti ut frequentior apud eos pultis usus quam panis esset, ideoque in sacrificiis mola quae uocatur ex farre et sale constat.* [Anche quella famosa semplicità degli antichi nell'assunzione del cibo è stata segno sicurissimo di civiltà e insieme di moderazione: infatti per gli uomini più importanti far colazione e pranzare all'aperto non era motivo di vergogna. E certo non imbandivano nessun banchetto, di cui vergognarsi nel porlo sotto gli occhi del popolo. Erano così protesi verso la moderazione, che in casa loro era più frequente l'uso della polenta di farro che il pane, e perciò nei riti sacrificali quella che si chiama 'mola' è fatta di farro e sale.]

<sup>27</sup> Su queste fonti, si veda G. E. MANZONI, *Il pane*, cit., p. 167.

<sup>28</sup> Sul punto si vedano le considerazioni di D. FORABOSCHI, in E. GABBA, D. FORABOSCHI, D. MANTOVANI, E. LO CASCIO, L. TROIANI, *Introduzione alla storia di Roma*, Milano, LED, 1999, pp. 95 ss.

*satis esse bessem fermenti constituere. 103. Et haec quidem genera vindemiis tantum fiunt; quo libeat vero tempore ex aqua hordeoque bilibres offae ferventi foco vel fictili patina torrentur cinere et carbone, usque dum rubeant. Postea operiuntur in vasis, donec acescant. Hinc fermentum diluitur. Cum fieret autem panis hordeacius, ervi aut circularae farina ipse fermentabatur; iustum erat II librae in V semedios. 104. Nunc fermentum fit ex ipsa farina, quae subigitur priusquam addatur sal, ad pultis modum decocta et relictā, donec acescat. Vulgo vero nec suffervefaciunt, sed tantum pridie adservata materia utuntur, palamque est naturam acore fermentari, sicut evalidiora esse corpora, quae fermentato pane alantur, quippe cum apud veteres ponderosissimo cuique tritico praecipua salubritas perhibita sit.*

[102. Particolarmente adatto per i lieviti è il miglio; mescolato con il mosto si conserva per un anno. Un lievito simile si fa con la crusca più sottile e migliore del tritico, imbevuta di mosto bianco che ha fermentato tre giorni, e poi fatta seccare al sole. Se ne fanno delle focaccine, che per la panificazione si diluiscono e si fanno bollire con il fior di farina della semente, e così si uniscono alla farina, ritenendo che in questo modo si ottenga il pane migliore. I Greci hanno stabilito che per un moggio di farina bastano otto once di lievito. 103. E queste specie di lievito si possono preparare solo all'epoca della vendemmia; con acqua e orzo, invece, possono farsene in qualunque momento: si fanno abbrustolire focacce di due libbre su un focolare caldissimo o in un piatto di terracotta sulla cenere e il carbone, finché diventano rossastre; poi si chiudono in vasi finché non inacidiscano; diluite danno un lievito. Ai tempi in cui si faceva il pane con l'orzo, esso veniva fatto fermentare con la farina di ervo o di cicerchia, e la quantità giusta era di due libbre per due moggi e mezzo. 104. Ora il lievito si ottiene dalla stessa farina, che viene impastata prima di aggiungere il sale, poi viene cotta al modo della *puls* e lasciata lì, finché non diventa acida. Normalmente, poi, non la scaldano nemmeno, ma soltanto si servono di un po' dell'impasto del giorno prima, ed è evidente che la farina, per sua natura, viene fatta lievitare da una sostan-

za acida, così come è chiaro che ben più robuste sono quelle persone che si nutrono di pane lievitato, dal momento che presso gli antichi erano considerati particolarmente salutari i tipi di grano più pesanti.]

Plinio descrive diverse tipologie di lieviti (*fermenta*<sup>29</sup>): le prime due si basano sull'impiego del mosto, nel quale si sviluppa – com'è ben noto – una microflora naturale che costituisce un potente agente fermentativo. Tale fenomeno, che può determinare effetti pregiudizievoli sul processo di vinificazione, è proficuamente sfruttato per la produzione di un lievito per la panificazione che si conserva per un anno. Il mosto può essere impastato con il miglio oppure il mosto bianco può essere impastato con una crusca sottile di ottima qualità: dopo che il composto così realizzato abbia fermentato per tre giorni, lo si fa seccare al sole e da questo sono ricavate delle piccole focacce di sostanza lievitante, che, diluite e unite alla farina, permettono la produzione di pane di ottima qualità.

La precisazione relativa alle dosi di lievito da utilizzare in rapporto alla quantità di farina lavorata - secondo i Greci, le dosi dovrebbero essere di due terzi di libbra di lievito (vale a dire otto once, un po' più di 200 gr.) per due mezzi moggi di farina (quasi nove litri) – suggerisce l'ipotesi che la tecnica sia stata introdotta a Roma proprio da quei fornai Greci, che vi arrivarono ridotti in schiavitù dopo la battaglia di Pidna.

Plinio osserva inoltre come sia possibile preparare questo lievito solo nel periodo della vendemmia, così passa a descrivere altre tipologie di lieviti che si possono preparare in qualsiasi momento dell'anno: si tratta sostanzialmente di lieviti realizzati mediante la fermentazione in acqua dei cereali o di prodotti a base di cereali. Il primo si ottiene preparando delle focacce a base di farina d'orzo e di acqua del peso di due libbre; queste devono poi cuocere a fuoco vivo oppure sotto una campana di coccio coperta da cenere e carboni ardenti. Le focacce, una volta cotte, vanno poste in vasi chiusi

<sup>29</sup> Sulla etimologia del termine '*fermentum*' si veda Isid. *Orig.*, 2.20.18, riportato *infra* al par. 4.

fino a che non inacidiscano; da esse, diluite in acqua, si ottiene il lievito. Un'antica variante di questa ricetta prevedeva che le focacce d'orzo fossero fatte fermentare con le farine di due legumi 'poveri': l'ervo<sup>30</sup> e la cicerchia<sup>31</sup>.

Infine Plinio si sofferma sull'ultima tipologia di lievito, quella comunemente in uso ai suoi tempi: tale lievito si produce facendo cuocere la farina con acqua senza sale (nello stesso modo in cui si preparava la *puls*) e lasciando poi che l'intriso inacidisca; il lievito così ottenuto può essere utilizzato senza che ci sia la necessità di riscaldarlo. Una tecnica comune è poi quella di aggiungere una parte dell'impasto del giorno prima alla farina in lavorazione, perché, come sottolinea lo stesso Plinio, la farina viene fatta lievitare da un agente acido<sup>32</sup>.

La trattazione pliniana suggerisce diversi spunti di riflessione: innanzi tutto, la prima tipologia di lieviti, quella prodotta con l'impiego del mosto, presuppone necessariamente lo svolgimento della vendemmia ed è di conseguenza realizzabile solo in un periodo ben determinato dell'anno<sup>33</sup> e, soprattutto, solo in un contesto agricolo caratterizzato dalla viticoltura. Infatti, nelle opere degli

<sup>30</sup> L'ervo è un legume appartenente alla stessa famiglia delle lenticchie e simile alla veccia; si veda J. ANDRÉ, *L'alimentation*, cit., p. 38.

<sup>31</sup> La cicerchia è un legume simile ai piselli (ma è di colore bianco), dal quale è possibile ricavare una farina; essa era impiegata soprattutto come mangime per gli animali, ma ne è attestato il consumo anche da parte dell'uomo, sia per la preparazione di zuppe sia – come mostra il testo di Plinio qui in esame – per la produzione del lievito; si veda J. ANDRÉ, *op. cit.*, pp. 37 s.

<sup>32</sup> P. MURA, *Pani e lieviti tra gli antichi Germani*, in *Nel nome del pane*, p. 76, osserva: «dal casuale accorgersi che i cereali lasciati a contatto con l'acqua fermentano e si gonfiano si è passati all'uso e al controllo di questo processo di fermentazione, passando poi alla riproduzione col metodo più semplice – quello che anticamente veniva usato anche per il fuoco – si teneva cioè un 'innescatore', un piccolo pezzo di pasta lievitata, che veniva aggiunto alla farina di cereali e reimpastato la volta successiva. Da questa si teneva un altro pezzo di pasta e così continuava la panificazione.»

<sup>33</sup> Comunque tale lievito era poi mescolato con acqua e orzo oppure con farina di grano o di miglio e, pertanto, poteva essere utilizzato tutto l'anno.

*scriptores de re rustica* Columella<sup>34</sup> e Palladio<sup>35</sup>, ai quali si deve aggiungere Didimo il Giovane di Alessandria<sup>36</sup>, i cui *Geoponica* furono rielaborati dal bizantino Cassiano Basso, l'unico lievito trattato è appunto quello basato sull'impiego del mosto.

È pertanto ipotizzabile che le altre tipologie di lieviti, quelle basate sulla fermentazione in acqua dei cereali o del pane, possano essere state create per sopperire alla mancanza o comunque alle oggettive difficoltà di preparazione del lievito di mosto. È altresì ipotizzabile, anche sulla base dei testi degli autori *de re rustica* sopra citati, che la produzione del lievito di mosto possa essere stata finalizzata alla preparazione del pane per chi risiedeva e/o comunque lavorava all'interno dello stesso fondo e quindi si possa essere

<sup>34</sup> Columella, *De r.r.*, 6.12.4, suggerisce l'impiego del *fermentum* ottenuto dal mosto per la cura delle ginocchia dei buoi; si veda anche *De r.r.*, 12.5.1. Questo scrittore, comunque, non descrive le modalità di produzione del lievito.

<sup>35</sup> Pall. *Opus agr.*, 11.21: *De fermento musteorum seruando. Ex nouo tritico purgato farriculum facies et musto sub pedibus raptō curabis infundere, ita ut modio faris lagunam musti adicias; deinde sole siccabis et item similiter infundis ac siccas. hoc cum tertio facieris, panes ex eo breuissimos admodum facies musteorum et in sole siccatos uasculis nouis fictilibus recondis et gypsas. pro fermento, quo tempore anni musteos facere uolueris, hoc uteris.* [A proposito della conservazione dei mosti. Farai un impasto con il frumento nuovo pulito e il mosto di prima spremitura e curerai di bagnarlo, in modo che tu aggiunga una brocca di mosto per ogni moggio di farina; dopodiché lo farai seccare al sole, di nuovo ugualmente lo bagnerai e lo farai seccare; quando avrai fatto questo per la terza volta, dal composto farai dei piccolissimi pani, che sembrano dei dolcini al mosto e dopo averli fatti seccare al sole, li riponi in vasetti di terracotta nuovi e li chiudi con il gesso. Li usi come lievito, in qualunque momento dell'anno vorrai fare i dolci al mosto.]

<sup>36</sup> Did. *Geopon.*, 2.33.3: *εἰ δὲ θέλεις εἰς ἔτος ὅλον εἶναι ζύμον, ὅταν ἐν τοῖς πίθοις τὸ γλεῦκος, ἀναθέσῃ, λαβὼν τὸ ἀναθέων ἀφρῶδες, φύρασον μετὰ ἀλεύρου κέγχρου, καὶ τρίψας ἐπιμελῶς καὶ ποιήσας μάζας, ξήρανον ἡλίῳ καὶ ἀπόθου ἐν νοτερῷ τόπῳ, καὶ ἐξ αὐτοῦ λάμβανε τὸ ἀρκοῦν, καὶ χρῶ ἀντι ζύμης.* [Se si vuole avere lievito per un anno intero, quando si sarà bollito il mosto nelle giare, dopo aver preso la spuma bollita, la si impasti con farina di miglio e, dopo aver pigiato diligentemente, fattone dei piccoli pani, li si faccia seccare al sole e siano riposti in un luogo umido. Se ne prenda quanto basta e lo si usi al posto del lievito.] (Trad. di C. DIOMEDI, in *L'agricoltura antica. I Geoponica di Cassiano Basso*, [cur. E. LELLI], Soveria Mannelli [CZ], Rubbettino, 2010, I).

trattato, in buona sostanza, di un'attività per lo più diretta all'autoconsumo, piuttosto che alla preparazione di pane da porre in commercio. Del resto le fonti giuridiche attestano la presenza sui fondi agricoli di grandi dimensioni di *pistores* addetti alla *familia rustica*, cioè alle schiere di schiavi adibiti alla coltivazione [si veda, in proposito, D. 33.7.12.5-6 (Ulp. 20 *ad Sab.*), in tema di legato<sup>37</sup>.]

Infine si può affermare, soprattutto sulla base di quanto scrive Plinio, che in ambito urbano fosse utilizzata soprattutto la terza ti-

<sup>37</sup> D. 33.7.12.5-6 (Ulp. 20 *ad Sab.*): 5. *Trebatius amplius etiam pistorem et tonso-rem, qui familiae rusticae causa parati sunt, putat contineri, item fabrum, qui villae reficiendae causa paratus sit, et mulieres quae panem coquant quaeque villam servant: item molitores, si ad usum rusticum parati sunt: item focariam et vilicam, si modo aliquo officio virum adiuvet: item lanificas quae familiam rusticam vestiunt, et quae pulmentaria rusticis coquant.* 6. *Sed an instrumenti instrumentum legato instrumento continetur, quaeritur: haec enim, quae rusticorum causa parantur, lanificae et lanae et tonsores et fullones et focariae non agri sunt instrumentum, sed instrumenti. puto igitur etiam focarium contineri: sed et lanificas et ceteros, qui supra enumerati sunt: et ita Servium respondisse auditores eius referunt.* [Di più, Trebazio reputa esservi compresi anche il fornaio ed il barbiere, che sono predisposti per la squadra dei servi rustici, parimenti l'operaio che sia preposto alla manutenzione della villa rustica e le donne che cuociono il pane e quelle che svolgono i servizi nella villa rustica; parimenti, i mugnai, se furono predisposti per l'uso in campagna; parimenti, la cuciniera e la fattoressa, purché con qualche mansione collabori con il marito; parimenti le tessitrici che vestono i servi rustici e quelle <serve> che cuociono il vitto per gli stessi. 6. Ma si pone la questione se, tra le cose strumentali legate, siano comprese le cose strumentali delle cose strumentali: infatti, queste cose che sono predisposte a causa dei servi rustici, le tessitrici, la lana, i barbieri, i lavandai e le cuciniere, non sono cose strumentali del campo, ma delle cose strumentali <dello stesso>. Reputo, dunque, che anche la cuoca sia compresa, ma anche le tessitrici e gli altri che sopra sono stati elencati: e gli allievi che ascoltarono Servio riferiscono che così egli avesse dato il responso.] Su questo brano si vedano, tra gli altri, M. A. LIGIOS, *Interpretazione giuridica e realtà economica dell'«instrumentum fundi» tra il I sec. a. C. e il III sec. d. C.*, Napoli, Jovene, 1996, pp. 171 ss.; 183 ss.; EAD., *Nomen negotiationis. Profili di continuità e di autonomia della negotiatio nell'esperienza giuridica romana*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 125 s., nt. 87; A. M. GIOMARO, *Dall'instruere all'instrumentum e viceversa nell'economia della Roma antica*, in *St. Urb.*, 62, I-II (2011), pp. 129 ss.

pologia di lievito, quella che prevedeva l'impiego di una parte dell'impasto del giorno prima come agente lievitante. D'altro canto questo lievito, che presuppone una lavorazione e una produzione quotidiana, ben si adatta a un contesto come quello urbano, nel quale è pratica diffusa l'uso di prestarsi vicendevolmente il lievito tra gruppi familiari e, soprattutto, l'attività di panificazione è svolta 'professionalmente', ai fini della commercializzazione del pane e, più in generale, degli altri prodotti da forno.

#### 4. Le tipologie di pane.

Si è avuto modo di considerare come, malgrado l'ostilità del ceppo più conservatore, l'attività dei *pistores* si affermò rapidamente, riscosse grande successo e contribuì in maniera significativa a diversificare la dieta dei Romani<sup>38</sup>, che, fino a quel momento, era stata sostanzialmente omogenea: gli aristocratici, e coloro i quali volevano imitarne gli stili di vita, smisero di consumare la *puls* e le altre tipologie di pani 'poveri', che continuavano tuttavia a far parte dell'alimentazione delle classi meno abbienti e degli schiavi, in ambiti sia urbani sia rurali, e iniziarono a preferire il pane lievitato preparato dai *pistores*.

L'arrivo a Roma dalle province di specie di frumento particolarmente pregiate e l'affermazione di modalità e tecniche di lavorazione raffinate e complesse, determinarono anche la diversificazione tra le varie tipologie di pane<sup>39</sup> e, più in generale, tra i vari prodotti da forno. Utili spunti sono offerti, anche su questo punto, da Plinio il Vecchio, *Nat. Hist.*, 18.27.105:

*Panis ipsius varia genera persequi supervacuum videtur, alias ab opsoniis appellati, ut ostrearii, alias a deliciis, ut artologani, alias a festinatione, ut streptici, nec non a coquendi ratione, ut furnacei vel artopticii*

<sup>38</sup> A. JORI, *La cultura alimentare*, cit., pp. 40 ss. e, in particolare, pp. 45 ss.

<sup>39</sup> In merito, si veda per tutti J. ANDRÉ, *L'alimentation*, cit., pp. 62 ss.

*aut in clibanis cocti, non pridem etiam a Parthis invecto quem aquaticum vocant, quoniam aqua trahitur ad tenuem et spongiosam inanitatem, alii Parthicum. Summa laus siliginis bonitate et cribri tenuitate constat. Quidam ex ovis aut lacte subigunt, butyro vero gentes etiam pacatae, ad operis pistorii genera transeunte cura. Durat sia Piceno in panis inventione gratia ex alicae materia. Eum novem diebus maceratum decimo ad speciem tractae subigunt uvae passae suco, postea in furnis olliis indutum, quae rumpantur ibi, torrent. Neque est ex eo cibus nisi madefacto, quod fit lacte maxime mulso.*

[Mi sembra superfluo soffermarmi sui vari generi di pane, talvolta denominati in base al companatico, come il pane per le ostriche, talvolta per il loro gusto, come l'artolagano, talvolta per la rapidità della preparazione, come gli streptici, ed anche alle volte per il tipo di cottura, come i fornacei, gli artopticii, e quelli cotti in teglie; di recente è stato importato dai Parti quello che chiamano acquatico, perché si lavora con l'acqua fino a dargli la porosità e la leggerezza della spugna, mentre altri lo chiamano partico. Il massimo pregio del pane sta nella bontà della siligine e nella sottigliezza dello staccio. Alcuni lo impastano con uova o latte, e con il burro quei popoli ormai pacificati, le cui attenzioni si sono rivolte alla cucina. Il Piceno continua ad aver credito per l'invenzione del pane di alica. Dopo averlo fatto macerare per nove giorni, il decimo lo impastano con succo di uva passa, e ne fanno una sfoglia; poi lo cuociono in forno dentro vasi che si rompono al fuoco. Lo si può mangiare solo inzuppato, generalmente con latte e miele.]

Plinio ritiene di non doversi soffermare sulle diverse tipologie di pane non perché non ve ne sia una grande varietà, ma perché non vi sarebbero – a suo giudizio – parametri che consentano di classificarle. Egli osserva, infatti, come le stesse denominazioni dipendano di volta in volta da elementi differenti, quali il cibo con cui un determinato pane è consumato (l'*ostrearius*) oppure il gusto (l'*artolaganus*) o i tempi e le modalità di cottura (rispettivamente lo *strepticus* e il *furnaceus*, l'*artopticus* e quello cotto in teglia).

Malgrado questa premessa, Plinio descrive tre tipi di pane che, per caratteristiche e qualità, reputa più importanti degli altri: quello di origine partica, denominato in vari modi, caratterizzato dalla presenza di una rilevante quantità di acqua nell'impasto, che lo rende poroso, morbido e leggero come una spugna; quello preparato con la siligine, il più pregiato, sia per la qualità della farina sia per le modalità di setacciatura ed al cui impasto potevano anche essere aggiunti ingredienti che variavano a seconda delle aree geografiche; quello del Piceno, che parrebbe incontrare in particolare il gusto dei consumatori, l'unico del quale Plinio descriva con dovizia di particolari la preparazione, nelle sue varie fasi, e le modalità di consumazione.

Più articolata la trattazione di Isidoro di Siviglia, *Orig.*, 20.2.15-18<sup>40</sup>:

*Panis dictus quod cum omni cibo adponatur, vel quod omne animal eum adpetat; πᾶν enim Graece omne dicitur. Cibarius est qui ad cibum servis datur, nec delicatus. Fermentacius fermentis confectus. Azymus non fermentatus; nam ἄζυμος est sine fermento, sincerus. Acrozymus leviter fermentatus, quasi acroazynus. Siligineus panis a frumenti genere nuncupatur; siligo enim genus est tritici. Rubidus, recoctus et rube factus. Subcinericius, cinere coctus et reversatus: ipse est et focacius. Clibanicius, in testo coctus. 16. Spungia panis aqua diutius malaxatus similam modicam accipit et fermentum modicum, et habet humectationis plus quam omnis panis; unde et spungiae nomen accepit. 17. Placentae sunt quae fiunt de farre. Quae alii liba dicunt, eo quod libeant et placeant. 18. Dulcia sunt genera pistorii operis, a sapore dicta; melle enim asparso sumuntur. Crusta superficies panis: ipsa et fragmenta, quia dividitur, ut fracta. Fermentum a fervore nuncupatum, quod plus prima hora non potest contineri; crescendo enim excedit. Farina et furfures a farre dicta, cuius sunt purgamenta.*

<sup>40</sup> Traduzione a cura di A. VALASTRO CANALE, in Isidoro di Siviglia, *Etimologie o origini*, Torino, UTET, 2006, II.

[Il pane è stato così chiamato perché accompagna ogni cibo, ovvero perché ogni animale lo desidera: in Greco, infatti, *ogni* si dice *πᾶν*. Il *cibarius* è un tipo di pane grossolano dato come *cibo* ai servi. Il *fermentarius* è pane *lievitato*; l'*azzimo*, invece, non fermentato: il greco *ἄζυμος* significa, infatti, *senza lievito*, schietto. L'*acrozymus* è pane fermentato solo leggermente, quasi *acrozymus*. Il *siligineus* ha preso il nome da un genere di frumento: la *siligo* è, infatti, un tipo di *triticum*. Il *rubidus* è pane cotto due volte e quindi *rubefactus*, ossia *divenuto rossiccio*. Il *subcinericius* è pane cotto *sotto la cenere* e poi rovesciato: è detto anche *focacius*. Il *clibanicius* è pane preparato in un piccolo forno di terracotta. 16. La *spungia* è pane ammorbidito con acqua e preparato con poca quantità di fior di farina e di lievito. È, quindi, il genere di pane più umido e *spugnoso*, donde anche il nome. 17. Le *placentae* sono focacce di farro, dette anche *liba* perché *libent*, ossia *sono gradite*, e *placent*, ossia *piacciono*. 18. I dolci sono un genere di prodotto da forno che ha preso nome dal proprio sapore: di fatto, sono cosparsi con miele. La crosta è la parte esterna del pane, chiamata anche *fragmentum* in quanto si rompe facilmente, quasi *fracta*, *spezzata*. *Fermento* deriva da *fervore*: il *fermento*, infatti, ossia il *lievito*, non può conservare il proprio aspetto iniziale per più di un'ora, perché poi comincia a crescere e ad aumentare di volume. La *farina* e il *furfur*, ossia la *crusca*, hanno preso il nome dal *farro*, di cui sono residui.]

In questo brano, le diverse tipologie di pane sono classificate in base a parametri differenti. Si deve notare, innanzi tutto, che la distinzione principale, anche nell'ordine di trattazione, è quella tra pane lievitato (*'fermenticius'*) e non lievitato (*'azymus'*), pur essendovi una terza specie, che è quella del pane poco lievitato (*'acrozymus'*). A tale distinzione si ricollega la digressione che Isidoro dedica al lievito, del quale è enunciata una definizione etimologica (*'Fermentum a fervore nuncupatum...'*). Altra distinzione è quella basata sulle modalità di preparazione: pertanto il *'rubidus'* è il pane che è stato cotto due volte e perciò ha assunto un colore

rossiccio; il *'subcinericius'* è cotto sotto la cenere, mentre il *'clibanicius'* è cotto in un fornello di terracotta. L'ultima distinzione è basata sugli ingredienti e qui sono menzionati il *'siligineus'* e la *'spungia'*, sui quali si era soffermato già Plinio, evidentemente per le qualità di queste due tipologie di pane: il primo è il più pregiato e il secondo è morbido e leggero. A tale distinzione si ricollega una ulteriore classificazione, che è strettamente correlata alle condizioni economiche e sociali dei consumatori: Isidoro osserva, infatti, che il *'cibarius'* è un tipo di pane grossolano destinato agli schiavi, lasciando implicitamente intendere come le persone di condizione libera consumassero prodotti più pregiati, primo fra tutti il *'panis siligineus'*, destinato alle tavole dei più ricchi, mentre i liberi di condizione modesta consumavano il *'panis plebeius'*, nel cui impasto era presente la crusca.

Al di là degli spunti offerti dai testi appena esaminati, va detto come sulla qualità del pane andasse a incidere anche il diverso grado di finezza della farina, che dipendeva non solo dalle tipologie di frumento, ma anche dalla molitura e dalla setacciatura<sup>41</sup>: pertanto, dal grano *'siligo'* si ricavano *'siligo'*, *'flos'*, *'cibarius'* e *'furfures'* e dal *'triticum'* si ottenevano *'similago'*, *'pollen'*, *'secundarium'* e *'furfures'*. La *'siligo'*, come si è detto, era utilizzata per la produzione del pane più raffinato, mentre il *'cibarium'* e il *'secundarium'*<sup>42</sup> erano destinati alla produzione dei pani meno pregiati, consumati da schiavi e plebei. Stando alle fonti in nostro possesso, questi ultimi prodotti non parrebbero essere stati particolarmente gustosi: Giovenale, *Sat.*, 5.68 ss., si lamenta che mentre il padrone di casa si nutre di pane soffice e bianco, ai clienti tocchi pane ammuffito e così duro da mettere alla prova i loro molari; Lucio, il protagonista delle *Metamorfosi* di Apuleio, 1.19, ingoia un *'frustulum panis'* che, a

<sup>41</sup> Sul punto si vedano J. ANDRÉ, *L'alimentation*, cit., pp. 62 ss.; G. E. MANZONI, *Il pane*, cit., p. 167; A. JORI, *La cultura alimentare*, cit., pp. 60 s.

<sup>42</sup> Secondo Svetonio, *Aug.*, 76-77, il *'panis secundarius'*, prodotto con farina integrale, sarebbe stato il preferito di Augusto, che aveva abitudini alimentari assai sobrie.

causa della sua durezza, gli si blocca nella gola, senza che il malcapitato riesca a mandarlo giù; Seneca, *Epist. ad Lucil.*, 119.3, contrappone la qualità del ‘*panis plebeius*’ a quella del ‘*siligineus*’, ma osserva come ambedue siano idonei a sfamare chi se ne cibi<sup>43</sup> e suggerisce, *Epist. ad Lucil.*, 18.10 – anche nei giorni di festa dei Saturnali – il consumo di acqua, polenta e pane d’orzo, non particolarmente gustoso, ma adatto a sfamare e a nutrire il corpo.

### 5. *Pistrina e pistores.*

La diffusione del pane lievitato, come si è già in parte avuto modo di considerare, contribuisce a determinare un cambiamento radicale nelle abitudini alimentari dei Romani. In precedenza, infatti, la lavorazione dei cereali e la preparazione di alimenti basati su questi prodotti era stata una delle tipiche incombenze domestiche delle donne. Con la diffusione della lievitazione questa attività diventa molto più complessa, essendo articolata in diverse fasi, che richiedono tempi più lunghi, tecniche raffinate, attrezzature e strutture costose ed ingombranti, ma soprattutto manodopera specializzata, in grado di seguire l’intero ciclo produttivo.

La produzione del pane lievitato, pertanto, non è facilmente praticabile in ambito domestico ed è svolta, di norma, in strutture produttive variamente articolate denominate *pistrina*.

Prima di soffermarci sulla struttura architettonica ed organizzativa dei *pistrina*, occorre premettere che le finalità per le quali questi erano gestiti potevano essere molteplici:

- alcuni *pistrina*, come si è già avuto modo di considerare, si trovavano all’interno di *villae* rustiche<sup>44</sup> o di *domus* padronali di grandi dimensioni ed erano funzionali in via prevalente o esclusiva alla necessità del *dominus*, dei suoi congiunti e della *familia* servile;

<sup>43</sup> Lo stesso concetto è ribadito in *Epist. ad Luc.*, 123.2.

<sup>44</sup> Su D. 33.7.12.5-6 (Ulp. 20 *ad Sab.*) si veda *supra* al par. 3, nt. 37.

- altri costituivano delle vere e proprie imprese<sup>45</sup>, organizzate secondo assetti diversi e predisposte sia per la produzione e la commercializzazione dei prodotti da forno sia per la prestazione di servizi alla clientela come la molitura dei cereali e/o la cottura di prodotti dei clienti<sup>46</sup>;

- altri ancora, infine, erano predisposti per la preparazione del pane destinato alle distribuzioni gratuite<sup>47</sup>.

Non è possibile, in questa sede, approfondire tutte e tre le tipologie di *pistrina*. Mi limiterò, dunque, ad analizzare la seconda, anche perché mi pare che sia quella che presenta maggiori somiglianze con quanto accade oggi, sia da un punto di vista, in senso lato, giuridico, sia da un punto di vista socio-economico.

<sup>45</sup> A. DI PORTO, *Impresa collettiva e schiavo 'manager' in Roma antica (II sec. a. C. - II sec. d. C.)*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 32 s., elenca diverse attività imprenditoriali attestate a Roma, già a partire dalla seconda metà del III sec. a. C.: a) la produzione agricola, che si trasforma da estensiva a intensiva, grazie all'apporto massiccio di manodopera servile, alla progressiva conquista di terre coltivabili, all'introduzione di tecniche di coltivazione maggiormente produttive; b) il commercio tra la penisola italiana e gli altri paesi del bacino del Mediterraneo e viceversa; c) i trasporti, soprattutto sulle vie d'acqua, sia marittime sia fluviali; d) le attività creditizie; e) le attività produttive e artigianali. Tra i contributi più recenti in tema di rapporti tra economia e diritto in Roma antica, si veda AA. VV., *Roman Law and Economics*, (cur. G. DARI-MATTIACCI, D. P. KEHOE), Oxford, Oxford University Press, 2020, I-II.

<sup>46</sup> È superfluo precisare come la clientela di tali *pistrina* dovesse essere assai eterogenea: è ipotizzabile che, a Roma, un forte impulso alla diffusione dei *pistrina* sia stata data dalle distribuzioni gratuite di frumento, poiché i destinatari di queste che non potevano macinarlo personalmente dovevano rivolgersi ai *pistores* per la preparazione della farina e del pane; sul punto si veda più ampiamente *infra* nel testo.

<sup>47</sup> Stando alle fonti in nostro possesso - *Chronogr.*, A. 354, 148 (ed. TH. MOMMSEN, in *MGH. IX*, 1892); *Zos.* 1.61.3; *SHA. Aurelian.*, 35.1; 47.1-4 - il primo a ordinare distribuzioni gratuite di pane fu Aureliano (imperatore dal 270 al 275 d. C.), dopo la conclusione delle sue campagne militari in Oriente. Alle distribuzioni gratuite di pane sarebbe da riconnettere la costruzione a Roma di mulini ad acqua; sul punto si veda, per tutti, C. SORACI, *Dalle frumentationes alle distribuzioni di pane. Riflessioni su una riforma di Aureliano*, in *Quaderni catanesi di studi antichi e medievali*, 4-5 (2005-2006), pp. 380 ss.; 402 ss.

Va precisato in primo luogo che il *pistrinum* poteva essere gestito in prima persona dal titolare oppure dato in gestione a un terzo, con conseguenze giuridiche di una certa rilevanza. Lo apprendiamo implicitamente da un passo di Paolo che attiene al tema del legato di *instrumentum pistorium*, vale a dire dei beni, ivi compresi eventualmente gli schiavi, predisposti in maniera stabile e continuativa per l'esercizio dell'attività del *pistrinum*:

D. 33.7.18.1 (Paul. 2 *ad Vit.*): *Instrumento legato aliquando etiam personas legantium necesse est inspicere. ut ecce pistorio instrumento legato ita ipsi pistorum inesse videri possunt, si pater familias pistrinum exercuit: nam plurimum interest, instrumentum pistoribus an pistrino paratum sit*<sup>48</sup>.

[Legate le cose strumentali, talvolta è anche necessario avere riguardo alle persone che hanno legato. Così, a maggior ragione, legate le cose strumentali di un mulino-panificio, possono essere considerati compresi i fornai, se il padre di famiglia esercitò il mestiere di fornaio: infatti, è di grande importanza se le cose strumentali siano state predisposte per i fornai o per il mulino-panificio.]

Paolo ritiene che, in alcuni casi, si debba considerare l'impiego concreto che il testatore abbia fatto in vita dei propri beni: pertanto, nel caso in cui egli abbia gestito personalmente il *pistrinum*, il legato dell'*instrumentum* sarà comprensivo anche degli schiavi *pistores*, poiché in tal caso egli stesso aveva provveduto alla predisposizione dell'*instrumentum*. L'alternativa, alla quale Paolo fa riferimento in maniera implicita, è che il proprietario del *pistrinum* non lo abbia gestito in prima persona, ma lo abbia dato in locazione a un conduttore<sup>49</sup>: in tal caso, costui avrebbe dovuto provvedere

<sup>48</sup> Su questo passo si veda M. A. LIGIOS, *Nomen negotiationis*, cit., pp. 5 ss.; 129 ss.

<sup>49</sup> Tale alternativa risulta da un altro testo paolino, D. 33.7.13 pr. (Paul. 4 *ad Sab.*): *Tabernae cauponiae instrumento legato etiam institores contineri Neratius*

alla forza lavoro necessaria per il funzionamento dell'impianto e il proprietario-locatore avrebbe dovuto predisporre un *instrumentum pistorium* non comprensivo degli schiavi, ma solo delle attrezzature o di parte di queste<sup>50</sup>: in tale situazione il legato dell'*instrumentum* avrebbe ricompreso esclusivamente le attrezzature predisposte dal locatore e non anche gli schiavi che lavoravano nel *pistrinum*.

Questa distinzione emerge anche da altri testi dai quali risulta che, soprattutto in contesti urbani, chi svolgeva attività commerciali aventi la propria sede nelle *tabernae*<sup>51</sup>, ne disponeva abitualmente

*existimat: sed videndum, ne inter instrumentum tabernae cauponiae et instrumentum cauponiae sit discrimen, ut tabernae non nisi loci instrumenta sint, ut dolia vasa ancones calices trullae, quae circa cenam solent traici, item urnae aerae et congiaria sextaria et similia: cauponiae autem, cum negotiationis nomen sit, etiam institores.* [Legate le cose strumentali della locanda, Nerazio stima che vi si comprendano anche i servi institori; ma si deve vedere se non vi sia differenza tra le cose strumentali del locale della locanda e le cose strumentali per l'esercizio della locanda, sicché le cose strumentali del locale non siano se non le giare, i vasi, i boccali, i calici, i mestoli per attingere il vino che sogliono essere fatti girare durante la cena, e anche i contenitori di bronzo della misura di un'urna <cioè quattro congi>, quelli della misura di un congi e di un sesto di congi <cioè, poco più di mezzo litro> e simili; <le cose strumentali> della locanda, essendo tale nome designazione di un'impresa, anche i servi institori.] Su questo passo si veda M. A. LIGIOS, *Nomen negotiationis*, cit., pp. 1 ss.

<sup>50</sup> La distinzione tra i due possibili impieghi del mulino da parte del proprietario è richiamata ancora da Paolo in D. 27.1.46 pr. (Paul. *l. sing. de cogn.*): *Qui in collegio pistorum sunt, a tutelis excusantur, si modo per semet pistrinum exerceant: sed non alios puto excusandos quam qui intra numerum sunt.* [Coloro che sono nella corporazione dei fornai sono esentati dalle tutele, se esercitano il mestiere di fornai unicamente con le loro forze; ma reputo che non siano da esentarsi altri che coloro che rientrano nel numero <previsto di membri della corporazione>.] Il requisito necessario per godere dell'esenzione dalle tutele è che i *pistores* gestiscano i *pistrina* in prima persona: di conseguenza, nell'ipotesi in cui la gestione sia stata affidata ad altri, i proprietari non rientrano nel novero di quelli che godono dell'esenzione suddetta.

<sup>51</sup> Sulle *tabernae* si vedano, tra gli altri, M. A. LIGIOS, «*Taberna*», «*negotatio*», «*taberna cum instrumento*» e «*taberna instructa*» nella riflessione giurisprudenziale classica, in «*Antecessori oblata*». *Cinque studi dedicati ad Aldo Dell'Oro*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 23 ss.; EAD., *Nomen negotiationis*, cit., pp. 1 ss.; P. PORENA,

in qualità di conduttore, essendo le *tabernae* di proprietà del *dominus* dell'*insula* o comunque dell'edificio al pianterreno del quale esse si trovavano. Le *tabernae* erano sostanzialmente delle botteghe all'interno delle quali si svolgevano le più svariate tipologie di attività commerciali; semplificando al massimo, si può dire che queste potevano essere ricondotte a tre grandi ambiti negoziali<sup>52</sup>:

a) la conclusione di contratti di compravendita, aventi per oggetto innumerevoli generi di merci;

b) la conclusione di contratti di locazione-conduzione, nel cui schema contrattuale rientravano le attività artigianali e la prestazione di servizi;

c) la conclusione di contratti relativi alla banca e, più in generale, al settore delle attività finanziarie.

D'altronde per i Romani l'imprenditore (*negotiator*)<sup>53</sup>, è colui che predispone uomini e beni per l'esercizio dell'impresa, con netta prevalenza del profilo organizzativo rispetto a quello dell'appartenenza. I numerosi *pistrina* portati alla luce dagli archeologi – soprattutto a Pompei<sup>54</sup> e a Ostia<sup>55</sup> – ci permettono di

*Commercio al dettaglio in taberna: note storico-giuridiche*, in *Emptor et mercator. Spazi e rappresentazioni del commercio romano. Studi e ricerche internazionali coordinate da Sara Santoro*, (cur. S. SANTORO), Bari, Edipuglia, 2017, pp. 17 ss.; F. GROSSI, *Tabernae, thermopoliae e cauponiae: dalle fonti allo scavo archeologico*, in *Emptor et mercator*, pp. 31 ss.

<sup>52</sup> Per l'analisi delle numerose fonti giuridiche e letterarie nelle quali compare il termine '*taberna*', si vedano M. A. LIGIOS, «*Taberna*», cit., pp. 32 ss. e P. PORENA, *Commercio al dettaglio in taberna*, cit., pp. 17 ss.

<sup>53</sup> Sulla nozione di *negotiator* si veda M. A. LIGIOS, *Nomen negotiationis*, cit., pp. 12 ss.

<sup>54</sup> Sui *pistrina* di Pompei si vedano, tra gli altri, R. ÉTIENNE, *La vita quotidiana a Pompei*, Milano, Il Saggiatore, 1973, (trad. it. di *La vie quotidienne à Pompéi*, Paris, Hachette, 1966), pp. 153 ss.; T. MILAN, *Impianti di panificazione a Pompei*, Tesi di laurea del Corso di Laurea in Conservazione dei beni culturali, Università Ca' Foscari di Venezia, a.a. 2008/2009; M. BEARD, *Prima del fuoco. Pompei, storie di ogni giorno*, Roma-Bari, Laterza, 2011, (trad. it. di *Pompeii. The Life in a Roman Town*, London, Profile Books, 2008), pp. 201 ss.; V. SCARANO USSANI, *Casti amanti? Pistrina, triclinia, halicariae a Pompei*, in *Vesuviana*, 3 (2011), pp. 53 ss.; N. MONTEIX, S. ZANELLA, S. AHO, R. MACARIO, E. PROUDFOOT, «*Pom-*

comprendere come potevano essere organizzate tali imprese. Essi comprendevano, di norma, uno o più ambienti per la preparazione delle farine, nei quali si svolgevano la pesatura, la molitura dei cereali e la setacciatura del prodotto della molitura, con *molae* di varie dimensioni<sup>56</sup>, azionate sia da uomini (abituamente schiavi<sup>57</sup>,

*péi, Pistrina*», *Chronique des activités archéologiques de l'École française de Rome* [En ligne], *Les cités vésuviennes*, mis en ligne le 23 mai 2013, reperibile al sito <http://journals.openedition.org/cefr/954>; DOI: <https://doi.org/10.4000/cefr.954>.

<sup>55</sup> Sui *pistrina* di Ostia si vedano, tra gli altri, C. PAVOLINI, *La vita quotidiana a Ostia*<sup>3</sup>, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 60 ss.

<sup>56</sup> Particolarmente rilevante, ai fini del nostro discorso, il dibattito giurisprudenziale riportato in D. 33.7.26.1 (Iav. 5 *ex post. Lab.*): *Molas manuaris quidem suppellectilis, iumentarias autem instrumenti esse Ofilius ait. Labeo Cascellius Trebazius neutras suppellectilis, sed potius instrumenti putant esse, quod verum puto.* [Ofilio afferma che le macine a mano siano propriamente degli ornamenti e quelle da animali da soma, invece, delle cose strumentali. Labeone, Cascellio e Trebazio reputano che né l'una né l'altra siano degli ornamenti, ma piuttosto delle cose strumentali, e ciò io reputo vero.] Il dibattito giurisprudenziale sulle *molae* menzionato da Giavoleno, giurista di età traianea, coinvolge quattro giuristi del I sec. a. C.: da un lato Ofilio, secondo cui le macine a mano sarebbero state ricomprese nella *suppellex*, complesso di beni formato da oggetti di uso personale del *pater familias*, mentre le macine azionate dagli animali sarebbero state ricomprese nell'*instrumentum*; dall'altro lato Labeone, Cascellio e Trebazio, secondo i quali ambedue le tipologie di *molae* sarebbero state ricomprese nell'*instrumentum*. Giavoleno non precisa quale sia il bene principale rispetto al quale è funzionale l'*instrumentum*, ma è implicito che si possa trattare del *pistrinum*, oppure che l'*instrumentum* sia funzionale all'attività produttiva del *pistor* o, infine, che sia funzionale al *fundus*, se la struttura produttiva si trova in una tenuta agricola. Secondo P. BIAVASCHI, *Caesari familiarissimus. Ricerche su Aulo Ofilio e il diritto successorio tra repubblica e principato*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 89 ss. e, in particolare, 101 ss., Ofilio distinguerebbe in maniera netta «il fondo di notevole produzione dal piccolo fondo, basato su un'economia di stretta sussistenza, in cui a lavorare sarebbe stato solo il *pater* con la sua famiglia ed eventualmente pochi *servi* che svolgevano le loro funzioni sia in casa sia nei campi.» È tuttavia ipotizzabile che la distinzione delineata da Ofilio si possa porre anche in una prospettiva diversa e ricollegarsi, piuttosto, al passaggio dalla lavorazione domestica dei cereali, con l'impiego preponderante della *mola manuaris*, a una lavorazione di proporzioni più rilevanti, diretta non solo all'autoconsumo da parte della famiglia e degli schiavi del *pater*, ma soprattutto alla commercializzazione dei prodotti agricoli, attività che presupponeva l'impiego di attrezzature di dimensioni rile-

spesso destinati ai *pistrina* per punizione<sup>58</sup>) sia da animali; una zona per la lavorazione degli impasti, con la presenza di macchine impastatrici, anch'esse azionate da schiavi o da animali; un locale per la lievitazione dei prodotti, talora collegato con prese d'aria all'ambiente nel quale si trovava il forno (o i forni), in modo da poter sfruttare il calore che arrivava da questi per favorire il processo di lievitazione dei lavorati; uno o più forni per la cottura dei prodotti, posti a loro volta in un altro locale e, infine, la *taberna*<sup>59</sup>, vale

vanti, non più azionabili esclusivamente dalla forza-lavoro umana. Sulle *molae* si vedano anche D. 33.7.12.10 (Ulp. 20 *ad Sab.*); D. 33.7.18.2 (Paul. 2 *ad Vit.*); D. 33.9.3.9 (Ulp. 22 *ad Sab.*); sull'*instrumentum pistrini* o *pistorium* o *pistoris* si veda *infra* alla nt. 65.

<sup>57</sup> Sulle terribili condizioni nelle quali lavoravano gli schiavi addetti ai *pistrina*, si veda Apuleio, *Metam.*, 9.12.3-4: *Dii boni, quales illic homunculi vibicibus lividis totam cutem depicti dorsumque plagosum scissili centunculo magis inumbrati quam obtecti, nonnulli exiguo tegili tantum modo pubem iniecti, cuncti tamen sic tunicati ut essent per pannulos manifesti, frontes litterati et capillum semirasi et pedes anulati, tum lurore deformes et fumosis tenebris vaporosae caliginis palpebras adesi atque adeo male luminati et in modum pugilum, qui pulvisculo perspersi dimicant, farinulenta cinere sordide candidati.* [Santi Numi! Che omiciattoli con la pelle striata di lividure e la schiena lacerata dalle battiture, piuttosto adombrata di stracci che coperta, al punto che molti nascondevano appena il pube, con larve di vestiti, e tutti attraverso i pochi stracci parevano nudi; con le fronti marchiate, i capelli a metà rasi, le catene al piede, lividi da non sembrare più uomini, con le palpebre consunte o gli occhi ciechi addirittura per le tenebre e la fuliggine e il fumo; e a guisa di pugilatori che lottano dopo essersi cosparsi di minuta polvere, tutti sudiciamente bianchi sotto una crosta di farina.] Sul punto si vedano le considerazioni di R. ÉTIENNE, *Recherches sur l'ergastule*, in *Actes du colloque 1972 sur l'esclavage. Annales littéraires de l'Université de Besançon*, Besançon, Presses Universitaires de Franche-Comté, 1974, pp. 252 s.

<sup>58</sup> Si vedano, per esempio, Plaut. *Bacch.*, 781; *Epid.*, 121; Terent. *Phorm.*, 2.1.20; *Andr.*, 1.2.28; *Heaut.*, 3.2.19; Cic. *De orat.*, 1.11.46; Hipp. *Ref.*, 9.12.4-6.

<sup>59</sup> Un complesso di questo genere è descritto in D. 33.7.15 pr. (Pomp. 6 *ad Sab.*): *Si ita testamento scriptum sit: 'quae tabernarum exercendarum instruendarum pistrini cauponae causa facta parataque sunt, do lego', his verbis Servius respondit et caballos, qui in pistrinis essent, et pistores, et in cauponio institores et focariam, mercesque, quae in his tabernis essent, legatas videri.* [Se nel testamento sia scritto così: «Do, lego quelle cose che sono fatte e predisposte per utilizzare e attrezzare i locali del mulino-panificio e della locanda». Servio diede il responso che con queste parole si considerino legati anche i cavalli che fossero nei mulini e i servi mugnai, gli in-

a dire il punto-vendita affacciato sulla strada, spesso con spazi espositivi per la merce.

Ulteriori ambienti collegati o comunque funzionalmente connessi al *pistrinum* erano l'*horreum*, per l'immagazzinamento e la conservazione dei cereali, gli alloggi degli schiavi e lo *stabulum* degli animali addetti alle varie attività svolte nel *pistrinum*<sup>60</sup>.

Sono comunque attestate anche strutture meno articolate, prive, per esempio, dell'ambiente e delle attrezzature per la pesatura e la molitura: in tal caso, il ciclo produttivo aveva inizio con la lavorazione della farina e ciò presupponeva che i cereali venissero macinati e setacciati altrove; altre strutture ancora risultano dotate dei soli impianti produttivi, ma prive dei locali per la commercializzazione dei prodotti finiti, che, di conseguenza, erano venduti in *tabernae* separate dal *pistrinum*<sup>61</sup> oppure consegnati direttamente a domicilio dei clienti che si avvalevano di tale servizio<sup>62</sup>.

Un riflesso della variabilità di composizione e di organizzazione di tali strutture<sup>63</sup> è la molteplicità di significati del termine '*pistrinum*'<sup>64</sup>, che di volta in volta può designare una struttura complessa

stitori nell'albergo e la cuoca e le merci che fossero in questi locali.] Su questo passo si vedano le considerazioni di M. A. LIGIOS, «*Taberna*», cit., pp. 69 ss.

<sup>60</sup> Una struttura di questo genere era il grande *pistrinum* di *Terentius Neo* a Pompei; sul punto si veda *infra* alla nt. seguente e più ampiamente nel testo.

<sup>61</sup> F. COSTABILE, *Il ritratto di Terentius Neo con gli instrumenta scriptoria ed alcuni titoli picti pompeiani*, in *Minima Epigraphica et Papyrologica*, 3/III (2000), pp. 14 s., ipotizza un assetto organizzativo di questo genere a Pompei, nel caso del *pistor* Terenzio Neo e del suo vicino Proculo: il primo sarebbe stato titolare di un grande *pistrinum*, che riforniva i venditori al dettaglio e, fra questi, il secondo, che gestiva, appunto, una panetteria affacciata sulla strada dirimpetto al *pistrinum*; sul punto, si veda ancora *infra* nel testo.

<sup>62</sup> Sulla consegna a domicilio del pane ai clienti si veda *infra* ai parr. 6; 7b; 8.

<sup>63</sup> Sulla varietà di composizione ed organizzazione dei *pistrina* pompeiani, si veda T. MILAN, *Impianti di panificazione*, cit., pp. 15 ss.

<sup>64</sup> Per le fonti giurisprudenziali, si vedano Gai. 1.34; Ulp. Vat. 233; Tit. Ulp. 3.1; D. 7.1.13.8 (Ulp. 18 *ad Sab.*); D. 16.3.1.9 (Ulp. 30 *ad ed.*); D. 25.1.3 (Ulp. 36 *ad ed.*); D. 25.1.6 (Paul. 7 *ad Sab.*); D. 27.1.46 pr. (Paul. *l. sing. de cogn.*); D. 33.7.15 pr. (Pomp. 6 *ad Sab.*); D. 33.7.18.1 (Paul. 2 *ad Vit.*); D. 33.9.6 (Paul. 10 *ad Sab.*); D. 50.4.18.12 (Arc. Car. *l. sing. de mun. civ.*); D. 50.16.79.1 (Paul. 4 *ad Plaut.*).

all'interno della quale si svolgono tutte le diverse fasi della lavorazione dei cereali, dalla molitura alla vendita dei prodotti finiti, ma anche il solo mulino o il solo forno<sup>65</sup>. Tale pluralità di significati si riflette, di conseguenza, sullo stesso termine *'pistor'*<sup>66</sup>, che può designare sia chi sovrintende all'intero ciclo produttivo, sia il mugnaio, sia il fornaio; inoltre *pistor* può essere sia il titolare dell'attività sia qualsiasi operaio di condizione libera o servile, che sia impiegato nel *pistrinum* con le mansioni più varie.

<sup>65</sup> Ciò implica che l'*instrumentum pistorium* o *pistrini* o *pistoris*, vale a dire il complesso di beni organizzato per la gestione del *pistrinum* – nelle varie fonti nelle quali se ne tratta – presenti composizioni talora variabili, come risulta da D. 33.7.15 pr. (Pomp. 15 *ad Sab.*) (per il quale si veda *supra* nt. 59) e da D. 33.7.18.1 (Paul. 2 *ad Vit.*) (per il quale si veda *supra* nel testo) nei quali si parla di *instrumentum pistorium*; D. 33.9.6 (Paul. 10 *ad Sab.*), in cui si parla di *instrumentum pistrini: Instrumentum pistrini, item universa vasa cocitatoria penu non continentur*. [Il complesso di beni strumentali per un forno e, parimenti, tutti i contenitori per cuocere non sono contenuti nelle provviste.] P.S. 3.6.64, in cui si parla di *instrumentum pistoris: Pistoris instrumento legato cribra asini molae et servi qui pistrinum exercent, item machinae, quibus farinae subiguntur, legato cedunt*. [Essendo stati legati i beni strumentali dei mugnai-fornai, sono ricompresi nel legato i setacci, gli asini, le mole e gli schiavi che gestiscono il mulino, allo stesso modo, le macchine con le quali sono impastate le farine.] C.Th. 14.3.7 (a. 364 [367]), in cui si parla di *entbeca pistrinorum: Post quinquenni tempus emensum unus prior et patronis pistorum otio et quiete donetur, ita ut ei qui sequitur officinam cum animalibus servis molis fundis dotalibus, pistrinorum postremo omnem entbecam tradat adque consignet*. [Dopo che sia trascorso un periodo di cinque anni, il capo dei patroni dei mugnai-fornai sia donato all'ozio e alla quiete, a condizione che egli abbia trasferito e consegnato al suo successore il laboratorio con gli animali, gli schiavi, le mole, i fondi dotali, in breve, tutta l'attrezzatura dei mugnai-fornai.] Su questi *instrumenta* si veda M. A. LIGIOS, *Nomen negotiationis*, cit., pp. 129 ss.

<sup>66</sup> Per le fonti giurisprudenziali, si vedano D. 33.7.12.5 (Ulp. 20 *ad Sab.*); D. 14.3.5.9 (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 34.5.28(29) (Iav. 3 *ex post. Lab.*); P. S. 3.6.34; 37; 72; D. 27.1.64 pr.-1 (Paul. *l. sing. de cogn.*); D. 33.7.18.1 (Paul. 2 *ad Vit.*); D. 33.7.15 pr. (Pomp. 6 *ad Sab.*); D. 3.4.1 pr. (Gai. 3 *ad ed. prov.*). Per le fonti letterarie si vedano, per esempio, Plaut. *Capt.*, 807; *Epid.*, 121; *Asin.*, 200; Sen. *Epist.*, 56.2; 90.22-23; Mart. *Epigr.*, 8.16.4; 14.223.1; Plin. *Nat. Hist.*, 18.28.107-108; Suet. *Iul.*, 48; *Aug.*, 4.2; Gell. *Noct. Att.*, 15.19.2; Apul. *Metam.*, 9.10. Per una rassegna completa delle fonti si vedano M. BESNIER, v. *'Pistor, Pistrina'*, in DAREMBERG-SAGLIO, *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, Paris 1873-1912, rist. Graz 1969, IV.1, c. 494 e W. EHLERS, v. *'Pistor'* in *PWRE*, XX.2, Stuttgart 1950, c. 1823.

Il ruolo fondamentale giocato dai *pistores* (intesi qui come imprenditori) nell'ambito della lavorazione dei cereali e della produzione del pane, ne determinò in tempi rapidi l'ascesa economica e sociale: oltre alla preminenza che i loro prodotti avevano nell'alimentazione dei Romani, va rimarcata la funzione fondamentale del servizio per tutti quei cittadini che ricevevano distribuzioni di grano gratuite o a prezzi calmierati. La *plebs frumentaria* viveva soprattutto nelle *insulae*<sup>67</sup>, edifici a più piani suddivisi in appartamenti (*cenacula*) spesso formati da un'unica stanza, in spazi assai ristretti, nei quali la lavorazione dei cereali e la preparazione del pane ben difficilmente potevano essere effettuate, anche per il pericolo di incendi. Era pertanto del tutto plausibile che, per queste attività, chi riceveva il grano si rivolgesse ai *pistores*, i quali iniziarono così ad avere un ruolo anche politicamente rilevante nella società romana, che si accrebbe ulteriormente quando Augusto riorganizzò l'annona<sup>68</sup>.

Uno di questi *pistores* dovette essere Marco Virgilio Eurisace, personaggio per molti aspetti emblematico, poiché grazie alla sua attività conseguì la libertà e divenne un imprenditore facoltoso e importante. Conosciamo i dati essenziali della sua vita dal suo mo-

<sup>67</sup> Sulle *insulae* si veda, da ultimo, A. GRILLONE, *Punti cardinali dell'amministrazione immobiliare urbana nella tarda Repubblica e nei primi due secoli dell'Impero*, in *TSDP*, 10 (2017), pp. 1 ss.; ID., *La gestione immobiliare urbana tra tarda repubblica ed età dei Severi. Profili giuridici*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 1 ss.

<sup>68</sup> La bibliografia in materia è ricchissima, tra gli altri, si vedano: E. TENGSTROM, *Bread for the People. Studies on the Corn-Supply of Rome during the Late Empire*, Stockholm, P. Åströms Vörlag, 1974, pp. 7 ss.; H. PAVIS D'ESCURAC, *La Préfecture de l'annone, service administratif impérial d'Auguste à Constantin*, Rome, Ecole Française de Rome, 1976, pp. VII ss.; 3 ss.; P. GARNSEY, *Grain for Rome*, in *Trade in Ancient Economy*, (cur. P. GARNSEY, K. HOPKINS, C. R. WHITTAKER), London, University of California Press, 1983, pp. 118 ss.; B. SIRKS, *Food for Rome. The Legal Structure of the Transportation and Processing of Supplies for the Imperial Distributions in Rome and Constantinople*, Amsterdam, Gieben, 1991, pp. 1 ss.; 10 ss.; 252 ss.; E. HÖBENREICH, *Annona. Juristische Aspekte der stadtrömischen Lebensmittelversorgung im Prinzipat*, Graz, Leykam, 1997, pp. 16 ss.; 32 ss.; 54 ss.

numento funebre<sup>69</sup>, che si trova a Roma, presso la Porta Maggiore, nel quartiere Prenestino-Labicano; il sepolcro fu riportato alla luce nel 1838, nel corso della demolizione delle opere difensive fatte costruire da Onorio (imperatore d'Occidente dal 393 al 423 d. C.) presso la Porta Maggiore, per ripristinare l'assetto originario delle Mura Aureliane. Si tratta di un edificio a pianta trapezoidale, alto più di 7 metri, i cui lati conservati presentano una serie di fori che parrebbero riprodurre le bocche dei forni o i recipienti per la lavorazione della farina. La facciata principale, sul lato orientale, andata completamente perduta, doveva con ogni probabilità presentare il gruppo scultoreo con le statue di Marco Virgilio Eurisace e di sua moglie Atistia; tale gruppo fu utilizzato per la costruzione della torre di Onorio e recuperato dopo la demolizione di questa nel 1838; esso fu a lungo custodito nei depositi dei Musei Capitolini e infine, dopo il restauro del 2019, è attualmente esposto nella Sala delle Colonne del Museo della Centrale Montemartini.

Su ciascuno dei tre lati restanti dell'edificio funebre è ripetuta l'iscrizione *'Est hoc monimentum Marcei Vergilei Eurysacis pistoris, redemptoris, apparet(oris)'* ['Questo sepolcro appartiene a Marco Virgilio Eurisace, fornaio, appaltatore, apparitore']. Malgrado la sua brevità, l'iscrizione ci fornisce diverse informazioni: dal nome del nostro personaggio possiamo evincere che egli dovette iniziare la sua attività come schiavo (Eurisace) e poi continuare a svolgerla da libero (Marco Virgilio Eurisace) dopo la manomissione, evidentemente con notevole successo, poiché alla menzione della sua professione egli aggiunge la qualifica di *redemptor*, cioè di appaltatore – forse di forniture alimentari per l'esercito – e, infine, quella di *apparitor*, cioè di ausiliario di un magistrato o di un sacerdote, particolare, quest'ultimo, che attesta il prestigio raggiunto dal personaggio non solo in ambito economico, ma anche in ambito politico o religioso, tenendo conto del fatto che si tratta di un liberto.

<sup>69</sup> Si veda P. CIANCIO ROSSETTO, *Il sepolcro del fornaio Marco Virgilio Eurisace a Porta Maggiore*, Roma, Istituto Nazionale di Studi Romani, 1973 e, più di recente, A.M. GIOMARO, *Introduzione*, cit., pp. 19 ss.

Di Atistia, moglie di Marco Virgilio Eurisace, resta l'urna funebre a forma di paniere (particolare davvero eloquente!) con l'iscrizione *'Fui Atistia uxor mihei, femina opituma vixisit, quouis corporis reliquiae, quod superant, sunt in hoc panuario'* – 'Fu Atistia a me moglie, visse da donna eccellente, i resti del suo corpo, quanti ne rimangono, sono raccolti in questo paniere'.

Ulteriori informazioni ci sono offerte dal fregio che circonda la sommità della tomba, nel quale sono rappresentate le diverse fasi della produzione del pane: innanzi tutto, la pesatura e la molitura del grano, alla quale segue la setacciatura della farina ottenuta (operazione che poteva anche essere ripetuta più volte), la preparazione dell'impasto, con l'impiego di appositi macchinari, la pezzatura, la cottura nel forno e, infine, la vendita nella bottega. Nel fregio compaiono ben otto operai addetti alla panificazione e ciò confermerebbe le notevoli proporzioni dell'attività produttiva di Marco Virgilio Eurisace<sup>70</sup>.

Il tutto corrisponde, dunque, alla menzionata struttura dei *pistrina* più completi, in cui si svolgeva tutta la lavorazione per la produzione del pane, dalla macinatura al prodotto finito, e si procedeva anche alla vendita.

Altra rappresentazione iconografica significativa, questa volta proveniente da Pompei, è il ritratto ad affresco di un *pistor* con la moglie, ritrovato nel 1868 nel *tablinum* dell'abitazione situata nella *regio VII, insula 2,6* e custodito presso il Museo Nazionale di Napoli. Posto che il *tablinum* era la sala aperta sull'atrio nella quale il padrone di casa riceveva gli estranei e trattava i propri affari, è del tutto plausibile che il ritratto ritrovato nell'abitazione pompeiana raffigurasse il *dominus* di questa con la propria consorte. Inoltre, il fatto che l'acconciatura della donna richiami uno dei modelli in voga all'epoca e che la decorazione pittorica dell'affresco risulti non completa, inducono a ritenere che i personaggi ritratti fossero i padroni di casa al momento dell'eruzione.

<sup>70</sup> Sul punto si vedano A. WILSON, K. SCHÖRLE, *A baker's funerary relief from Rome*, in *Papers of the British School at Rome*, 77 (2009), p. 109.

L'abitazione in questione è stata ritenuta di proprietà di Terenzio Neo<sup>71</sup>, sulla base di un graffito elettorale presente a destra dell'ingresso, in cui il nome del personaggio compare al nominativo, CIL IV, 871: *Cuspium Pansam aed(ilem) Terentius Neo rog(at)* [Terenzio Neo chiede l'elezione a edile di Cuspio Pansa]. L'ipotesi che Terenzio Neo fosse un *pistor* si basa su precisi dati archeologici: la *domus* in questione, che si affaccia sulla via Stabiana al numero civico 6, aveva subito poco prima dell'eruzione una ristrutturazione che l'aveva posta in comunicazione diretta con il grande *pistrinum* posto al numero civico 3 della stessa strada. Ciò avrebbe consentito al padrone di casa di raggiungere lo stabilimento tramite il passaggio interno che lo collegava all'abitazione, senza dover uscire nella via<sup>72</sup>. Il *pistrinum* di Terenzio Neo era di rilevanti dimensioni: esso era strutturato su due piani e oltre ai tre ambienti nei quali erano localizzate le attività produttive, era dotato di quattro cubicoli per gli schiavi, una cucina, una latrina, lo *stabulum* con la mangiatoia per gli animali, le macine e un magazzino per le scorte. Esso era però privo del punto vendita al dettaglio e ciò ha indotto Felice Costabile<sup>73</sup> a ritenere che il *pistor* fosse un grande produttore, che riforniva i commercianti al dettaglio e, fra questi, Proculo, menzionato in altri graffiti presenti nella stessa zona<sup>74</sup>, che gestiva la *taberna* IX 3, 10-12, posta dirimpetto alla *domus* di Terenzio Neo e dotata del bancone per la vendita del pane.

Il dato singolare che si presenta ai nostri occhi, è che Terenzio Neo non si mostra con i prodotti del suo *pistrinum*, ma con un rotolo di papiro in mano<sup>75</sup>, mentre la consorte tiene in bella mostra un dittico e lo stilo per la scrittura. Il significato di questi materiali

<sup>71</sup> Sul punto si veda, per tutti, F. COSTABILE, *Il ritratto di Terentius Neo*, cit., pp. 13 ss., anche per la bibliografia.

<sup>72</sup> Per la piantina del complesso residenziale e produttivo, si veda F. COSTABILE, *op. cit.*, pp. 11 s.

<sup>73</sup> F. COSTABILE, *op. cit.* pp. 14 ss.

<sup>74</sup> CIL IV, 920; CIL IV, 3651; si veda F. COSTABILE, *op. cit.*, pp. 13 s.

<sup>75</sup> Sui rotoli di papiro si veda, per tutti, M. SPALLONE, *Giurisprudenza romana e storia del libro*, Roma, Herder, 2008, pp. 32 ss.

scrittoriai merita un breve approfondimento: Costabile<sup>76</sup> osserva come il ritratto dei coniugi «in atteggiamento di intellettuali, esibenti gli *instrumenta scriptoria*, sarebbe ... segno di una moda, per la quale un ceto di *parvenus*, avvezzo ad impiegare lo stilo piuttosto per far di conto che per scrivere opere, amava usurpare atteggiamenti ed iconografie dell'aristocrazia, facendosi rappresentare con i simboli degli *otia litterarum*.» Partendo, appunto, da queste considerazioni, si può tuttavia rilevare come le tavolette cerate mostrate dalla donna fossero una base scrittoria di uso quotidiano: esse consentivano di appuntare annotazioni che, una volta riportate sugli appositi registri, si sarebbero potute cancellare semplicemente appiattendolo la cera o aggiungendone dell'altra, così da poterle riutilizzare; i rotoli di papiro, invece, erano impiegati per riportare i dati raccolti su periodi più lunghi<sup>77</sup>. Le prime, perciò, potevano costituire una sorta di 'prima nota' dei ricavi e delle spese quotidiane, mentre i secondi riportavano dati, per così dire, definitivi o forse le somme di quanto incassato e speso in un arco temporale più esteso. Il ritratto, pertanto, potrebbe forse rivelare le rispettive competenze di ciascuno dei due coniugi all'interno dell'impresa: la moglie potrebbe aver avuto l'incarico di seguire la contabilità quotidiana del *pistrinum*, mentre il marito si sarebbe occupato di quella mensile o comunque di lungo periodo.

Il *pistor* pompeiano, pertanto, si mostra con uno dei registri che gli uomini d'affari romani e i loro collaboratori impiegavano per la tenuta dei conti, uno strumento di lavoro, se così possiamo dire, tipico di un grande *negotiator*. Egli ha voluto farsi ritrarre non con ciò che produceva, ma con un simbolo della ricchezza che si era creato grazie ai suoi prodotti. Non solo, il ritratto trasmette anche un'altra idea: il *pistor* ormai – almeno un *pistor* del rilievo del nostro personaggio – non si occupa più in prima persona della pro-

<sup>76</sup> *Il ritratto di Terentius Neo*, cit., pp. 10 ss.; si veda anche pp. 15 s.

<sup>77</sup> Sulla contabilità in Roma antica si veda, per tutti, G. MINAUD, *La comptabilité à Rome. Essai d'histoire économique sur la pensée comptable commerciale et privée dans le monde antique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005.

duzione, affidata verosimilmente ai suoi sottoposti<sup>78</sup>, ma la sovrain-tende e tiene i conti dell'attività produttiva e commerciale della sua azienda, come farebbe oggi un dirigente di qualsiasi impresa.

## 6. L'attività negoziale dei *pistores*.

Il passaggio dalla lavorazione domestica dei cereali a quella industriale non ebbe solo le implicazioni di carattere antropologico e sociale connesse al venir meno dell'autarchia domestica. Vi furono, infatti, anche implicazioni assai rilevanti concernenti sia la tipologia dei contratti che gli operatori economici del settore stipulavano con la clientela sia l'assetto giuridico organizzativo delle attività descritte.

Per quanto riguarda la tipologia dei contratti che i *pistores* concludevano con i clienti, si deve menzionare ovviamente la compravendita sia della farina<sup>79</sup> sia soprattutto del pane e dei vari prodotti da forno; questo commercio poteva avere luogo sia nelle *tabernae* annesse a molti *pistrina* o comunque da questi rifornite<sup>80</sup> sia direttamente presso il domicilio dei clienti, allorquando questi si fossero accordati col *pistor* affinché il pane fresco fosse loro recapitato a do-

<sup>78</sup> Si veda in tal senso F. COSTABILE, *op. cit.*, p. 15: «Dobbiamo dunque considerare Neo controllore e supervisore della produzione del suo *pistrinum*, piuttosto che gestore in forma diretta: tale sarà stato se mai un suo *servus* o *libertus procurator*.»

<sup>79</sup> Si veda il caso trattato in D. 47.2.52.11 (Ulp. 37 *ad ed.*): *Apud Labeonem relatam est, si siliginario quis dixerit, ut quisquis nomine eius siliginem petisset, ei daret, et quidam ex transeuntibus cum audisset, petiit eius nomine et accepit: furti actionem adversus eum, qui suppetet, siliginario competere, non mihi: non enim mihi negotium, sed sibi siliginarius gessit.* [Labeone riferisce il seguente caso: se qualcuno disse a un mugnaio di dare della farina pregiata a chi la avesse chiesta a suo nome, e uno tra i passanti, avendo sentito ciò, la chiese a nome di quello e la ricevette: l'azione di furto contro colui che la richiese, spetta al mugnaio, non a me: infatti il mugnaio non gestì l'affare per mio conto, ma per il suo.] Su questo passo si veda, per tutti, I. FARGNOLI, *Il passante truffaldino e il furto di frumento in una testimonianza di Labeone*, in *Fides Humanitas Ius. Studi in onore di Luigi Labruna*, (cur. C. CASCIONE, C. MASI DORIA), Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, III, pp. 1711 ss.

<sup>80</sup> Come nel caso di Terenzio Neo e Proculo trattato *supra* al par. 5, in fine.

micilio<sup>81</sup>. In termini più generali, si può dire che il contratto concluso tra il *pistor* e il cliente è un contratto di compravendita, allorquando gli ingredienti impiegati per la produzione del pane e degli altri lavorati siano di proprietà del *pistor*. Il *pistor*, tuttavia, poteva anche lavorare materie prime di proprietà del cliente: ciò si verificava, per esempio, quando questi portasse al *pistor* i suoi cereali perché fossero macinati, non disponendo delle attrezzature e/o della forza lavoro necessaria per lo svolgimento di queste attività. Tale tipologia di cliente poteva essere un privato, che si faceva macinare i cereali destinati al proprio consumo personale o familiare, oppure un fornaio di professione, operante in una struttura dotata del solo forno e priva delle macine. Ma era anche possibile che il *pistor* si incaricasse di cuocere prodotti già lavorati dal cliente privo del forno. A questo proposito, si tenga presente che, per secoli, le distribuzioni gratuite alla plebe ebbero per oggetto il grano in semente e, pertanto, gli assegnatari che non potevano macinarlo in proprio, avrebbero dovuto necessariamente avvalersi del lavoro dei *pistores*, sia per la macinatura sia, eventualmente, anche per la preparazione del pane.

L'elemento comune che connota questi ultimi casi è il fatto che il *pistor* svolge la sua attività lavorativa su ingredienti, materie prime, prodotti che gli sono consegnati dal cliente e dei quali, pertanto, non è proprietario. In questi casi il contratto concluso tra le parti è, per il diritto romano, una locazione (*locatio conductio operis*), in virtù della quale il *pistor* conduttore si obbliga a compiere un'attività di trasformazione su beni messi a disposizione dal cliente locatore, il quale si obbliga, a sua volta, a corrispondergli una mercede in denaro per l'opera svolta<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Si veda la fattispecie esaminata in D. 14.3.5.9 (Ulp. 28 *ad ed.*), per la quale si fa rinvio *infra* al par. 7b.

<sup>82</sup> Tale distinzione emerge nitidamente da Gai. 3.147: *Item quaeritur, si cum aurifice mihi convenerit, ut is ex auro suo certi ponderis certaeque formae anulos mihi faceret, et acciperet verbi gratia denarios CC, utrum emptio et venditio an locato et conductio contrahatur. Cassius ait materiae quidem emptionem venditionemque contrahi, operarum autem locationem et conductionem. Sed plerisque placuit emptionem et venditionem contrahi. Atqui si meum aurum ei dederò mercede pro opera*

## 7. Gli assetti organizzativi delle imprese di produzione e commercializzazione del pane:

### a) la gestione diretta.

Per quanto concerne gli assetti organizzativi del *pistrinum*, oc-

*constituta, convenit locationem conductionem contrabi.* [Ci si chiede pure, per il caso che io abbia convenuto con un orefice che mi facesse con oro suo degli anelli d'un certo peso e d'una certa forma ricevendo ad esempio duecento denari, se si contragga una compravendita o una locazione conduzione. Dice Cassio che si contrae compravendita della materia e locazione conduzione del lavoro. Ma i più sono stati del parere che si contragga compravendita. Però se gli avrò dato oro mio stabilendo la mercede per il lavoro, si è d'accordo che si contragga una locazione conduzione.] D. 19.2.2.1 (Gai. 2 *rer. cott. sive aur.*): *Adeo autem familiaritatem aliquam habere videntur emptio et venditio, item locatio et conductio, ut in quibusdam quaeri soleat, utrum emptio et venditio sit an locatio et conductio. ut ecce si cum aurifice mihi convenerit, ut is ex auro suos anulos mihi faceret certi ponderis certaeque formae et acceperit verbi gratia trecenta, utrum emptio et venditio sit an locatio et conductio? sed placet unum esse negotium et magis emptionem et venditionem esse. quod si ego aurum dederò mercede pro opera constituta, dubium non est, quin locatio et conductio sit.* [A tal punto, poi, si considerano avere una certa familiarità la compravendita e la locazione conduzione, che in certi <affari> si è soliti porre il quesito, se vi sia compravendita oppure locazione conduzione, come, ad esempio, se io abbia convenuto con un orefice, che questi, con il suo oro, mi facesse anelli di un determinato peso e di una determinata forma, e <quello> abbia ricevuto, per esempio, trecento, si tratta forse di locazione conduzione <d'opera> oppure di compravendita? Ma pare bene che sia un solo affare e che sia piuttosto una compravendita. Se, invece, avrò io dato l'oro, stabilita una mercede per l'opera, non vi è dubbio che sia una locazione conduzione.] I. 3.24.4: *Item quaeritur, si cum aurifice Titio convenerit, ut is ex auro suo certi ponderis certaeque formae anulos ei faceret, et acciperet verbi gratia aureos decem, utrum emptio et venditio an locatio et conductio contrabi videatur? Cassius ait materiae quidem emptionem venditionemque contrabi, operae autem locationem et conductionem. sed placuit tantum emptionem et venditionem contrabi. quodsi suum aurum Titius dederit mercede pro opera constituta, dubium non est, quin locatio et conductio sit.* [Si chiede pure, se Tizio abbia convenuto con un orefice che gli facesse con oro suo degli anelli d'un certo peso e d'una certa forma ricevendo ad esempio dieci aurei, se risulti contratta una compravendita o una locazione conduzione. Cassio dice che si contrae compravendita della materia e locazione conduzione dell'opera. È peraltro invalso il parere che si contragga soltanto una compravendita. Che se Tizio abbia dato oro proprio convenendo una mercede per l'opera, non v'ha dubbio che è una locazione conduzione.]

corre dire, innanzi tutto, che il titolare può sovrintendere in prima persona alle attività d'impresa, avvalendosi, se del caso, della forza lavoro necessaria. Tale assetto organizzativo è attestato, come si è già avuto modo di considerare, in D. 33.7.18.1 (Paul. 2 *ad Vit.*)<sup>83</sup>. In taluni casi esso si raggiunge dopo che il *pistor*, in una prima fase della sua vita lavorativa, ha svolto la sua attività come schiavo, e poi, in seguito a manomissione, ha continuato a svolgerla come libero<sup>84</sup>: esemplare a tale proposito il caso di Marco Virgilio Eurisace sul quale abbiamo avuto modo di soffermarci *supra*<sup>85</sup>.

#### **b) la preposizione institoria.**

In alternativa alla gestione del *pistrinum* da parte del titolare stesso dell'attività, sono attestati nelle fonti giurisprudenziali in nostro possesso assetti organizzativi basati sull'impiego, da parte del *pistor*, di collaboratori di condizione sia servile sia libera<sup>86</sup>, ai quali

<sup>83</sup> Si veda *supra* al par. 5.

<sup>84</sup> Sulla manomissione degli schiavi addetti ad attività imprenditoriali, si veda M. A. LIGIOS, *Nomen negotiationis*, cit., pp. 87 ss.

<sup>85</sup> Si veda *supra* al par. 5.

<sup>86</sup> L'impiego preponderante da parte degli uomini di affari di soggetti sottoposti alla loro *potestas* (*fili* e *servi*) nell'esercizio delle *negotiationes* costituisce, a partire almeno dal II secolo a. C., una delle caratteristiche più significative dell'economia romana. Sul piano strettamente tecnico-giuridico, questo peculiare assetto delle *negotiationes* portò alla creazione da parte del pretore delle cosiddette *actiones adiecticiae qualitatis*. La bibliografia in materia è ricchissima; si vedano, in particolare, solo in riferimento alla produzione scientifica degli ultimi decenni: A. DI PORTO, *Impresa collettiva*, cit. pp. 19 ss.; ID., *Il diritto commerciale romano. Una «zona d'ombra» nella storiografia romanistica e nelle riflessioni storico-comparative dei commercialisti*, in *Nozione formazione e interpretazione del diritto dall'età romana alle esperienze moderne. Ricerche dedicate al Professor Filippo Gallo*, Napoli, Jovene, 1997, III, pp. 420 ss.; ID., *Filius, servus e libertus, strumenti dell'imprenditore romano*, in *Imprenditorialità e diritto nell'esperienza storica. Eri-ce, 22-25 novembre 1988*, (cur. M. MARRONE), Palermo, Società Italiana di Storia del Diritto, 1992, poi in P. CERAMI, A. DI PORTO, A. PETRUCCI, *Diritto commerciale romano. Profilo storico*<sup>2</sup>, (da cui si cita), Torino, Giappichelli, 2004, pp. 77 ss.; A. KIRSCHENBAUM, *Sons, Slaves and Freedmen in Roman Commerce*, Jerusalem - New York, The Hebrew University Magnes Press, 1987, pp. 1 ss.; F.

è affidata la gestione dell'intero ciclo produttivo o di determinate fasi di questo. Esempio è, per esempio, la fattispecie esaminata da Labeone e riferita da Ulpiano in D. 14.3.5.9 (Ulp. 28 *ad ed.*):

*Idem Labeo ait: si quis pistor servum suum solitus fuit in certum locum mittere ad panem vendendum, deinde is pecunia accepta praesenti, ut per dies singulos eis panem praestaret, conturbaverit, dubitari non oportet, quin, si permisit ei ita dari summas, teneri debeat.*

[Lo stesso Labeone afferma che, se un fornaio era solito inviare un proprio servo in un certo luogo a vendere il pane e questi, ricevuto del denaro in contante da alcuni <clienti> affinché fornisse loro giornalmente il pane, successivamente si sia messo in condizione di non

SERRAO, *L'impresa in Roma antica. Problemi e discussioni*, in *Studi per Luigi De Sarlo*, Milano, Giuffrè, 1989, poi in *Impresa e responsabilità a Roma nell'età commerciale*, Ospedaletto (PI), Pacini, 1989 e, infine, in *Atti del seminario sulla problematica contrattuale in diritto romano. Milano, 7-9 aprile 1987*, (da cui si cita), Milano, Cisalpino-Goliardica, 1990, II, 21 ss.; A. WACKE, *Die adjektivischen Klagen im Überblick. Erster Teil: von der Reeder- und der Betriebsleiterklage zur direkten Stellvertretung*, in *ZSS*, 111 (1994), pp. 280 ss.; A. FÖLDI, *Remarks on the legal structure of enterprises in Roman law*, in *RIDA*, 43 (1996), pp. 179 ss.; ID., *Eine alternative Annäherungsweise: Gedanken zum Problem des Handelsrechts in der römischen Welt*, in *RIDA*, 48 (2001), pp. 65 ss.; L. DE LIGT, *Legal History and Economic History: the Case of the 'actiones adiecticiae qualitatis'*, in *T*, 67 (1999), pp. 218 ss.; M. MICELI, *Sulla struttura formale delle 'actiones adiecticiae qualitatis'*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 7 ss.; EAD., *Institor e procurator nelle fonti romane dell'età preclassica e classica*, in *IURA*, 53 (2002) [pubbl. 2005], pp. 69 ss.; EAD., *Studi sulla «rappresentanza» nel diritto romano*, Milano, Giuffrè, 2008, I, pp. 31 ss.; G. COPPOLA BISAZZA, *Dallo iussum domini alla contemplatio domini. Contributo allo studio della storia della Rappresentanza*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 89 ss.; P. CERAMI, *Diritto commerciale romano: dalla prassi dello scambio all'exercitio negotiationis*, in *St. Sen.*, 119/2 (2007), pp. 244 ss.; ID., *Introduzione*, cit., pp. 9 ss.; 27 ss.; 36 ss.; B. ABATINO, G. DARI-MATTIACCI, E. PEROTTI, *Early Elements of the Corporate Form: Depersonalization of Business in Ancient Rome*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 31 (2011), pp. 10 ss.; M. A. LIGIOS, *Nomen negotiationis*, cit., pp. 1 ss.; A. PETRUCCI, *Organizzazione ed esercizio delle attività economiche nell'esperienza giuridica romana. I dati delle fonti e le più recenti vedute dei moderni*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 1 ss.

poter adempiere, non si deve dubitare che, se <il fornaio> ha permesso che fossero date al servo in tal modo somme di denaro, egli debba essere tenuto.]

Il primo elemento che si può evincere dall'analisi del testo è costituito dall'assetto organizzativo dell'attività imprenditoriale in questione, nella quale il *pistor* sovrintende personalmente alle diverse fasi del ciclo produttivo, mentre lo schiavo è preposto a una fase specifica, vale a dire alla commercializzazione del pane, in un luogo che parrebbe essere separato o, addirittura, a una certa distanza rispetto a quello nel quale avveniva la produzione (come è chiarito nell'incipit del passo, *in certum locum*, evidentemente diverso rispetto a quello in cui si trovava la sede del *pistrinum*). Nel luogo assegnato, lo schiavo aveva cominciato a ricevere delle somme di denaro dai clienti per consegnare loro quotidianamente il pane fresco a domicilio (una sorta di 'abbonamento', avente per oggetto la fornitura del pane).

In un secondo momento, dopo che, evidentemente, si era creato un certo affidamento da parte dei clienti nei confronti dello schiavo, costui – pur avendo ricevuto del denaro per la consegna a domicilio – non aveva adempiuto. Secondo Labeone, se il *dominus* aveva acconsentito a che lo schiavo prestasse tale servizio, egli era da ritenersi responsabile nei loro confronti per l'inadempimento del preposto.

Ora, questo parere di Labeone si trova riportato insieme ad altri dello stesso giurista in un lungo frammento di Ulpiano – D. 14.3.5 (Ulp. 28 *ad ed.*)<sup>87</sup> – dedicato alla trattazione dell'*actio institoria*<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> D. 14.3.5.7 (Ulp. 28 *ad ed.*): *Sed et si tabernarius servum suum peregre mitteret ad merces comparandas et sibi mittendas, loco institoris habendum Labeo scripsit.* [Ma anche se l'esercente di un'impresa commerciale mandasse il proprio servo in luoghi lontani a comprare merci e ad inviargliele, Labeone ha scritto che questo si debba considerare come un institore.] D.14.3.5.8 (Ulp. 28 *ad ed.*): *Idem ait, si libitinarius servum pollinctorem habuerit isque mortuum spoliaverit, dandam in eum quasi institoriam actionem, quamvis et furti et iniuriarum actio competeret.* [Lo stesso <Labeone> afferma che, se un impresario di pompe funebri abbia

Com'è ben noto, questa azione era concessa al terzo che lamentasse il mancato adempimento di un negozio posto in essere con un *institor* preposto a un'attività di commercio terrestre dal titolare di questa. Si ritiene comunemente che, in origine, l'*actio institoria* sia stata concessa nell'ipotesi in cui l'*institor* fosse lo schiavo o il figlio, preposto rispettivamente dal *dominus* o dal *pater*, a un'attività di *emptio venditio* che avesse luogo all'interno di una *taberna*<sup>89</sup>; questa configurazione originaria ebbe diversi sviluppi, non databili con certezza, due dei quali, tuttavia, risultano attestati da giuristi attivi nel I sec. a. C. Così l'azione venne estesa anche alla prestazione di attività lavorative di carattere artigianale e di servizi alla clientela rientranti nello schema negoziale della *locatio conductio operis*<sup>90</sup>; fu concessa anche nelle ipotesi di messa a disposizione della clientela, a fronte del pagamento di un canone

avuto un servo preparatore di cadaveri e questo abbia derubato un morto, si deve dare contro di lui un'azione come quella institoria, anche se competerebbe altresì l'azione di furto e quella di atti ingiusti <contro la persona>.] Dopo D. 14.3.5.9 (Ulp. 28 *ad ed.*), esaminato nel testo, D.14.3.5.10 (Ulp. 28 *ad ed.*): *Sed et cum fullo peregre proficiscens rogasset, ut discipulis suis, quibus tabernam instructam tradiderat, imperaret, post cuius profectionem vestimenta discipulus accepisset et fugisset, fullonem non teneri, si quasi procurator fuit relictus: sin vero quasi institor, teneri eum. plane si affirmaverit mihi recte me credere operariis suis, non institoria, sed ex locato tenebitur.* [Ma anche, avendo un tintore, che partiva per luoghi lontani, chiesto <ad uno> di esercitare il comando nei confronti dei suoi apprendisti, ai quali aveva consegnato l'azienda, ed avendo un apprendista, dopo la sua partenza, ricevuto dei vestiti ed essendo poi fuggito, il tintore non è tenuto, se <quella persona> è stata lasciata come se fosse un procuratore, mentre lo è, se è stata invece lasciata come se fosse un institore. Certamente, se <il tintore> a me <cliente> abbia assicurato che potevo correttamente confidare nei suoi operai, non sarà tenuto con l'azione institoria, ma con quella da locazione.]

<sup>88</sup> Sull'*actio institoria* si fa rinvio alla bibliografia citata *supra* alla nt. 86.

<sup>89</sup> Sulla base di D. 14.3.18 (Paul. *l. sing. de var. lect.*). Per i casi di *institores* preposti a un'attività di compravendita in *taberna* e, in un secondo momento, anche al di fuori di questa, si vedano D. 14.3.4 (Paul. 30 *ad ed.*); D. 14.3.5.1; 4; 7; 9; 12-15 (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 14.3.11.8 (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 14.3.13 pr. (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 14.3.17 pr. (Paul. 30 *ad ed.*); 14.3.18 (Paul. *l. sing. de var. lect.*); D. 14.3.19.2 (Pap. 3 *resp.*). Sulle *tabernae* si veda *supra* al par. 5.

<sup>90</sup> D. 14.3.5.5-6; 8; 10 (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 33.7.13 pr. (Paul. 4 *ad Sab.*); D. 33.7.15 pr. (Pomp. 6 *ad Sab.*); D. 4.9.1.5 (Ulp. 14 *ad ed.*); D. 4.9.5 (Gai. 5 *ad ed. prov.*).

di locazione, di alloggi, locali e spazi all'interno di magazzini e *tabernae*, attività rientranti nello schema negoziale della *locatio conductio rei*<sup>91</sup>; infine fu prevista in relazione allo svolgimento di attività finanziarie di varia natura<sup>92</sup>, che potevano implicare la conclusione di svariate tipologie di negozi.

Questo impiego esteso dell'azione institoria ha comportato altresì, di pari passo, un ampliamento, per così dire, di carattere spaziale in base al quale l'*institor* può essere preposto non solo alla *taberna*<sup>93</sup>, ma anche ad altre attività imprenditoriali e commerciali svolte in edifici come le *insulae*<sup>94</sup>, gli *horrea*<sup>95</sup>, le *cauponae*<sup>96</sup> e più in generale in tutti quei locali nei quali si preparavano e si vendevano cibi e bevande, nonché alle varie tipologie di strutture alberghiere. Oltre a ciò, si ammise che l'*institor* potesse svolgere attività commerciali all'aperto, nei mercati periodici e permanenti<sup>97</sup>, e anche attività di vendita 'porta a porta' – com'è nel caso menzionato da D. 14.3.5.9 (Ulp. 28 *ad ed.*) –, o che operasse in qualità di 'agente commerciale' del preponente, recandosi a concludere affari per conto di costui anche in luoghi assai lontani rispetto alla sede dell'attività imprenditoriale<sup>98</sup>.

Un ulteriore profilo di espansione riguarda lo *status* giuridico dell'*institor*: la maggioranza preponderante della dottrina<sup>99</sup> ritiene

<sup>91</sup> D. 14.3.5.1 (Ulp. 28 *ad ed.*); CIL IV, 138 (FIRA III, n. 143, 453 s.).

<sup>92</sup> D. 14.3.5.2-3 (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 14.3.191; 3 (Pap. 3 *resp.*); D. 14.3.20 (Scaev. 5 *dig.*); D. 14.5.8 (Paul. 1 *decret.*).

<sup>93</sup> Sulla *taberna* come sede della *negotatio* affidata all'*institor*, si vedano Gai. 4.71; P.S. 2.8.3; D. 14.1.1 pr. (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 14.3.3 (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 14.3.5.10 (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 14.3.8 (Gai. 9 *ad ed. prov.*); D. 14.3.11.3 (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 14.3.18 (Paul. *l. sing. de var. lect.*); D. 14.3.19.2 (Pap. 3 *resp.*); D. 32.91.2 (Pap. 7 *resp.*); D. 33.7.13 pr. (Paul. 4 *ad Sab.*); D. 33.7.15 pr. (Pomp. 6 *ad Sab.*); I. 4.7.2-2a. Più in generale, sulla *taberna* come sede di attività imprenditoriali, si veda *supra* al par. 5.

<sup>94</sup> D. 14.3.5.1 (Ulp. 28 *ad ed.*); CIL IV, 138 (FIRA III, n. 143, 453 s.).

<sup>95</sup> D. 33.7.7 (Scaev. 22 *dig.*).

<sup>96</sup> D. 33.7.13 pr. (Paul. 4 *ad Sab.*); D. 4.9.5 (Gai. 5 *ad ed. prov.*).

<sup>97</sup> D. 14.3.4 (Paul. 30 *ad ed.*); D. 14.3.5.4; 9 (Ulp. 28 *ad ed.*); D. 14.3.18 (Paul. *l. sing. de var. lect.*).

<sup>98</sup> D. 14.3.5.7 (Ulp. 28 *ad ed.*).

<sup>99</sup> Per un esame delle diverse posizioni dottrinarie, si veda M. A. LIGIOS, *Nomen negotiationis*, cit., pp. 27, nt. 11 e 65 s.

che questi, in un primo momento, fosse esclusivamente un soggetto sottoposto alla potestà del preponente e quindi un suo figlio o schiavo. In seguito si dovette ammettere anche la preposizione di soggetti estranei rispetto alla sfera potestativa del preponente e quindi liberi o figli o schiavi di terzi. Le fonti non contengono indicazioni che permettano di determinare l'epoca nella quale tale estensione ebbe luogo, ma si può ragionevolmente ipotizzare che essa possa essere stata una conseguenza del fatto che molti preponenti continuavano ad avvalersi della collaborazione di *institores* che, in un primo momento, erano loro schiavi e che erano stati poi da loro manomessi senza che interrompessero la loro attività; si tratta, del resto, di un fenomeno ampiamente testimoniato dalle fonti sia giurisprudenziali sia epigrafiche.

Tracciato questo quadro generale, si può tornare alla materia che qui interessa, ponendo in evidenza che alcuni profili di espansione della preposizione institoria e della conseguente tutela processuale risultano ben presenti anche nell'esercizio della panificazione. Com'è, infatti, facile constatare, D. 14.3.5.9 (Ulp. 28 *ad ed.*) attesta che, verso la seconda parte del I sec. a. C., quando Labeone fu attivo come giurista, il servo poteva occuparsi del commercio del pane su incarico del *pistor*, operando alla stregua di un *institor*, proprio perché, secondo il parere di Labeone, svolgeva la propria attività al di fuori della *taberna*, essendogli stata affidata la vendita del pane porta a porta. L'*institor* poteva già in questa epoca concludere contratti diversi da quello di compravendita, poiché il *pistor* e/o i suoi preposti potevano stipulare contratti di *locatio conductio operis* allorquando lavorassero su materie prime o prodotti messi a loro disposizione dai clienti (grano da macinare; pane da cuocere).

### c) L'impresa 'peculiare'.

Nel caso in cui il titolare dell'impresa di produzione e commercializzazione del pane avesse voluto avvalersi di collaboratori con funzioni, per così dire, 'manageriali' o di direzione del *pistrinum*, il

ricorso alla preposizione institoria non era l'unica soluzione alla quale egli avrebbe potuto fare ricorso. Un'alternativa assai rilevante era costituita dall'assetto organizzativo basato sull'impiego imprenditoriale di un *peculium* affidato a un figlio o a uno schiavo, affinché questo lo impiegasse nella gestione del *pistrinum*. Il *peculium*<sup>100</sup> è un istituto antichissimo avente in origine funzione alimentare: si trattava, all'epoca, di una modesta somma di denaro o comunque di un complesso di beni di valore non rilevante, definito da Ulpiano in D. 15.1.5.3 (Ulp. 29 *ad ed.*) '*quasi pusilla pecunia sive patrimonium pusillum*'. In età repubblicana avanzata, in parallelo al sempre più rilevante impiego di schiavi e figli nell'esercizio delle attività imprenditoriali di *domini* e *patres familias*, esso viene utilizzato anche per l'esercizio di queste, avendo, di conseguenza, dimensioni sempre più rilevanti, così da ricomprendere, per esempio, tenute agricole, banche, stabilimenti produttivi come i *pistrina*, ecc. Il carattere più rilevante del *peculium* è costituito dal fatto di essere, per volere dell'avente potestà, un patrimonio giuridicamente separato rispetto a quello personale di costui, con la conseguenza di avere una contabilità autonoma. Come rilevato da Cerami<sup>101</sup>, «Il peculio, assunto come patrimonio separato dalla *res dominica* e come autonomo centro di imputazione di rapporti giuridici, funge, in definitiva, da "capitale" dell'impresa peculiare, di cui è unico gestore economico-giuridico il *servus negotiator*»<sup>102</sup>. Nel caso di insolvenza dell'*alieni iuris*, i creditori avrebbero potuto convenire in giudizio l'avente potestà con l'*actio de peculio et de in rem verso*<sup>103</sup>,

<sup>100</sup> Le fonti in nostro possesso conservano diverse definizioni di *peculium*: D. 15.1.4 pr. (Pomp. 7 *ad Sab.*); D. 15.1.5.3-4 (Ulp. 29 *ad ed.*); D. 15.1.7 pr. (Ulp. 29 *ad ed.*); D. 15.1.9.2-3 (Ulp. 29 *ad ed.*); D. 15.1.39 (Flor. 11 *inst.*); D. 15.1.40 (Marcian. 5 *reg.*); D. 15.1.49 pr. (Pomp. 4 *ad Q. Muc.*); D. 15.2.3 (Pomp. 4 *ad Q. Muc.*); D. 32.79.1 (Cels. 9 *dig.*).

<sup>101</sup> *Introduzione*, cit., p. 63.

<sup>102</sup> È superfluo precisare come tale osservazione valga anche nel caso in cui a essere dotato di *peculium* sia un *filius*.

<sup>103</sup> Sul *peculium* cosiddetto profetizio e sull'*actio de peculio et de in rem verso* si fa rinvio alla bibliografia citata *supra* al par. 7b, nt. 86.

che comportava, in caso di condanna, che questi avrebbe risposto per le obbligazioni assunte dal figlio o dallo schiavo nei limiti del *peculium* o della *versio in rem*, vale a dire nei limiti dell'entità del *peculium* stesso o dell'arricchimento conseguito a seguito dell'attività negoziale del sottoposto.

### 8. Una testimonianza archeologica: la pagnotta di Ercolano.

Ora, un eccezionale reperto archeologico proveniente da Ercolano potrebbe costituire, con tutte le cautele del caso, un esempio di impiego dell'assetto organizzativo dell'impresa 'peculiare' nel campo della produzione e del commercio del pane. Si tratta di una pagnotta carbonizzata rinvenuta il 5 ottobre 1748 presso la Casa dei Cervi ad Ercolano<sup>104</sup>, *domus* ritenuta di proprietà di Quinto Granio Vero, personaggio assai importante e di grande prestigio sociale nel contesto cittadino dell'epoca<sup>105</sup>. La pagnotta reca ancora impresso, su uno degli otto spicchi in cui era suddivisa, la seguente scritta (CIL X, 8058, 18):

*Celeris Q. Crani Veri ser.*

[di Celere, servo di Quinto Granio Vero]

La scritta venne apposta con un *signaculum* (una sorta di tim-

<sup>104</sup> E. M. LORETI, *Signacula bronzea dell'Antiquarium di Roma*, in *Actes de la VI<sup>e</sup> Rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain (Rome, 5-6 juin 1992)*, Roma, Publications de l'École française de Rome, 193 (1994), pp. 647; 652, afferma erroneamente che la pagnotta sia stata ritrovata a Pompei; così anche D. MANACORDA, *Appunti sul fenomeno della bollatura delle merci in età romana*, in *The Inscribed Economy, Production and Distribution in the Roman Empire in the Light of instrumentum domesticum*, in *JRA*, suppl. 6, Ann Arbor Mi., University of Michigan, 1993, p. 45.

<sup>105</sup> Su questo personaggio, si veda G. CAMODECA, *I ceti dirigenti di rango senatorio, equestre e decurionale nella Campania romana*, I, Napoli, Satura, 2008, p. 164.

bro)<sup>106</sup> sulla pagnotta prima della cottura, con l'indicazione al genitivo del nome di uno schiavo (*Celeris...ser.*) e l'indicazione, sempre al genitivo, del nome del suo *dominus* (*Q. Crani Veri*). Occorre pertanto cercare di capire quale fosse la funzione di tale scritta e poi, in subordine, se questa possa offrire delle indicazioni in merito all'assetto organizzativo del *pistrinum* dal quale la pagnotta doveva provenire.

Procediamo con ordine e soffermiamoci sul primo punto: si potrebbe ipotizzare, innanzi tutto, che la scritta potesse consentire di identificare il proprietario della pagnotta in un forno nel quale fosse stato possibile, per i clienti, cuocere il proprio pane o avere comunque a disposizione dipendenti del forno che svolgessero tale servizio<sup>107</sup>; la seconda ipotesi, in parte collegata alla prima, è che il forno svolgesse un servizio a domicilio per i propri clienti del genere di quello descritto in D. 14.3.5.9 (Ulp. 28 *ad ed.*), e questo sia che vi si cuocessero le pagnotte dei clienti sia che si vendesse il pane con la consegna a domicilio. In ambedue le ipotesi, l'apposizione dei nomi dei clienti sulle pagnotte avrebbe consentito di consegnarle ai destinatari senza che si potesse fare confusione; inoltre, il marchio avrebbe consentito la tracciabilità e la rintracciabilità del prodotto, così da dissuadere i *pistores* dal mescolare il grano con cereali meno pregiati o farine di diversa qualità, a danno dei consumatori.

Si può anche ipotizzare che, nel caso in cui il pane fosse prodotto con la farina del cliente, l'indicazione fosse al genitivo. Il fatto che sulla pagnotta vi fosse il nome dello schiavo, potrebbe sug-

<sup>106</sup> Il *signaculum* con cui è stato impresso il marchio fu ritrovato a Ercolano, nella Casa dei Cervi (la stessa nella quale fu ritrovata la pagnotta) ed è custodito dell'*Antiquarium* comunale di Roma; si vedano E. M. LORETI, *Signacula bronzea*, cit., pp. 647; 652 s.; G. CAMODECA, *I ceti dirigenti*, cit. p. 164; A. CERRETI, *Signaculum di Celer, schiavo di Quintus Annius Verus*, in *Made in Roma. Marchi di produzione e di possesso nella società antica*, Catalogo della mostra tenutasi presso i Mercati di Traiano – Museo dei Fori imperiali, 13 maggio – 20 novembre 2016, (cur. M. MILELLA, S. PASTOR, L. UNGARO), Roma, Gangemi, 2016, p. 130.

<sup>107</sup> Si veda in tal senso E. M. LORETI, *Signacula bronzea*, cit., pp. 647; 652 s.

gerire che fosse Celere ad avere a che fare con il *pistrinum*, magari in qualità di schiavo incaricato di rifornire la *domus* di Quinto Granio Vero. D'altro canto, pare improbabile che un personaggio di rilievo nella vita cittadina dell'epoca, si potesse occupare in prima persona di ordinare la fornitura del pane per la propria casa.

Ma c'è ancora un'altra ipotesi di soluzione: l'iscrizione potrebbe aver avuto la funzione non già di indicare il destinatario della pagnotta, ma piuttosto il 'marchio di fabbrica' del *pistrinum* in cui era stata prodotta, con l'indicazione dello schiavo che lo gestiva (Celere) e del proprietario di costui (Quinto Granio Vero)<sup>108</sup>. Il ritrovamento della pagnotta e del *signaculum* nella *domus* dello stesso Quinto Granio Vero, potrebbe spiegarsi col fatto che Celere rifornisse anche la casa del suo *dominus*, fenomeno attestato nelle fonti giurisprudenziali anche per altri generi alimentari e per le più varie tipologie di merci<sup>109</sup>.

Questi 'marchi di fabbrica'<sup>110</sup>, ampiamente utilizzati dai Romani nell'ambito delle attività produttive più varie<sup>111</sup>, comunicavano al compratore o al committente una serie di informazioni di varia natura, in maniera sostanzialmente analoga alle moderne etichette. Tra gli studiosi, Feliciano Serrao<sup>112</sup>, Andrea Di Porto<sup>113</sup> e Aldo Pe-

<sup>108</sup> Secondo A. CERRETI, *Signaculum di Celere*, cit., p. 130, Celere sarebbe stato lo schiavo addetto alla gestione del *pistrinum* e la pagnotta sarebbe stata destinata al suo *dominus* Quinto Granio Vero.

<sup>109</sup> D. 32.60.2 (Alf. 2 *dig. a Paul. epit.*); D. 33.2.32.2-3 (Scaev. 15 *dig.*); D. 33.9.4.1-2 (Paul. 4 *ad Sab.*); D. 34.2.32.4 (Paul. 2 *ad Vit.*); D. 34.2.39 pr. (Iav. 2 *ex post. Lab.*); su questi passi si veda M. A. LIGIOS, *Merci e legati. Aspetti della riflessione giurisprudenziale in tema di successione nell'esercizio della negotiatio*, in *IURA*, 59 (2011), pp. 58 ss.; 79 ss.

<sup>110</sup> Ad essi è stata dedicata una bella mostra allestita presso i Mercati di Traiano, il cui catalogo è indicato *supra* alla nt. 106.

<sup>111</sup> Il settore più significativo per la quantità e la qualità dei reperti in nostro possesso è quello della produzione fittile e dei manufatti in metallo, ma venivano marchiate con tali sigilli anche altre tipologie di merci, come i vetri e le materie prime grezze o semilavorate (legname, marmo e pietre varie, lingotti di metalli, ecc.).

<sup>112</sup> *L'impresa in Roma antica*, cit., pp. 37 ss.

<sup>113</sup> *Filius, servus e libertus*, cit., pp. 68 ss.; 81 ss.

trucci<sup>114</sup> hanno ipotizzato che questo genere di marchi rivelino, talora, un assetto organizzativo dell'impresa basato, appunto, sull'impiego del *peculium*.

Le testimonianze più significative riguardano in particolare l'impresa di produzione di laterizi, in ordine alla quale si è sostenuto che le *figlinae* – e pertanto i giacimenti di argilla, le officine e gli schiavi *figuli* che vi lavoravano - costituissero i *peculia* degli schiavi posti a capo delle attività produttive<sup>115</sup>. I bolli apposti ai laterizi prodotti in tali officine recano di norma una serie di informazioni riguardanti vari elementi: il nome del *dominus* o della *domina*, il nome dell'*offinator* che sovrintendeva alla *figlina*, il nome del *praedium* o dei *praedia* nei quali si trovava la *figlina* o le *figlinae*; talora il genere di laterizio o più in generale del manufatto; a partire dal II sec. d. C., anche la data consolare<sup>116</sup>. Ebbene, in questi bolli, i nomi degli *offinatores* sono al genitivo<sup>117</sup>, proprio per rimarcare come tali manufatti fossero opera di questi artigiani.

Sulla base di queste considerazioni, si potrebbe pertanto ipotizzare che anche il bollo apposto alla pagnotta di Ercolano potesse avere la stessa funzione: rendere noto al compratore e a chiunque

<sup>114</sup> «*Fistulae aquariae*» di Roma e dell'«ager Viennensis», in Labeo, 42 (1996), pp. 196 ss.; si veda anche ID., *Note sui 'marchi di produzione' e dati delle fonti giurisprudenziali. A proposito di una recente iniziativa*, in BIDR, 111 (2017), pp. 23 ss.

<sup>115</sup> F. SERRAO, *op. loc. ult. cit.*; A. DI PORTO, *op. loc. ult. cit.* Sulla organizzazione delle *figlinae* si veda, tra gli altri, T. HELEN, *Organization of Roman Brick Production in the First and Second Centuries A. D. An Interpretation of Roman Brick Stamps*, Helsinki, Acta Instituti Romani Finlandiae, 9/1-2, 1975, pp. 103 ss.

<sup>116</sup> Sui bolli laterizi si vedano, tra gli ultimi, E. BIANCHI, *L'industria del laterizio e i bolli doliari a Roma in età imperiale*, in *Made in Roma*, pp. 18-20; EAD., *Signa figularum. La collezione di bolli laterizi dell'Antiquarium Comunale di Roma*, in *Made in Roma*, pp. 21-23; A. BALIELO, *Il lavoro delle donne nella produzione laterizia: tracce dal silenzio*, in *Made in Roma*, pp. 24 s.; A. PETRUCCI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>117</sup> Si vedano, per esempio, CIL XV, 261 a, CIL XV, 261 b, CIL XV, 261 c: *Nicomachi Domiti Tulli*; CIL XV, 262 I, CIL XV, 262 II: *Primitivi Domiti Tulli d(oliare) d(e) L(icini)*; CIL XV, 263: *Trophimi Agathobuli Domitiae Lucil(lae)*; CIL XV, 266 a: *Aniceti Domit(iae) Lucill(ae) Paetin(o) et Apron(iano) cos. dol(iare)*.

avesse consumato il prodotto, che questo era stato realizzato da Celere nel *pistrinum* che gli era stato attribuito come *peculium* dal *dominus* Quinto Granio Vero.

## 9. Conclusioni.

La vicenda dei fornai Greci che giunsero a Roma dopo la battaglia di Pidna, è per molti aspetti emblematica: sono prigionieri di guerra, che continuano a svolgere, da schiavi, la stessa attività che avevano svolto da liberi: in questo modo, introducono a Roma saperi, tecniche e metodologie di lavoro fino a quel momento sconosciute.

In una dieta basata principalmente sui cereali, la comparsa del pane lievitato – fino a quel momento sconosciuto ai Romani - non poteva non determinare cambiamenti sociali, economici e giuridici rilevanti. Con la lievitazione, infatti, la lavorazione dei cereali inizia a uscire – se così possiamo dire – dall’ambito domestico per essere svolta soprattutto da operatori professionali, spesso occupati in vere e proprie imprese di produzione e di commercializzazione. Ciò rende necessaria la realizzazione di *pistrina* intesi non solo come semplici mulini, ma come strutture complesse, formate da diversi settori nei quali potevano svolgersi anche tutte le fasi del ciclo produttivo, a partire dalla pesatura e dalla molitura dei cereali per finire alla vendita del pane e degli altri prodotti da forno e alla prestazione di svariati servizi alla clientela.

La varietà di tali servizi si riflette in ambito negoziale, dando un contributo all’affermazione del contratto di *locatio conductio operis*, che riguarda più in generale le attività artigianali nate e sviluppatesi in ambito urbano in parallelo alla progressiva decadenza dell’autarchia familiare. Così, presso i *pistores* era possibile sia far pesare, macinare e setacciare i propri cereali sia far cuocere il proprio pane lavorato in casa o dagli stessi *pistores*, tutte attività per le quali i fornai svolgevano attività lavorative, ricevendo a titolo di

compenso una mercede. I clienti, ovviamente, concludevano coi *pistores* anche contratti di compravendita, nel caso in cui questi avessero venduto loro pane ottenuto con propria farina. È ipotizzabile che in tutti i casi appena menzionati fosse possibile, per i clienti, avvalersi del servizio a domicilio.

La capacità dei *pistores* di soddisfare le più varie esigenze della clientela è probabilmente una delle principali ragioni della loro ascesa economica e sociale: tenuti in un primo momento in bassa considerazione, perché schiavi o liberti, essi divennero fondamentali – soprattutto a partire dalla prima età classica, con l’istituzione del servizio imperiale dell’annona da parte di Augusto – per le distribuzioni gratuite di grano ai cittadini che ne avevano diritto. A poco a poco essi finirono per costituire un ceto produttivo strategico per il mantenimento della pace sociale a Roma, come nelle altre grandi città in cui si distribuiva il grano a prezzo calmierato o, addirittura, gratuitamente. I *pistores* assunsero, perciò, un ruolo anche ‘politico’, divenendo dei ‘professionisti’ di cui il potere non poteva fare a meno: nel corso dei secoli ciò si tradusse nell’ereditarietà e obbligatorietà dello svolgimento delle loro funzioni. Nell’età tardoantica i *pistores* costituirono una sorta di ordine protetto e vincolato, che doveva garantire l’approvvigionamento di farina e pane alle masse povere. Un intero titolo del Codice Teodosiano è dedicato a loro (CTh. 14.3 *De pistoribus*). In altro modo, e con altre prospettive ed esiti, la storia del pane – e dei panificatori – si intreccia sempre in maniera indissolubile con la storia sociale.

**Maria Antonietta Ligios**

*ABSTRACT:*

Il saggio è dedicato alla storia del pane lievitato nell’antica Roma. Secondo Plinio il Vecchio, esso si diffuse in seguito all’arrivo a Roma di fornai Greci ridotti in schiavitù dopo la fine della terza guerra macedonica (battaglia di Pidna, 168 a. C.). Grazie ad essi la

lavorazione del pane, fino a quel momento svolta in ambito familiare a opera delle donne, iniziò a essere una produzione rivolta al mercato. Le attività di produzione e vendita di numerose tipologie di pane e la varietà di servizi offerti alla clientela determinarono la rapida ascesa sociale dei *pistores*, il cui ruolo divenne significativo anche dal punto di vista politico con l'istituzione del servizio imperiale dell'annona da parte di Augusto. L'attività commerciale dei *pistores* consisteva essenzialmente nella conclusione di contratti di compravendita e di locazione conduzione. L'impresa che a essi faceva capo poteva assumere diversi assetti organizzativi: oltre al modello a conduzione diretta, in cui era lo stesso titolare che sovrintendeva alle varie fasi della lavorazione del pane e del suo commercio, nelle fonti in nostro possesso è attestato il ricorso a preposti che rivestivano la qualifica di *institores* e a figli e soprattutto a schiavi dotati di *peculium*.

*EN:*

The essay is dedicated to the history of leavened bread in ancient Rome. According to Pliny the Elder, this occurred following the arrival in Rome of Greek bakers enslaved after the end of the Third Macedonian War (Battle of Pydna, 168 BC). Thanks to them, the making of bread, which had hitherto been carried out in the family by women, began to take on the form of production aimed at the market. The activities of production and sale of numerous types of bread and the variety of services offered to customers determined the rapid social rise of the *pistores*, whose role became significant also from a political point of view with the establishment of the imperial service of the annona by Augustus. The commercial activity of the *pistores* consisted essentially in the conclusion of purchase and lease agreements. The company that was responsible for them could take on different organisational structures: in addition to the direct management model, in which it was the same owner who supervised the various phases of the making of bread and its trade, in the sources in our possession there is evi-

dence of the use of supervisors who held the title of *institores* and children and especially slaves with *peculium*.

*PAROLE CHIAVE*

pane; lievito; *pistores*; *pistrina*; compravendita; locazione conduzione; impresa di produzione e commercializzazione

bread; yeast; *pistores*; *pistrina*; purchase; lease management; production and marketing company

## **IL PIANO STRATEGICO DELLA PAC FRA GREEN DEAL EUROPEO E OBIETTIVI DI AUTOSUFFICIENZA<sup>0</sup> ALIMENTARE**

**Sommario:** **1.** *Il piano strategico nazionale della PAC al centro di un nuovo modello di governance.* – **2.** *Le raccomandazioni generali della Commissione e le raccomandazioni specifiche per l'Italia.* – **3.** *Le osservazioni della Commissione sulla proposta di piano strategico italiano: problematiche principali.* – **4.** *Il piano strategico italiano approvato: uno sguardo d'insieme.* – **5.** *Conclusioni.*

### **1. Il piano strategico nazionale della PAC al centro di un nuovo modello di governance.**

La nuova stagione della Politica Agricola Comune (PAC), inaugurata dal pacchetto di regolamenti del dicembre 2021 ed operativa per il periodo 2023-2027<sup>1</sup>, oltre ad essere stata progettata

<sup>1</sup> La nuova PAC si fonda sui seguenti atti normativi: Reg. (UE) 2021/2115, recante norme sul sostegno ai piani strategici nazionali della PAC, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, in *GUUE*, 6 dicembre 2021, L 435/1, p. 1 ss.; Reg. (UE) 2021/2116, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC e che abroga il Reg. (UE) n. 1306/2013, in *GUUE*, 6 dicembre 2021, L 435/187, p. 1 ss.; Reg. (UE) 2021/2117, che modifica il Reg. (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, Reg. (UE) n. 251/2014 sulle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e Reg. (UE) n. 228/2013 recante misure nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione, in *GUUE*, 6 dicembre 2021, L 435/262, p. 1 ss. Il periodo transitorio (2021-2022) di passaggio dalla PAC precedente (2014-2020) all'attuale (2023-2027), segnato da un prolungamento dei tempi di approvazione dei nuovi regolamenti in ragione anche delle tempistiche imposte dal rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione, dall'uscita del Regno Unito dall'Unione europea con la conseguente contrazione di bilancio che ne è derivata, dalla pandemia, è stato disciplinato dal Reg. (UE) 2020/2220 in modo da consentire comunque l'accesso ai finanziamenti del FEGA e del

all'insegna di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, è caratterizzata dall'introduzione dello strumento innovativo dei piani strategici nazionali, previsti e disciplinati dal Reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, "recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013"<sup>2</sup>.

Nella Comunicazione della Commissione "Il futuro

FEASR. I regolamenti citati costituiscono la struttura di base che deve essere completata da regolamenti di esecuzione e delegati della Commissione.

<sup>2</sup> Per un inquadramento sull'architettura *green* della nuova PAC, sul nuovo modello di *governance* europeo e sulle relative criticità, nella consapevolezza della complessità dell'argomento, si rinvia a L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFUE*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 2 ss.; P. LATTANZI, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, ivi, p. 705 ss.; L. COSTATO, *L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti, e mercato*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 3/2021, p. 1 ss.; L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 1/2021, p. 45 ss.; I. CANFORA, *La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi*, in *Riv. dir. agrario*, n. 1/2020, p. 298 ss. Più in generale, anche per una ricostruzione storica dei processi evolutivi della politica agricola comune, si veda S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, Cacucci, 2021; F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, in *Agriregionieuropa*, Collana Economia Applicata; N. LUCIFERO, S. CARMIGNANI (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; M. MATTALIA, *I principi d'amministrazione pubblica in agricoltura tra libertà di circolazione, innovazione sociale e regolazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019; E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano, Giuffrè, 2011; P. BORGHI, L. COSTATO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona: i riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, Jovene, 2011.

dell'alimentazione e dell'agricoltura" del 2017<sup>3</sup> – che contiene le proposte della Commissione per la PAC post 2020 – è stata posta in luce l'efficacia limitata degli strumenti della PAC, sino a quel momento posti in essere<sup>4</sup>, al fine di fronteggiare le sfide ambientali e climatiche. Nel documento citato si esprime la ferma intenzione di progettare una PAC capace di “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”.

La Comunicazione della Commissione, oltre a voler rafforzare l'attitudine *green* della PAC unitamente all'obiettivo di incentivare conoscenza, innovazione e tecnologia in agricoltura, contiene un elemento di forte discontinuità rispetto al passato poiché propone di limitare il ruolo dell'UE alla determinazione di parametri di base, valorizzando maggiormente l'autonomia decisionale degli Stati membri, alla luce del principio di sussidiarietà, attraverso l'innovativo strumento dei piani strategici.

Ai sensi del Reg. (UE) 2021/2115 i parametri di base risultano corrispondere a: obiettivi, generali e specifici, e relativi indicatori comuni – di *output*, di risultato, di impatto, di contesto; requisiti

<sup>3</sup> 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, 29 novembre 2017, COM(2017) 713 final, reperibile *online*. In argomento v. S. BOLOGNINI, *La Comunicazione della Commissione europea “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”*, in *Riv. dir. agrario*, n. 1/2018, p. 110 ss.

<sup>4</sup> Nella Comunicazione della Commissione in esame si sottolinea l'esigenza di sostituire l'architettura verde della PAC posta in essere sino a quel momento, incentrata principalmente su tre strumenti strategici distinti (condizionalità, pagamenti verdi diretti, misure agroambientali volontarie e azioni per il clima), con un'impostazione più mirata e più flessibile caratterizzata da una combinazione di misure obbligatorie e misure volontarie nel primo e secondo pilastro e obiettivi quantificati definiti a livello di singoli Stati attraverso piani strategici. La concessione del sostegno al reddito deve essere subordinata allo svolgimento, da parte degli agricoltori, di pratiche ambientali e climatiche che costituiscono punto di partenza per pratiche volontarie più ambiziose.

comuni (condizionalità); tipi di intervento sotto forma di pagamenti diretti (disaccoppiati o accoppiati), tipi di intervento in alcuni settori, tipi di intervento per lo sviluppo rurale; modalità di finanziamento. Agli Stati, per il tramite dei piani strategici della PAC, è assegnato dal Reg. (UE) 2021/2115, artt. 104 ss., il compito di conseguire gli obiettivi specifici della PAC delineando una strategia di intervento caratterizzata dalla fissazione di *target* finali e relativi target intermedi quantitativi per conseguire i pertinenti obiettivi specifici<sup>5</sup>. I target finali devono essere fissati utilizzando una serie comune di indicatori di risultato, di cui all'allegato I del Reg. (UE) 2021/2115. Per il conseguimento degli obiettivi gli Stati definiscono gli interventi sulla base delle tipologie di interventi stabilite dall'UE. I piani strategici devono, altresì, assegnare le risorse finanziarie.

Si concretizza in tal modo il nuovo modello di attuazione della PAC, c.d. *New Delivery Model*, prospettato nella richiamata Comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, in cui spetta agli Stati membri individuare le soluzioni più adatte alle specifiche realtà economiche, ambientali e sociali nazionali, anche per ciò che attiene a controlli e sanzioni, assumendo, in tal modo, maggiore responsabilità rispetto al passato. Traspare un obiettivo di semplificazione dell'architettura della PAC non più caratterizzata da requisiti dettagliati definiti a livello centralizzato (unionale), superando, in tal modo, un'impostazione nel suo complesso poco attenta alle specifiche realtà agricole, sociali, economiche, geografiche, climatiche nazionali.

I piani strategici nazionali rappresentano uno strumento di *governance* ispirato al principio di sussidiarietà e fortemente innova-

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 4 del Reg. (UE) 2021/2115 per *target* intermedi si intendono «valori intermedi prestabiliti, fissati dagli Stati membri nel quadro delle loro strategie di intervento (...) per uno specifico esercizio finanziario, da conseguire entro una determinata scadenza temporale del piano strategico della PAC al fine di garantire progressi tempestivi in relazione agli indicatori di risultato»; per target finali si intendono «valori prestabiliti, fissati dagli Stati membri nel quadro delle loro strategie di intervento (...) da conseguire al termine del periodo del piano strategico della PAC in relazione agli indicatori di risultato».

tivo nell'ambito della PAC 2023-2027. Il piano strategico costituisce un documento unitario nel quale convergono azioni di sostegno finanziate dall'Unione europea attraverso il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), c.d. I pilastro, e attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), c.d. II pilastro. L'introduzione dei piani strategici determina la transizione da una PAC fondata sulla *compliance* ad una basata sulla performance (c.d. *switch* fra approccio di conformità e approccio orientato ai risultati) e sulla presenza di un insieme comune di indicatori finalizzati a garantire un'azione di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia dell'azione degli Stati membri nel conseguimento dei propri target finali e degli obiettivi della PAC.

Nel nuovo modello di *governance* spetta agli Stati membri valutare le esigenze specifiche dei propri territori, definire target intermedi e finali e conseguirli secondo un procedimento strutturato su predisposizione e proposta del piano da parte degli Stati, approvazione dei piani strategici nazionali da parte della Commissione e monitoraggio condiviso (Stati/Commissione) sulla loro attuazione. Agli Stati membri è richiesto di dimostrare, per il tramite dei propri piani strategici, una maggiore ambizione rispetto al passato per quanto concerne gli obiettivi specifici della PAC in materia di ambiente e di clima, secondo un principio di non regressione a livelli inferiori pregressi di tutela<sup>6</sup>.

Il nuovo impianto progettuale e attuativo della PAC rivela un chiaro obiettivo di semplificazione perseguito dall'UE, che concentra in un solo piano strategico per ogni Stato membro, eventualmente articolato in interventi regionalizzati<sup>7</sup>, il precedente sistema

<sup>6</sup> Cfr. art. 105 Reg. (UE) 2021/2115, che richiede agli Stati membri di mirare, attraverso i piani strategici, a contribuire complessivamente al conseguimento degli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1, lett. d) e) ed f) in misura maggiore rispetto a quanto fatto complessivamente con il sostegno nel quadro del FEAGA e del FEASR nel periodo dal 2014 al 2020.

<sup>7</sup> Cfr. art. 104 Reg. (UE) 2021/2115, che coniuga il principio di unicità del piano con il rispetto dell'ordinamento costituzionale, prevedendo che, qualora taluni elementi del piano siano stabiliti a livello regionale, sia garantita dagli Stati la

di notifiche nazionali su pagamenti diretti, strategie settoriali, piani regionali di sviluppo rurale. Una semplificazione che può apparire tale per l'Unione ma non necessariamente per i singoli Stati, per i quali la predisposizione di un unico documento per la totalità del proprio territorio, all'interno del quale concentrare tutti gli interventi PAC, ha rappresentato un fattore di significativa complicazione tenuto anche conto della complessità del quadro normativo di riferimento; gli Stati membri hanno proceduto a differenti velocità nel processo di predisposizione dei relativi piani ai fini dell'approvazione definitiva da parte della Commissione.

La maggior parte degli Stati ha necessitato di tempi prolungati per la presentazione dei piani nazionali aggiornati alle osservazioni della Commissione<sup>8</sup>; fra agosto e dicembre 2022 la Commissione ha approvato i 28 piani strategici nazionali della PAC, uno per ogni Stato membro e due per il Belgio; i piani strategici nazionali sono operativi a partire dal 1° gennaio 2023. Il piano strategico italiano è stato definitivamente approvato dalla Commissione il 2 dicembre 2022<sup>9</sup>.

Alla luce di quanto annunciato dalla Commissione al termine del processo di approvazione dei piani strategici nazionali, “finanziamenti europei per 264 miliardi di euro sosterranno gli agricoltori europei nella transizione verso un settore agricolo sostenibile e resiliente ... I cofinanziamenti e i finanziamenti nazionali complementari porteranno il bilancio pubblico totale stanziato per gli agricoltori e le comunità rurali a 307 miliardi di euro per il periodo 2023-2027”<sup>10</sup>.

coerenza e l'uniformità rispetto a quanto stabilito a livello nazionale. Le sezioni in cui si articolano i piani, ai sensi dell'art. 107, devono rispecchiare gli elementi stabiliti a livello regionale.

<sup>8</sup> Lo scadenziario per l'approvazione dei piani strategici della PAC prevedeva la scadenza del 1° gennaio 2022 per la presentazione dei piani alla Commissione e la successiva scadenza del 30 giugno per la definitiva approvazione dei piani stessi a seguito di un periodo di negoziazione Stati/Commissione.

<sup>9</sup> Decisione di esecuzione della Commissione, 2 dicembre 2022, C(2022) 8645 final, reperibile *online*.

<sup>10</sup> Commissione, Comunicato stampa, 14 dicembre 2022, Nuova politica agricola comune al via il 1° gennaio 2023, reperibile *online*.

Fermo restando il quadro normativo caratterizzato, in particolare, dal Reg. (UE) 2021/2115, la cornice di documenti di *soft law* in cui si colloca l'innovativo strumento del piano strategico nazionale è costituita, oltre che dalla già citata Comunicazione della Commissione relativa al futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, dalla Comunicazione relativa al *Green Deal* europeo, risalente al 2019<sup>11</sup>, a cui hanno fatto seguito le Comunicazioni del 2020 relative alla Strategia dal produttore al consumatore (Strategia *Farm to fork*, F2F)<sup>12</sup> e alla Strategia sulla biodiversità per il 2030<sup>13</sup>.

Il *Green Deal* è presentato dalla Commissione, nella Comunicazione ad esso riferita, come “una nuova strategia di crescita mira-

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Green Deal* europeo, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final, reperibile *online*. Per un approfondimento relativo al significato del *Green deal* e delle strategie che ne sono derivate, con particolare attenzione alla produzione alimentare e allo scenario PAC, si rinvia a P. LATTANZI, *Il “New Green Deal”, la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, cit., p. 705 ss.; D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, in *Alimenta*, n. 4/2022, p. 653 ss.; A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agrario*, 1/2020, p. 23 ss. Più in generale in argomento si veda M. IANNELLA, *L’“European Green deal” e la tutela costituzionale dell’ambiente*, in *federalismi.it*, 24/2022, p. 171 ss.; D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2022, p. 297 ss.; E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel “Green Deal” europeo*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2/2022, p. 468 ss.; C. STEFANIA, *Il “Green Deal” e il tempo delle crisi*, in *Riv. trim. dir. economia*, 4/2022, p. 526 ss.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, 20 maggio 2020, reperibile all’indirizzo COM(2020) 381 final, reperibile *online*

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, reperibile *online*.

ta a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse". All'interno di questo ambizioso piano di azione verso la *green economy* i piani strategici nazionali hanno assunto il ruolo di fondamentali strumenti di adeguamento della nuova politica agricola comune, la cui progettazione risale ad epoca anteriore alla stesura del *Green Deal*, agli obiettivi di tale strategia, per la quale almeno il 40% del bilancio complessivo della PAC deve contribuire all'azione per il clima; per tale ragione diviene centrale, ai fini dell'approvazione, la valutazione dei piani strategici alla luce di "solidi criteri climatici ed ambientali".

Nella Strategia "Dal produttore al consumatore" si evidenzia, all'interno di un corposo quadro di obiettivi di sostenibilità e di resilienza, l'importanza di garantire un "sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili"; il quadro di minacce alla *food security* – pandemie, siccità, inondazioni, incendi boschivi, nuovi organismi nocivi e, purtroppo, guerre – ricorda "costantemente che il nostro sistema alimentare è minacciato e deve diventare più sostenibile e resiliente". Accanto agli obiettivi di *food security* si pongono, in un'ottica di stretta interconnessione, obiettivi correlati alla transizione, necessaria, verso sistemi alimentari sostenibili caratterizzati dalla riduzione della dipendenza da pesticidi e antimicrobici, dalla riduzione del ricorso eccessivo ai fertilizzanti, dal potenziamento dell'agricoltura biologica, dal miglioramento del benessere degli animali, dalla inversione della perdita di biodiversità. Evidente il ruolo dell'agricoltura e degli agricoltori in tale processo di transizione: la nuova PAC, in particolare attraverso i nuovi regimi ecologici (eco-schemi), deve sostenere tale transizione e, per tale ragione, deve essere incentrata sul *Green Deal*; i piani strategici, a loro volta, devono contribuire al perseguimento del complesso di obiet-

tivi delineati dalla strategia *Farm to fork*, che ha assunto un ruolo centrale per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030.

La necessità di integrare gli obiettivi del *Green Deal*, per come declinati nello specifico dalla strategia *Farm to fork*, all'interno della PAC e dei piani strategici nazionali è ulteriormente ribadita dalla Comunicazione relativa ad un Strategia per la biodiversità in cui si sottolinea l'importanza dei piani strategici nazionali al fine di favorire lo sviluppo di pratiche sostenibili quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità e al fine di determinare regimi più rigorosi in tema di benessere animale. Con particolare riguardo all'agricoltura biologica, la Strategia per la biodiversità fissa l'obiettivo – poi confermato e sviluppato dal piano d'azione per l'agricoltura biologica<sup>14</sup> – di adibire all'agricoltura biologica almeno il 25% dei terreni agricoli dell'UE.

La “architettura verde” della PAC 2023-2027, per come confezionata dai regolamenti di fine 2021, ha, dunque, dovuto integrare al proprio interno gli obiettivi del *Green Deal* così come declinati nella strategia *Farm to fork* e in quella per la biodiversità. Tale impegno, sul fronte della legislazione UE, si è tradotto, in particolare, nella c.d. condizionalità rafforzata, che integra e migliora il precedente sistema di *greening*, incrementando il numero dei criteri di gestione obbligatori (GCO) e delle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) (Reg. (UE) 2021/2115, art. 12 e allegato III), ed è arricchita dalla condizionalità sociale, la cui finalità consiste nel contribuire allo sviluppo di un'agricoltura socialmente sostenibile tramite il rispetto, da parte dei beneficiari, delle norme di base in materia di condizioni di lavoro e di impiego dei lavoratori agri-

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *relativa a un piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica*, 19 aprile 2021, COM(2021) 141 final/2, reperibile *online*.

coli e di salute e sicurezza sul lavoro<sup>15</sup>; negli eco-schemi relativi a clima, ambiente, benessere animale, resistenza antimicrobica (regimi ecologici obbligatori per gli Stati, che devono destinare, per ogni anno civile dal 2023 al 2027, almeno il 25% delle assegnazioni per i pagamenti diretti a tali regimi, ai sensi di quanto statuito dall'art. 95 Reg. (UE) 2021/2115, e volontari per gli agricoltori) finalizzati ad incentivare e remunerare pratiche agricole che vadano oltre i requisiti obbligatori previsti dal sistema di condizionalità; con riguardo al II pilastro, nell'introduzione delle misure agro-climatiche-ambientali (misure ACA).

Tenuto conto del contesto di riferimento, gli obiettivi che il piano strategico deve mirare a realizzare sono indicati nel Reg. 2021/2115: l'art. 5 individua 3 obiettivi generali (di tipo economico, ambientale e sociale); l'art. 6, al par. 1, individua 9 obiettivi specifici, che declinano la dimensione economica, sociale, ambientale della sostenibilità e, al par. 2, 1 obiettivo trasversale relativo a conoscenza, innovazione, digitalizzazione (*Agricultural Knowledge and Innovation System* – sistema di conoscenza e innovazione in campo agricolo - AKIS), che integra i 9 obiettivi specifici. Nel perseguire gli obiettivi specifici, incluso quello a carattere trasversale, gli Stati membri devono adottare misure finalizzate a ridurre l'onere amministrativo e ad assicurare la semplificazione nell'attuazione della PAC.

Il piano strategico è, come si è già avuto modo di sottolineare, unico per entrambi i pilastri anche per gli Stati, come l'Italia, caratterizzati dalla precedente gestione regionalizzata dei PSR relativi al II pilastro; questo implica la ricerca di un equilibrio di *governance* Stato/Regioni, in particolare attraverso il tavolo di partenariato,

<sup>15</sup> La condizionalità sociale può essere attuata dagli Stati membri in data successiva rispetto al 1° gennaio 2023, ma non oltre il 1° gennaio 2025 (Reg. (UE) 2021/2115, art. 14). In argomento v. A. MARCIANÒ, *Agricoltura e dinamiche sindacali nel diritto del lavoro della transizione ecologica*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3/2022, p. 713 ss. Per un inquadramento del diritto del lavoro nel contesto delle sfide epocali dell'epoca attuale si veda A. PERULLI, V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Bologna, 2022.

nella redazione del piano strategico e nella gestione delle relative risorse e implica la capacità di instaurare una sinergia fra i due pilastri. Un'unica eccezione alla regola di un solo piano per ogni Stato è stata prevista per il Belgio, in relazione al quale i piani strategici presentati e approvati sono due (Fiandre e Vallonia). Il numero dei piani strategici approvati ammonta, perciò, come si è già anticipato, a 28.

A guidare la redazione del piano strategico sono le raccomandazioni della Commissione, che si differenziano, al loro interno, in generali e specifiche per ogni Stato membro e sono focalizzate su ciascuno degli obiettivi specifici della PAC; nelle raccomandazioni si sottolinea l'importanza della fissazione, a livello di singoli piani strategici, dei target finali.

La redazione del piano strategico è il frutto di un procedimento trasparente e partecipato; in Italia è stato attivato, con la collaborazione della rete rurale nazionale, un tavolo di partenariato (Ministero dell'agricoltura, Regioni e Province autonome, stakeholder) ed è stato adottato il modello del *policy brief* per ricostruire il quadro della ricerca e conoscenza già esistenti rispetto alla politica di riferimento. Il procedimento di definizione dei contenuti del piano ha richiesto una serie di passaggi per compilare le sezioni del documento previste dal Reg. (UE) 2021/2115, art. 107: analisi SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities and threats* – punti di forza, punti di debolezza, opportunità, minacce) della situazione attuale dell'area interessata dal piano strategico, individuazione delle esigenze per ciascun obiettivo specifico della PAC, definizione delle priorità delle esigenze, definizione della strategia di intervento per ogni obiettivo specifico della PAC affrontato nel piano strategico. Occorre notare che, ai sensi del Reg. (UE) 2021/211, tutte le esigenze derivanti dall'analisi SWOT devono essere descritte indipendentemente dal fatto che siano o meno affrontate attraverso il piano strategico. Inoltre, nella definizione delle priorità delle esigenze occorre inserire una "solida giustificazione" delle scelte effettuate che spieghi, se del caso, le ragioni per cui determinate esi-

genze, pur essendo state individuate, non sono affrontate o lo sono solo parzialmente all'interno del piano strategico. Per quanto riguarda la strategia di intervento, si è reso necessario, per ciascun obiettivo specifico di cui all'art. 6, paragrafi 1 e 2, del Reg. (UE) 2021/2115 affrontato nel piano strategico, stabilire i target finali e i relativi target intermedi per gli indicatori di risultato pertinenti utilizzati a seguito della valutazione delle esigenze nonché individuare gli interventi. Si ricorda, infine, che una sezione del piano contiene il piano dei target finali che è una tabella riassuntiva che riporta i target finali e intermedi. Come si può comprendere, nell'economia della pianificazione strategica, target finali e indicatori di risultato assumono una rilevanza significativa.

## **2. Le raccomandazioni generali della Commissione e le raccomandazioni specifiche per l'Italia.**

Nelle raccomandazioni generali indirizzate agli Stati membri nel dicembre 2020 la Commissione ha inteso indicare la direzione che i piani strategici devono seguire per l'attuazione degli obiettivi specifici della PAC al fine di contribuire congiuntamente all'attuazione del *Green Deal*<sup>16</sup>. Coerentemente con l'ottica di flessibilità che caratterizza l'attuazione del nuovo quadro strategico, le raccomandazioni individuano le questioni strategiche principali da affrontare con urgenza in ogni Stato membro, fornendo orientamenti su come trattarle all'interno dei piani strategici della PAC. I piani strategici, si ricorda, devono dimostrare coerenza con i valori del *Green Deal* e con le strategie *farm to fork* e sulla biodiversità; il

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piano strategici della politica agricola comune, 18 dicembre 2020, COM(2020) 846 final, reperibile *online*. Le Raccomandazioni specifiche per l'Italia sono contenute nel documento 18 dicembre 2020, SWD(2020) 396 final.

dialogo strutturato con la Commissione è finalizzato a garantire questo.

“I futuri piani strategici della PAC non sono solamente strumenti di pianificazione. Essi costituiscono la base per una nuova *governance*, attraverso una cooperazione rafforzata fra i vari livelli di governo e una maggiore apertura e trasparenza nei confronti della società europea” (raccomandazioni generali della Commissione).

La Commissione sottolinea l'importanza di predisporre i piani strategici rispettando il principio del partenariato al fine di aumentare le conoscenze, le competenze e i punti di vista disponibili per l'elaborazione e l'attuazione della futura PAC. Gli Stati membri devono, perciò, elaborare i piani basandosi su procedure trasparenti e coinvolgendo i portatori di interessi. Il coinvolgimento di tutti gli organismi pubblici pertinenti (comprese le autorità regionali e locali competenti), delle parti economiche e sociali e degli organismi pertinenti che rappresentano la società civile deve avvenire in tutte le fasi preparatorie del piano strategico della PAC.

La stesura della versione definitiva dei piani deve tenere conto, altresì, degli effetti del conflitto russo-ucraino e dell'aumento generalizzato dei prezzi delle materie prime, mettendo in primo piano il legame integrale tra azione per il clima e sicurezza alimentare<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Sul concetto di sicurezza alimentare, nella sua duplice accezione quantitativa in termini di disponibilità di approvvigionamenti in quantità sufficiente – *food security* - e qualitativa in termini di sicurezza igienico-sanitaria – *food safety*, si rinvia a L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, Wolter Kluwer, 2022, p. 2 ss.; A. LUPO, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 1/2022, p. 54 ss.; M. RAMAJOLI, *Dalla “food safety” alla “food security” e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, p. 271 ss.; L. COSTATO, S. RIZZIOLI, voce *Sicurezza alimentare*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. civ.*, Agg., Milano, Giuffrè, 2010, p. 919; P. BORGHI, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare: atti del VII° Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di L. Lorvellec*, Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002, Vol I, Milano, Giuffrè, 2003, p. 449 ss. Sui rapporti fra *food safety*, *food security* e riforme PAC si rinvia a L. COSTATO, *Agricoltura e*

Nella sua comunicazione “Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari”<sup>18</sup>, la Commissione ha annunciato una serie di misure a sostegno della sicurezza alimentare e del settore agricolo riaffermando l’importanza della sostenibilità ambientale, sociale ed economica del settore agricolo per la resilienza e la sicurezza alimentare a lungo termine e sottolineando il carattere di strumento essenziale della PAC per facilitare questa transizione. I piani strategici nazionali devono essere in grado di sfruttare tutte le opportunità per: a) rafforzare la resilienza del settore agricolo dell’UE; b) ridurre la dipendenza degli Stati membri dai fertilizzanti sintetici e aumentare la produzione di energia rinnovabile senza pregiudicare la produzione alimentare; c) trasformare la capacità produttiva in linea con metodi di produzione più sostenibili<sup>19</sup>.

*prodotti agroalimentari nel TFUE*, cit., p. 8. Per un approfondimento sui controversi rapporti fra sicurezza alimentare e sovranità alimentare – concetto quest’ultimo di incerta definizione e di ricorrente utilizzo in ambito alimentare in un contesto, come quello attuale, segnato da forti preoccupazioni sulla sufficienza degli approvvigionamenti – si veda A. MORRONE, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in A. MORRONE, M. MOCCHIGIANI (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, Bologna, 2022, p. 7 ss.; D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, cit., p. 654; L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal “diritto al cibo adeguato” alla “sovranità alimentare”*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, n. 3/2011, p. 159 ss. In tema di sovranità alimentare si veda, infine, il saggio di G. ZAGREBELSKY, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3/2017, p. 435 ss.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, 23 marzo 2022, COM(2022) 133 final, reperibile *online*.

<sup>19</sup> Sull’efficacia della PAC 2023-2027 nel garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari v. le riflessioni critiche di L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3/2022, il quale sottolinea la maggiore attenzione del legislatore UE verso i profili di sostenibilità ambientale – certamente non eludibili – rispetto ai profili di sostenibilità economica, con riguardo alle imprese agricole, e di *food*

Nelle Raccomandazioni dedicate all'Italia la Commissione ha posto in evidenza un articolato quadro di criticità con riguardo agli obiettivi economici, sociali, ambientali della nuova PAC alla luce della strategia F2F e della strategia sulla biodiversità per il 2030.

Con riguardo all'obiettivo di promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare, si sottolinea, in particolare, la bassa crescita della produttività delle aziende agricole a causa dell'invecchiamento della popolazione agricola, del basso livello di digitalizzazione e delle piccole dimensioni delle aziende medesime. La volatilità del reddito agricolo è accentuata dalle differenze nella distribuzione dei pagamenti diretti, principalmente a causa dell'utilizzo del criterio dei riferimenti storici individuali; in tal modo non si sostiene chi ha effettivamente bisogno e non si tengono in debito conto le esigenze economiche e ambientali future.

Con riguardo all'obiettivo di rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e di clima, si rileva che in Italia le emissioni agricole (comprese le emissioni di gas a effetto serra (GES) e di ammoniaca), dopo una riduzione registrata tra il 1990 e il 2013, non sono diminuite negli ultimi anni. Un miglioramento si rende necessario soprattutto con riguardo al settore zootecnico, in particolar modo nelle zone soggette ad utilizzo agricolo più intensivo (nord Italia). A tal fine l'estensivizzazione e un'adeguata gestione dei pascoli, l'adozione di strategie di alimentazione del bestiame a basse emissioni e una migliore gestione del letame possono contribuire a rendere il settore zootecnico più so-

*security*. A questo proposito si veda anche il Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema: proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari, 30 novembre 2022, 2023/C 79/05, che auspica cambiamenti "più strutturali" della politica agricola comune che sappiano far fronte alla drastica perdita di redditività della produzione agricola, soprattutto per quanto riguarda le piccole e medie imprese, valorizzando, al contempo, soluzioni produttive che garantiscano obiettivi di sostenibilità ambientale di medio e lungo periodo.

stenibile, in linea con la strategia dell'UE sul metano. Allo stesso modo la produzione di energia rinnovabile dal settore agricolo e forestale può essere migliorata; l'Italia si colloca, infatti, su valori inferiori alla media UE nonostante un potenziale significativo di produzione di biomassa, energia solare ed eolica. Anche la gestione sostenibile delle foreste presenta un potenziale notevole per lo sviluppo socioeconomico delle zone rurali: nonostante la copertura forestale significativa, gran parte delle foreste italiane non è gestita attivamente. Il bilancio dei nutrienti per l'azoto è superiore alla media dell'UE e numerose zone presentano un livello elevato di inquinamento da nitrati, soprattutto nelle zone soggette ad uso intensivo e nelle acque sotterranee. Strumenti digitali di gestione dei nutrienti delle aziende agricole potrebbero risultare utili così come occorre favorire il passaggio a colture a minore intensità idrica, associato a una maggiore diffusione di tecnologie di irrigazione efficienti; al tal fine dovrebbero essere rimossi gli ostacoli agli investimenti a favore di una maggiore efficienza irrigua. L'irrigazione dovrebbe essere resa sostenibile, limitando l'aumento della superficie irrigata o della quantità di acqua prelevata. Dovrebbero essere sostenuti gli investimenti che favoriscono l'accumulo di risorse idriche e la prevenzione delle inondazioni e la protezione contro le stesse, utili anche per regolamentare meglio gli eventi meteorologici estremi legati ai cambiamenti climatici. Per quanto concerne l'agricoltura biologica, l'Italia si colloca ben al di sopra della media UE; nonostante ciò, la situazione della biodiversità in Italia è in costante peggioramento, soprattutto per quanto concerne gli uccelli, le specie e gli habitat legati ai terreni agricoli. Occorre intensificare gli sforzi per promuovere un uso inferiore e più razionale dei prodotti fitosanitari (considerando che talune regioni italiane sono tra gli utilizzatori più intensivi di pesticidi nell'UE), nonché per garantire la presenza e la conservazione degli elementi caratteristici del paesaggio. Si richiede una gestione migliore delle zone di Natura 2000 e di altre zone protette.

Con riguardo all'obiettivo di rafforzare il tessuto socio-

economico delle zone rurali e rispondere alle preoccupazioni sociali, assume particolare rilevanza la sfida del ricambio generazionale considerato che la percentuale di giovani agricoltori colloca l'Italia al terzultimo posto tra gli Stati membri e tale percentuale continua a diminuire. Tale tendenza è riscontrabile anche nel rapporto tra capi azienda giovani e più anziani (6 giovani agricoltori ogni 100 anziani). Nell'ultimo decennio si è assistito in Italia ad un esodo generale dalle zone rurali. Tra tutti gli Stati membri, il tasso di occupazione rurale è il più basso (con uno dei divari di genere più elevati) e si registra la seconda percentuale più elevata di giovani (15-24 anni) che non lavorano né seguono un corso di studi e il terzo tasso più elevato di disoccupazione rurale. Al fine di conseguire risultati in materia di parità di genere, è necessario considerare attentamente le esigenze specifiche delle donne nell'agricoltura e nelle zone rurali. Occorre, inoltre, garantire la tutela dei lavoratori agricoli, in particolare di quelli precari, al fine di realizzare un sistema alimentare equo come previsto dalla strategia *Farm to fork*. Lo sfruttamento del lavoro nell'agricoltura è un fenomeno diffuso in Italia e riguarda principalmente i migranti che vivono in zone rurali in condizioni di vulnerabilità critica. Il tasso di lavoro irregolare nell'agricoltura (oltre il 24 % nel 2018) è il più alto tra tutti i settori economici.

L'attenzione per il problema della resistenza antimicrobica legata all'uso eccessivo e inappropriato di antimicrobici nell'assistenza sanitaria animale e umana deve assumere dimensione prioritaria considerato che la vendita di agenti antimicrobici veterinari in Italia è stata la seconda più elevata registrata tra tutti gli Stati membri dell'UE nel 2018. L'uso di pesticidi rimane elevato.

Con riguardo all'obiettivo di promuovere e condividere le conoscenze, l'innovazione e la digitalizzazione in agricoltura e nelle zone rurali e incoraggiarne l'adozione, si sottolinea che la presenza di un sistema di conoscenza e innovazione in agricoltura (AKIS) ben funzionante è fondamentale per la transizione verso una produzione alimentare sostenibile e zone rurali competitive. Considerando il livello di istruzione relativamente basso degli agricoltori

italiani e la mancanza di iniziative di formazione per consulenti e agricoltori, le carenze dell'AKIS italiano possono limitarne la capacità di transizione verso un'agricoltura più verde e più digitale prevista dalla strategia F2F nonché la possibilità di rendere le zone rurali più attraenti. Un AKIS più forte potrebbe contribuire ad aumentare il livello di digitalizzazione delle aziende agricole e delle zone rurali italiane, che risultano in ritardo rispetto ad altri Stati membri e rispetto alle zone non rurali del paese. La disponibilità di una copertura impeccabile di infrastrutture digitali veloci è fondamentale per migliorare l'adozione delle tecnologie digitali e potenziare le competenze digitali della popolazione rurale italiana. Oltre a ciò occorre migliorare il sistema amministrativo e burocratico italiano, anche aumentandone il livello di digitalizzazione e coordinando politiche diverse e complementari, al fine di non ostacolare l'efficacia complessiva delle azioni sostenute dalla PAC. Il sistema amministrativo italiano non riesce ad assorbire efficacemente i fondi dell'UE, seppur con grandi differenze tra le regioni amministrative. Le lunghe procedure amministrative e burocratiche e la mancanza di sistemi informatici uniformi e/o interoperabili generano ritardi, in alcune regioni più che in altre, producendo così disparità tra gli agricoltori che operano nello stesso mercato ma in zone geografiche differenti. La necessità di coordinamento tra le regioni si riscontra anche nelle azioni a sostegno degli investimenti nei programmi di sviluppo rurale: il numero di richieste di tali misure varia notevolmente tra le regioni, indicando un contesto nazionale squilibrato, piuttosto che una politica con un obiettivo territoriale. Infine, si rileva mancanza di coordinamento con le politiche regionali, nazionali ed europee generandosi sovrapposizioni di politiche diverse che finanziano investimenti analoghi.

Il quadro delle criticità riscontrate genera una serie di raccomandazioni coerenti per individuare priorità e interventi su cui il PSN deve focalizzarsi, tenuto conto, altresì, della necessità di definire valori espliciti e calibrati sulla realtà nazionale per gli obiettivi del *Green Deal* relativi a uso dei pesticidi e rischi connessi, vendita

di antimicrobici, perdita di nutrienti, superfici destinate all'agricoltura biologica, agli elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità, all'accesso a internet veloce a banda larga.

### **3. Le osservazioni della Commissione sulla proposta di piano strategico italiano: problematiche principali.**

Nel mese di marzo 2022 la Commissione, ai sensi dell'art. 118, par. 3, del Reg. (UE) 2021/2115, ha espresso le proprie osservazioni sulle proposte di piani strategici presentate dagli Stati membri tenendo conto dei profili di sostenibilità economica, ambientale e sociale del settore alla luce dell'evoluzione del contesto di riferimento caratterizzato non solo da pandemia ed eventi estremi generati dai cambiamenti climatici, ma anche dal conflitto bellico russo-ucraino; drammatico evento, quest'ultimo, non presente, ancorché preannunciato, all'epoca della presentazione delle proposte di piano da parte degli Stati membri, la cui scadenza era fissata al 1° gennaio 2022.

Ai sensi del Reg. (UE) 2021/2115, art. 118, la valutazione del piano riguarda la sua esaustività, la sua conformità e coerenza con i principi generali del diritto dell'UE e con la normativa di riferimento, il contributo effettivo al conseguimento degli obiettivi specifici della PAC, l'impatto sul buon funzionamento del mercato interno e sulle distorsioni della concorrenza, il livello degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e dell'amministrazione. La valutazione si deve concentrare, in particolare, sull'adeguatezza della strategia del piano, sugli obiettivi specifici corrispondenti, sui target finali, sugli interventi, sull'assegnazione delle risorse. In base all'esito della valutazione la Commissione può formulare osservazioni destinate agli Stati membri, come effettivamente è successo; a seguito delle osservazioni gli Stati forniscono le informazioni supplementari necessarie e, se del caso, rivedono il piano proposto. I piani strategici della PAC acquisiscono efficacia solo a seguito dell'approvazione da parte della Commissione.

Nell'*incipit* delle proprie osservazioni la Commissione ha, in generale, sottolineato come il contesto storico attuale esprima in maniera ineludibile il nesso esistente fra azione per il clima e *food security*, richiedendo azioni indirizzate a: sostenere il sequestro del carbonio nei suoli agricoli; sostenere le pratiche agroecologiche; promuovere la produzione sostenibile e l'uso di biogas; migliorare l'efficienza energetica; estendere l'uso dell'agricoltura di precisione; potenziare la produzione di colture proteiche e diffondere l'applicazione più ampia possibile delle migliori pratiche tramite il trasferimento di conoscenze. La formulazione dei piani, presentati a fine 2021 - inizio 2022, deve essere aggiornata all'esigenza di rafforzare la resilienza del settore agricolo dell'UE, ridurre la dipendenza della produzione primaria da fertilizzanti sintetici e aumentare la produzione di energia rinnovabile senza compromettere la produzione alimentare, trasformare la capacità produttiva in linea con metodi di produzione più sostenibili.

Il piano italiano, nella versione risalente alla proposta inviata il 31 dicembre 2021, è stato giudicato dalla Commissione non sufficiente. La Commissione ha osservato che numerosi elementi del piano sono risultati mancanti, incompleti o incoerenti; questa situazione non ha permesso di effettuare una valutazione approfondita della coerenza tra l'analisi SWOT, le esigenze individuate e la strategia, né di apprezzare l'ambizione e l'accettabilità del piano. In particolare, in assenza di target finali quantificati per gli indicatori di risultato, non è stato possibile valutare l'adeguatezza e il livello di ambizione della logica di intervento proposta per ciascun obiettivo specifico. La Commissione ha rimarcato l'importanza dei *target* finali fissati per gli indicatori di risultato quale strumento chiave per valutare l'ambizione del piano e monitorarne i progressi. I target finali devono essere precisi, tenere conto di tutti gli interventi pertinenti e definire un livello di ambizione adeguato in linea con le esigenze individuate. Analogamente, le incoerenze nelle informazioni finanziarie (descrizione degli interventi e tabelle finanziarie) hanno reso particolarmente difficile valutare il rispetto

dei massimali e delle dotazioni. L'Italia è stata invitata a compilare adeguatamente tutte le sezioni e gli elementi del piano vuoti o incompleti nonché a rivedere la strategia per garantire una distribuzione più equa e mirata dei pagamenti diretti.

La Commissione ha esortato l'Italia ad adottare ulteriori misure per ridurre l'uso degli *input* stimolando l'agricoltura di precisione, l'efficienza energetica e la transizione dalla fertilizzazione minerale a quella organica. Considerato il tasso molto elevato di irregolarità (oltre il 55 %) riscontrato nel settore agricolo italiano, la Commissione ha caldeggiato un'applicazione efficace della condizionalità sociale sin dall'inizio dell'attuazione del piano.

A giudizio della Commissione il piano presentato a dicembre 2021 non è apparso in grado di contribuire in modo sufficiente ed efficace agli obiettivi di tutela ambientale, in particolare per quanto riguarda l'acqua, l'aria, i nutrienti e la biodiversità nei terreni agricoli e nelle foreste, nonché la riduzione delle emissioni e il sequestro del carbonio. Significativi miglioramenti sono, pertanto, stati evidenziati come necessari.

La dotazione finanziaria destinata a LEADER – programmazione incentrata sullo sviluppo locale di tipo partecipativo - è risultata inferiore al minimo richiesto.

La Commissione ha valutato la strategia del piano come non idonea ad affrontare in modo sufficiente le carenze del sistema italiano di conoscenza e innovazione in campo agricolo (AKIS) in termini di coordinamento generale e frammentazione.

La Commissione ha invitato l'Italia a migliorare sostanzialmente la strategia di digitalizzazione per il settore agricolo e le zone rurali sulla base di un'analisi completa e di una valutazione delle esigenze e a rafforzare la strategia di semplificazione amministrativa.

L'Italia ha quantificato la sua ambizione nel settore della produzione biologica, ma non ha fornito informazioni quantificate sui valori nazionali relativi ai 5 obiettivi del *Green Deal* relativi a: antimicrobici, elementi caratteristici del paesaggio ad elevata diversità, antimicrobici, banda larga, perdita dei nutrienti e uso dei pesticidi.

Nel complesso, le valutazioni espresse dalla Commissione sulla bozza di piano italiano hanno evidenziato criticità dovute, in parte, alla ristretta tempistica a disposizione per la presentazione della bozza stessa, tenendo conto dell'emanazione dei regolamenti della nuova PAC a dicembre 2021 e della scadenza per la presentazione delle proposte di piano fissata al 1° gennaio 2022 nonché delle tempistiche occorrenti per il coordinamento con le Regioni anche sul piano della gestione delle risorse finanziarie; dall'altro, a scelte politiche non del tutto condivisibili sul piano dell'opportunità, come quella relativa, fra le altre, al rinvio della condizionalità sociale ad un periodo successivo rispetto all'attivazione del piano stesso. Fra le zone d'ombra del piano si può menzionare anche, oltre al già richiamato tema della semplificazione amministrativa, uno scarso coordinamento con il PNRR.

#### **4. Il Piano strategico italiano approvato: uno sguardo d'insieme.**

Il Piano strategico della PAC italiano è stato definitivamente approvato dalla Commissione il 2 dicembre 2022 nella versione trasmessa dal Governo italiano il 15 novembre. In base alle informazioni rese pubbliche, sono stati messi a disposizione del settore agro-alimentare e forestale e delle aree rurali, a partire dal 1° gennaio 2023, circa 36,7 miliardi di euro in 5 anni<sup>20</sup>. Dalla brochure illustrativa del piano strategico approvato, pubblicata a dicembre 2022 a cura del Ministero dell'agricoltura, Rete rurale nazionale, si ricava che il piano ha inteso privilegiare i giovani agricoltori (+24% rispetto a quanto richiesto dalla normativa UE), gli obiettivi ambientali e climatici nell'ambito dello sviluppo rurale (+13%),

<sup>20</sup> L'accessibilità da parte della collettività alle informazioni relative al piano strategico nazionale della PAC e relativa documentazione è garantita attraverso le pagine dedicate del sito del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del sito della Rete rurale nazionale.

l'approccio LEADER (+14%)<sup>21</sup>. Agli eco-schemi è stato destinato il 25% della dotazione dei pagamenti diretti<sup>22</sup>; il 10% dei pagamenti diretti è stato destinato al pagamento ridistributivo, privilegiando le imprese di minori dimensioni. Nel documento è sottolineato il carattere sfidante per l'ordinamento italiano, in cui le Regioni ordinarie hanno potestà legislativa residuale nella materia agricoltura, dell'operazione condotta per racchiudere in un unico documento di programmazione tutti gli strumenti della PAC. Il ruolo delle Regioni è salvaguardato poiché alle medesime è riconosciuto un ruolo determinante nell'attuazione degli interventi di sviluppo rurale per i rispettivi territori.

Obiettivi del piano strategico italiano sono il potenziamento della competitività del sistema in ottica sostenibile, il rafforzamento della resilienza e della vitalità dei territori rurali, la promozione del lavoro agricolo e forestale di qualità, la sicurezza sui posti di lavoro, il sostegno alla capacità di attivare scambi di conoscenza, ricerca e innovazione, l'ottimizzazione del sistema di *governance*.

La dichiarazione strategica, che introduce alla lettura del corposo documento recante il piano strategico nazionale approvato, evidenzia l'intenzione dell'Italia di rafforzare il ruolo strategico del settore agricolo, alimentare e forestale con una strategia unitaria che ponga in sinergia gli strumenti della PAC con quelli del PNRR. Vengono elencate le scelte fondamentali, con relativa dotazione finanziaria. La transizione ecologica del settore agricolo, alimentare e forestale vede destinati più di 10 miliardi di euro, fra I e II pila-

<sup>21</sup> Data la complessità del corposo documento che racchiude il Piano strategico italiano, può risultare di più agevole lettura la pubblicazione, a cura di Coldiretti, *Dove sta andando la PAC. Il PSP dell'Italia 2023-2027. Linee guida*, febbraio 2023 e la pubblicazione, a cura di Rete Rurale Nazionale, *Il Piano Strategico della PAC (PSP) 2023-2027 per l'Italia*, dicembre 2022 (pubblicazioni consultabili su [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)).

<sup>22</sup> Cfr. Rete Rurale Nazionale, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, *Gli eco-schemi del PSP 2023-2027, una nuova opportunità per l'agricoltura italiana*, febbraio 2023 (pubblicazione consultabile su [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)).

stro, a finalità climatico-ambientali. Sono previsti, in particolare, 5 eco-schemi nazionali relativi a pratiche agro-ecologiche per la sostenibilità climatico-ambientale, il benessere animale e il contrasto all'antibiotico-resistenza; gli eco-schemi si accompagnano e sono in sinergia con 29 interventi agro-climatico ambientali previsti nel secondo pilastro per lo sviluppo rurale relativi a pratiche agro-climatiche-ambientali e silvoambientali, al sostegno all'agricoltura biologica e al benessere animale. L'agricoltura biologica riceve particolare attenzione – con una dotazione di circa 2 miliardi di euro nel quinquennio nell'ambito dello sviluppo rurale - in quanto tecnica di produzione privilegiata per il raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dall'UE nell'ambito del *Green deal*. La superficie investita a biologico ha raggiunto i 2,2 milioni di ettari nel 2021 (17,4% della superficie agricola utile (SAU) complessiva) e l'Italia intende raggiungere il 25% entro il 2027.

Azioni ambientali sono previste anche all'interno degli interventi settoriali delle organizzazioni comuni di mercato. Accanto all'agricoltura biologica e alla zootecnica biologica particolare attenzione è rivolta al benessere animale al fine di rilanciare la zootecnia italiana e la sua competitività in un'ottica di sostenibilità e di contrastare il preoccupante fenomeno dell'antibiotico resistenza.

Fra le scelte fondamentali del piano rientrano quelle finalizzate a garantire un sistema più equo di aiuti al reddito attraverso la progressiva perequazione del livello di sostegno al reddito al fine di riequilibrare, con riferimento all'intero territorio nazionale, l'allocazione delle risorse dei pagamenti diretti a vantaggio delle aree rurali più marginali, delle zone montane e collinari interne.

Per quanto riguarda la partecipazione degli agricoltori agli strumenti messi a disposizione per far fronte ad avversità climatiche a carattere catastrofale, sempre più frequenti, è previsto, oltre allo strumento delle assicurazioni agevolate, un fondo di mutualizzazione nazionale per eventi catastrofali con la partecipazione degli agricoltori attraverso una contribuzione del 3% degli importi da corrispondere nell'ambito dei pagamenti diretti, oltre alla contri-

buzione pubblica nazionale. La gestione del rischio vede destinati quasi 3 miliardi di euro.

Il piano destina il 13% della dotazione dei pagamenti diretti al sostegno accoppiato; a tale dotazione si aggiunge il 2% di risorse da destinare al sostegno delle colture proteiche.

Le politiche a favore dei giovani, fra I e II pilastro, impegnano più di 1 miliardo di euro.

Per quanto riguarda equità e sicurezza nelle condizioni di lavoro, l'Italia sarà fra i primi paesi che avvieranno la condizionalità sociale, la cui attuazione è calendarizzata a partire dal 2023. Si intende promuovere il lavoro agricolo e forestale di qualità favorendo maggiore trasparenza in relazione ai profili contrattuali, maggiore sicurezza sui luoghi di lavoro e rafforzando i servizi di consulenza aziendale.

La valorizzazione delle aree rurali rientra fra le linee portanti del PSN approvato che prevede di attuare tale obiettivo oltre che con LEADER anche tramite altri strumenti basati sulla cooperazione (distretti del cibo, biodistretti, *smart village*, contratti di fiume) e attraverso l'integrazione con la Strategia per le aree interne (SNAI).

Fra i principi fondamentali rientra la gestione forestale sostenibile, attraverso gli strumenti di pianificazione forestale e interventi preventivi.

Infine, sul piano del sistema della conoscenza e dell'innovazione (AKIS), si dichiara di aver compiuto uno sforzo importante per superare la frammentazione del sistema della conoscenza, per proporre strumenti più efficaci e favorire maggiore integrazione fra consulenza, formazione, informazione e gruppi operativi per l'innovazione.

Il procedimento di selezione e prioritizzazione delle esigenze – secondo un criterio di priorità articolato per fasce altimetriche (pianura, collina, montagna) a cui sono abbinati quattro possibili classificazioni (priorità strategiche, qualificanti, complementari, specifiche) – è stato condotto coinvolgendo in step successivi le

Regioni e le Province autonome, le parti sociali ed economiche in modo da assicurare una valutazione condivisa delle esigenze. Al termine del processo, il confronto definitivo ha visto il coinvolgimento di Regioni e Province e la stesura definitiva della lista delle esigenze e dei relativi livelli di priorità per fasce altimetriche da parte degli esperti della Rete rurale nazionale (RRN).

Significativa, nell'economia del documento, è la parte in cui si chiarisce per quali ragioni determinate esigenze, pur individuate, non sono affrontate nel piano strategico oppure lo sono solo parzialmente. Il chiarimento è occasione opportuna per esplicitare i criteri di coordinamento con il PNRR. Si comprende, in tal modo, che il Piano strategico della PAC tratta solo parzialmente, ad es., l'esigenza di rafforzare la qualità e l'accessibilità alle reti di infrastrutture, materiali e digitali, poiché gli interventi relativi alle infrastrutture digitali saranno sostenuti attraverso le risorse del PNRR e, se necessario, del Fondo Sviluppo e Coesione al fine di favorire la diffusione reale della banda ultra larga. Il PNRR mira a coprire le aree rurali e si pone, quindi, in un'ottica di complementarietà rispetto al Piano strategico. Il Piano strategico affianca il PNRR anche per quanto riguarda il rafforzamento della logistica per il settore agroalimentare, forestale e florovivaiistico oppure per quanto concerne la produzione e l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili e da prodotti e sotto prodotti di origine agricola, che si intende incentivare; analogamente per quanto riguarda l'efficientamento e la sostenibilità dell'uso delle risorse agricole.

La parte esplicativa introduttiva permette, altresì, di comprendere per quale ragione l'esigenza di promuovere la legalità e il rispetto dei diritti in agricoltura sia stata classificata come complementare; non si tratta certo di tematica non fondamentale, ma rispetto ad essa il Piano strategico ha relativamente pochi strumenti per intervenire direttamente. In ogni caso, si prevedono l'avvio della condizionalità sociale a partire dal 2023, interventi dell'AKIS dedicati al tema, investimenti aziendali per migliorare le condizioni di lavoro.

Esauritasi per l'Italia, come per gli altri Stati membri, la fase di progettazione del piano a seguito della approvazione da parte della Commissione, si apre l'altrettanto delicata fase di gestione del medesimo – a partire dal 1° gennaio 2023 – e di monitoraggio, rendicontazione e valutazione. Il Reg. (UE) 2021/2115 dedica particolare attenzione al tema dell'efficacia dell'attuazione dei piani strategici – affidata alla responsabilità condivisa degli Stati membri e della Commissione; a tal fine istituisce un quadro di riferimento comune per l'efficacia dell'attuazione della PAC (artt. 128 ss.) le cui finalità consistono non solo nel monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento dei *target* finali dei piani strategici della PAC e nel valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza e la coerenza degli interventi dei piani strategici della PAC, ma anche nel valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza, la coerenza e il valore aggiunto a livello di Unione della PAC e nel favorire un processo di apprendimento comune connesso all'attività di monitoraggio e di valutazione.

Gli Stati devono registrare e conservare – per mezzo di un sistema di informazione elettronico sicuro – le informazioni essenziali sull'attuazione del piano strategico necessarie per il monitoraggio e la valutazione; in particolare, occorre poter monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi e dei *target* finali fissati, ivi comprese le informazioni su ciascun beneficiario e operazione. Gli Stati devono, inoltre, assicurare che siano istituite fonti di dati esaurienti, affidabili e puntuali per consentire un efficace seguito dei progressi, in termini di politiche, compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi, tramite gli indicatori di output, di risultato e d'impatto. Ogni Stato membro deve designare un'autorità di gestione nazionale del proprio piano strategico (ed, eventualmente, autorità di gestione regionali) ed istituire un comitato nazionale di monitoraggio; l'autorità di gestione e il comitato di monitoraggio devono monitorare l'attuazione del piano strategico e i progressi compiuti verso il raggiungimento dei *target* finali sulla base degli indicatori di output e di risultato.

Il Reg. (UE) 2021/2115 prevede che gli Stati presentino una relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione del piano strategico in cui devono essere illustrate le principali informazioni quantitative e qualitative relative all'attuazione del piano strategico<sup>23</sup>; in particolare, per quanto concerne le informazioni qualitative, deve essere fornita una sintesi dello stato di attuazione del piano e devono essere esplicitate eventuali problematiche che incidono sull'efficacia dell'attuazione del medesimo, con specifica attenzione alle deviazioni dai target intermedi, se del caso, illustrando cause e misure adottate. La Commissione, a propria volta, effettua un esame biennale dell'efficacia dell'attuazione in base alle informazioni trasmesse nelle relazioni annuali; a seguito di tale esame possono essere richieste agli Stati misure correttive. Ogni anno ciascun Stato membro deve organizzare una riunione di riesame con la Commissione, non prima di due mesi dalla presentazione della relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione.

La valutazione del piano strategico da parte di ogni Stato membro si articola in valutazione *ex ante* – effettuata sotto la responsabilità dell'autorità competente per la preparazione del piano strategico e finalizzata ad esaminare, in particolare, il contributo del piano al conseguimento degli obiettivi specifici individuati dall'UE, la coerenza interna del piano – e valutazioni durante il periodo di attuazione ed *ex post*<sup>24</sup>. Queste ultime sono affidate ad esperti indipendenti dal punto di vista funzionale e sono oggetto di pianificazione da parte dei singoli Stati. L'obiettivo di tali valutazioni è migliorare la qualità della progettazione e dell'attuazione

<sup>23</sup> Si veda anche il Reg. di esecuzione (UE) 2023/130 della Commissione recante modalità di applicazione del Reg. (UE) 2021/2115, in *GUUE*, 19 gennaio 2023, L 17/77, p. 1 ss., per quanto concerne la presentazione del contenuto della relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione del Piano strategico.

<sup>24</sup> Oltre al Reg. (UE) 2021/2115, artt. 139 ss., rileva il Reg. di esecuzione (UE) 2022/1475 della Commissione recante norme dettagliate di applicazione del Reg. (UE) 2021/2115 per quanto riguarda la valutazione dei piani strategici della PAC e la fornitura di informazioni per il monitoraggio e la valutazione, in *GUUE*, 7 settembre 2022, L 232/8, p. 1 ss.

dei piani; oggetto di valutazione è, in particolare, il contributo effettivo dei piani strategici al conseguimento degli obiettivi generali e specifici della PAC definiti dall'UE. La valutazione ex post esamina anche l'impatto complessivo del piano strategico. Entro il 31 dicembre 2031 deve essere svolta, a cura dell'autorità di gestione del piano, una valutazione ex post globale del piano strategico.

Il Reg. (UE) 2021/2115 affida alla Commissione il compito di predisporre un piano pluriennale di valutazione della PAC e definisce un articolato quadro di adempimenti scadenziati nel modo che segue: 31 dicembre 2023 presentare, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione di sintesi dei piani strategici della PAC degli Stati membri, con particolare attenzione all'impegno profuso per il conseguimento, fra gli obiettivi specifici della PAC, di quelli relativi alla mitigazione dei cambiamenti climatici, allo sviluppo sostenibile e efficiente gestione delle risorse naturali, al contrasto alla perdita della biodiversità, alimentazione sana e sostenibile, contrasto allo spreco alimentare, miglioramento del benessere animale, contrasto alla resistenza antimicrobica; 31 dicembre 2025 presentare, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione al fine di valutare la gestione del nuovo modello di attuazione da parte degli Stati membri; 31 dicembre 2026 effettuare una valutazione intermedia; 31 dicembre 2027 presentare, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione sulla valutazione intermedia; 31 dicembre 2031 presentare una relazione contenente la valutazione dell'efficacia dell'attuazione della PAC.

## 5. Conclusioni.

Nelle pagine che precedono si è cercato di offrire uno sguardo d'insieme sul *New Delivery Model* che caratterizza la PAC 2023-2027, ricostruendo a grandi linee, altresì, le vicende che hanno condotto all'approvazione del piano strategico italiano. La sfida che ora attende gli Stati membri è quella relativa all'attuazione dei piani strategici e, dunque, alla realizzazione degli obiettivi prefissa-

ti; su questa fase il legislatore dell'UE ha riposto particolare attenzione e interesse, come emerge dall'analisi delle disposizioni del Reg. (UE) 2021/2115 relative a monitoraggio, valutazione, rendicontazione dell'efficacia dell'attuazione dei piani strategici della PAC. A processo attuativo terminato, compiuta anche la valutazione ex post fissata per il 2031, si potrà comprendere se la scelta di valorizzare il principio di sussidiarietà, di incorporare la PAC da unica ad articolata su 28 piani nazionali, di adattare gli obiettivi specifici alle peculiari realtà geografiche e climatiche nazionali sia risultata efficace per l'attuazione dell'architettura ambientale e sociale della nuova PAC e si possa considerare non utilmente reversibile. D'altro canto, la nuova PAC dovrà essere valutata anche dal punto di vista della bontà della scelta politica di impostare un'architettura verde caratterizzata da una triplicazione di strumenti distribuiti fra i due pilastri – condizionalità rafforzata, ecoschemi, misure agro-climatiche-ambientali – che, in un quadro di tipologie di intervento che in larga misura ricalca schemi del passato, si auspica possano condurre a risultati migliori rispetto all'esperienza di *greening* della precedente PAC segnando un effettivo cambiamento di passo rispetto al passato.

Per il momento la pandemia, gli effetti insostenibili dei cambiamenti climatici, il conflitto bellico russo-ucraino, il rialzo generalizzato dei prezzi delle materie prime, le difficoltà di approvvigionamento delle stesse, la crisi energetica pongono in primo piano, con la massima evidenza, il legame essenziale tra relazioni geopolitiche, azione per il clima, sicurezza alimentare. Gli Stati membri, attraverso i piani strategici della PAC, devono sfruttare tutte le opportunità a loro disposizione per garantire il perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale contenuti nel *Green Deal* ma, al contempo, devono essere attenti ad assicurare il perseguimento dell'obiettivo della sicurezza alimentare e dell'autosufficienza alimentare a livello di Unione europea<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Per una riflessione di ampio respiro sull'evoluzione a cui l'amministrazione italiana può andare incontro per effetto della transizione ecologica nel quadro del

A fronte di uno scenario drammatico e di un contesto internazionale che non appare propenso ad impegni stringenti in campo ambientale, tutela ambientale e sicurezza alimentare (*food security*) sembrano, per certi versi, agli antipodi e, a fronte delle declamazioni di principio e degli ambiziosi obiettivi di sostenibilità assunti dall'Unione europea per il periodo 2030 – 2050, la realtà dei fatti si mostra con il volto delle deroghe ai criteri di condizionalità della nuova PAC stabilite per il 2023<sup>26</sup>; deroghe non generalizzate, tuttavia significative di una tensione in atto fra valori in certa misura opposti eppure ugualmente, urgentemente necessari per garantire nel medio-lungo periodo la sopravvivenza umana. Tensione che evidenzia la necessità di trovare un giusto punto di equilibrio fra la capacità del sistema agricolo di produrre approvvigionamenti alimentari in quantità adeguata – a fronte di rinnovati timori di *food insecurity* – e, al contempo, di proteggere e curare l'ambiente, preservando le risorse naturali e svolgendo un ruolo attivo nel contrasto ai cambiamenti climatici<sup>27</sup>; come espresso dalla Commissione

*Green Deal* si veda F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo del sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir.amm.*, n. 4/2021, p. 779 ss.

<sup>26</sup> Cfr. Reg. di esecuzione (UE) 2022/1317 della Commissione che consente agli Stati di derogare per l'anno di domanda 2023 all'applicazione di una o entrambe le seguenti norme BCAA: 7, rotazione delle colture sui seminativi, ad eccezione delle colture subacquee; 8, (primo requisito) percentuale minima della superficie agricola destinata a superfici o elementi non produttivi. Nei considerando è messa in evidenza la preoccupazione per la sicurezza alimentare mondiale derivante dalle ripercussioni del conflitto russo-ucraino sulla produzione mondiale di frumento a causa dello shock a livello di offerta derivante dall'entità della quota russa e ucraina sui mercati del frumento nonché dello shock dei costi dei fattori di produzione. Il livello di incertezza in ordine alla situazione dell'approvvigionamento alimentare mondiale è definito elevato; in ragione di ciò occorre conservare il potenziale di produzione alimentare agricola dell'Unione, garantendo nel medio e lungo termine il proseguimento della transizione verso un sistema produttivo alimentare sostenibile.

<sup>27</sup> Si veda in proposito quanto affermato da L. COSTATO, *Prodotti agricoli, cibo ed energia: Marrakesh si allontana*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 1/2022, p. 1 ss., per il quale la PAC attuale è “del tutto poco preoccupata della produzione e molto

nella Comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, gli agricoltori sono gli operatori economici "primari" nel conseguimento degli obiettivi climatici e ambientali dell'UE nonché "i veri custodi" dei sistemi di produzione alimentare<sup>28</sup>.

**Maria Pia Genesin**

*ABSTRACT:*

Il saggio analizza ruolo e funzioni dei Piani strategici della PAC, approvati dalla Commissione, quale innovativo strumento di *governance* europeo per la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità del *Green Deal*, delle strategie "Dal produttore al consumatore" e sulla biodiversità. L'attenzione è rivolta, in particolare, al Piano strategico italiano approvato a dicembre 2022, sinteticamente analizzato alla luce delle Raccomandazioni specifiche rivolte dalla Commissione all'Italia e dei rilievi espressi nella lettera del marzo 2022 avente ad oggetto la proposta di piano presentata

orientata al *green* ed a considerare con attenzione la presenza degli agricoltori sulle terre più come custodi del territorio che come produttori. Ma i cicli politico-economici sono mutevoli ed oggi è evidente che all'agricoltura europea si deve chiedere di assicurare la riconquista della *food security*". L'autore auspica un ritorno della PAC alla sua funzione originaria, ovvero garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e, dunque, la sovranità alimentare dell'UE. Dello stesso autore si veda anche l'editoriale *Trattati europei e Politica agricola comune: una lezione da riscoprire*, *ivi*, n. 4/2019.

<sup>28</sup> La contrapposizione fra istanze di produzione e istanze di preservazione nel rapporto dell'agricoltura con l'ambiente naturale emerge anche dalla definizione di "attività agricola" contenuta nell'art. 4 del Reg. (UE) 2021/2115, ai sensi del quale la medesima "è determinata in modo tale da consentire di contribuire alla fornitura di beni pubblici e privati attraverso almeno una delle seguenti attività: a) la produzione di prodotti agricoli che comprende azioni quali l'allevamento di animali o la coltivazione, anche mediante paludicoltura ...; b) il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti.

dall'Italia. La riforma della PAC contribuirà a realizzare le ambizioni dell'UE in materia di protezione dell'ambiente, del clima e della biodiversità, ma dovrà saper conciliare obiettivi di sostenibilità, da un canto, e obiettivi di *food security*, dall'altro.

*EN:*

The paper analyzes the role and functions of CAP Strategic Plans, approved by the Commission, which are an innovative European governance tool to achieve the sustainability objectives of the European Green Deal, Farm to fork Strategy and Biodiversity Strategy. Attention is paid, in particular, to the Italy's CAP Strategic Plan approved in December 2022, analyzed in the light of the specific recommendations addressed by the Commission to Italy and of the Commission observation letter, dated March 2022, on the draft Plan that was submitted by Italy. CAP reform will contribute to the EU's environmental, climate and biodiversity protection commitments, but it will have to reconcile sustainability and food security.

*PAROLE CHIAVE:*

Green Deal europeo – PSN – PNRR – Nuova PAC – sicurezza alimentare.

European Green Deal – CAP Strategic Plans – PNRR – New CAP – food security.



## LA RINUNCIA AL DIRITTO DI PRELAZIONE AGRARIA

**Sommario:** 1. *Introduzione.* – 2. *Natura giuridica della rinuncia.* – 3. *L'accordo negoziale di trasferimento e la denuntiatio.* – 4. *La forma della rinuncia.*

### 1. Introduzione.

Nella lingua italiana, rinunciare (meno comune rinunziare), secondo quanto riporta il vocabolario Treccani, significa: «cedere di propria volontà e con chiara decisione qualcosa che già si possedeva con pieno diritto». In questo senso, la rinuncia è uno strumento cui l'Ordinamento giuridico fa spesso ricorso: si pensi alla rinuncia alla prescrizione, alla rinuncia all'eredità, alla rinuncia all'azione.

Diritti e facoltà sono, per lo più, rinunciabili, come lo è il diritto di prelazione agraria, oggetto del presente contributo. Non tutti i diritti, tuttavia, possono essere oggetto di rinuncia data l'esistenza della categoria dei c.d. diritti indisponibili<sup>1</sup>.

Nel presente contributo si cercherà di concentrare l'analisi al tema della rinuncia al diritto di prelazione agraria, ponendo specificamente attenzione sia alla natura giuridica della stessa, sia alle questioni di carattere formale; si prenderanno in considerazione, da ultimo, le differenze tra rinuncia al diritto di prelazione agraria e decadenza dall'esercizio del diritto di prelazione stesso.

Quando parliamo di prelazione agraria facciamo riferimento al diritto, spettante al coltivatore diretto, che si trovi in determinate condizioni oggettive e soggettive, di essere preferito rispetto a terzi nell'ambito di un trasferimento immobiliare di un fondo rustico<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La nozione di indisponibilità si trovava già nell'art. 1765 del Codice Civile del 1865, in materia di transazione.

<sup>2</sup> Oggetto del diritto di prelazione può essere solo il fondo agricolo, che può sicuramente comprendere anche i fabbricati rurali destinati al servizio del terreno oggetto di alienazione.

ovvero nella stipulazione di un contratto di affitto agrario. La normativa da cui discende tale diritto è tuttavia risalente nel tempo ed i costanti adeguamenti applicativi hanno trovato quale loro unica attualizzazione le diverse pronunce giurisprudenziali di merito e di legittimità, che si sono via via negli anni succedute, oltre che i numerosi interventi dottrinali.

«I diritti di prelazione hanno trovato – è noto – rinnovato sviluppo nella legislazione speciale postcodicistica, a tutela e rafforzamento principalmente delle posizioni di categorie sociali utilizzatrici, a fini economici o abitativi, di beni immobili altrui. Fra essi, il diritto di preferenza accordato al coltivatore diretto per l'acquisto di fondi rustici, dopo essere stato il precursore delle moderne figure, occupa ancora una posizione di primario rilievo nell'ambito del diritto agrario, presentandosi attualmente quale sistema formato da una pluralità di fattispecie, che si è ormai soliti ricomprendere nella definizione unitaria di prelazione agraria»<sup>3</sup>.

Come detto, la posizione soggettiva di colui che ritiene essere titolare del diritto di prelazione agraria deve essere qualificata, non sussistendo tale diritto per il solo fatto di condurre un fondo agricolo ed in ogni circostanza. Infatti, mentre al coltivatore diretto spetta pienamente il diritto di prelazione agraria sia quale proprietario di fondi confinanti con quelli posti in vendita, sia quale conduttore del fondo oggetto di trasferimento (in virtù di un regolare contratto di affitto), lo stesso non è per l'imprenditore agricolo professionale (comunemente identificato con l'acronimo IAP)<sup>4</sup>, il quale ultimo può esercitare il diritto di prelazione solo quando sia confinante con il terreno oggetto del trasferimento e non quando è semplice conduttore del fondo agricolo.

Oltre ai predetti soggetti, a seguito dell'entrata in vigore del

---

<sup>3</sup> G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, a cura di L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, Torino, UTET, 2011, pp. 477 ss.).

<sup>4</sup> «Il D.lgs. n. 99/04, così come modificato dal D.lgs. n. 101/05, stabilisce i requisiti per essere qualificati come Imprenditore Agricolo Professionale».

d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 successivamente modificato dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101, il diritto di prelazione può essere esercitato anche dalle società agricole di persone in cui almeno la metà dei soci abbia la qualifica di coltivatore diretto.

Ci sono due specifiche ragioni che suggeriscono di prendere in esame l'istituto oggetto del presente elaborato, facendone oggetto di interesse: la prima è di carattere economico, e la seconda, invece, di carattere giuridico. Ci limiteremo comunque ad osservare gli aspetti connessi alla rinuncia al diritto di prelazione nell'ambito della compravendita immobiliare di fondi rustici, tralasciando quelli connessi all'affitto agrario.

Partendo dal motivo di natura economica, vale la pena di osservare quanto segue.

Il diritto di prelazione agraria, la cui prima disciplina, relativa alla posizione del coltivatore diretto affittuario del fondo venduto, è contenuta nell'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, (cfr. in nota primi due commi, nella formulazione originaria <sup>5</sup>), è, infatti, un istituto di considerevole rilevanza nell'ambito della circolazione dei fondi agricoli, da oltre mezzo secolo, finalizzato all'accorpamento dei fondi in capo a soggetti che ne sfruttino la produttività, favorendo l'ampliamento delle realtà rurali e conseguentemente della produzione agricola. Una norma che mira quindi a favorire, nella circolazione dei fondi rustici, o comunque

---

<sup>5</sup> «In caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di fondi concessi in affitto a coltivatori diretti, a mezzadria, a colonia parziaria, o a compartecipazione, esclusa quella stagionale, l'affittuario, il mezzadro, il colono o il compartecipante, a parità di condizioni ha diritto di prelazione purché coltivi il fondo stesso da almeno quattro anni, non abbia venduto, nel biennio precedente, altri fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille, salvo il caso di cessione a scopo di ricomposizione fondiaria, ed il fondo per il quale intende esercitare la prelazione in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà od enfiteusi non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia. La prelazione non è consentita nei casi di permuta, vendita forzata, liquidazione coatta, fallimento, espropriazione per pubblica utilità e quando i terreni in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica.»

nell'attività di coltivazione, quei soggetti che siano maggiormente in grado di garantirne il corretto e regolare sfruttamento, evitando l'eccessiva parcellizzazione fondiaria. Tutto ciò si pone peraltro in linea con gli obiettivi che da sempre si prefigge la Politica Agricola Comune e ne diviene quindi strumento di attuazione.

E questo è tanto più significativo se si considera che il mercato immobiliare agricolo, a differenza di quello residenziale e commerciale, fino al 2016 non ha conosciuto alcuna flessione, nonostante la crisi economica internazionale che ha avuto inizio a partire dal 2008 e che proprio sul mercato immobiliare ha dispiegato i suoi più disastrosi effetti. Pare comunque che nell'ultimo periodo anche i trasferimenti di fondi rustici abbiano avuto una lieve battuta d'arresto<sup>6</sup>. Tuttavia, a parere di chi scrive, tale dato non può ritenersi collegato ad una crisi del settore ma probabilmente all'aumento di valore e di interesse che hanno acquisiti i fondi rustici, quali beni produttivi, la cui titolarità è quindi un diritto da mantenere nel tempo piuttosto che considerarli come semplici beni da trasferire. Si consideri che l'aumentato interesse del mercato ad alcune specifiche zone rurali vinicole ha portato alcune tipologie di terreni a raggiungere valori superiori al milione di euro (pensiamo ad esempio a quelli coltivati a vigneto di Nebbiolo da Barolo). Non è poi da escludere che il predetto *trend* abbia avuto una battuta d'arresto anche in considerazione dell'inversione del fenomeno dell'abbandono delle campagne.

In un contesto economico così crescente, risulta quindi evidente la rilevanza del diritto di prelazione agraria e del collaterale diritto di rinuncia, i quali, per loro natura, vanno necessariamente ad

---

<sup>6</sup> «Secondo i risultati delle indagini sui valori fondiari 2020 effettuate dal Centro di ricerca politiche e bioeconomia di CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria), coordinato dal dott. Andrea Povellato, con il supporto del Consiglio dell'Ordine dei Dottori Agronomi e Forestali, sul piano dei numeri delle transazioni, il numero di atti di compravendita riguardanti terreni agricoli, conclusi nel 2020, è diminuito dell'8,4% rispetto al 2019, invertendo una tendenza positiva che partiva dal 2014» (Fonte: *L'andamento del mercato immobiliare dei terreni agricoli 2011-2021*, 22 gennaio 2022 in [www.valoriagricoli.it](http://www.valoriagricoli.it)).

incidere (e se volgiamo, interferire) non solo nella validità dei rapporti contrattuali (di trasferimento immobiliare o di affitto agrario) ma altresì nella libera determinazione del soggetto acquirente o affittuario, costituendo quindi una limitazione alla circolazione dei beni ed alla libertà contrattuale del titolare del diritto di proprietà. Tuttavia, mentre dall'esercizio del diritto di prelazione dipendono quindi le sorti e gli effetti dei negozi giuridici aventi ad oggetto il fondo rustico, il diritto di rinunciare alla prelazione diviene mezzo di facilitazione della circolazione dei fondi, andando, da un lato, a mitigare la portata vincolante del diritto di prelazione agraria e, dall'altro, conferire maggiore sicurezza circa l'efficacia e la validità dei rapporti di compravendita.

Quanto ai profili di interesse di natura puramente giuridica, essi sono diversi.

In diritto, la rinuncia, in termini generali, è stata oggetto di molteplici studi e approfondimenti da parte della dottrina oltre che della giurisprudenza; questa necessità di indagine dottrinale è stata, verosimilmente, accentuata dall'assenza di una o più norme con la funzione di definire e disciplinare compiutamente ed autonomamente l'istituto *de quo*. Non solo: se, da un lato, la rinuncia come astrazione giuridica, quale negozio giuridico unilaterale con il quale si dismette una situazione giuridica di cui si è titolare<sup>7</sup>, è già in sé meritevole di indagine, dall'altro, la specifica tipologia di rinuncia che ci occupa, a sua volta, è connotata da tratti peculiari che ne

---

<sup>7</sup> F. MACIOCE, *Rinuncia* (dir. priv.), in *Enc. dir.*, XL, 1989, Milano, Giuffrè, pp. 923 e ss.; Cfr. N. COVIELLO, *Manuale di diritto civile. Parte generale*, Milano, SEL, 1929, p. 324; SALV. ROMANO, *Autonomia privata (Appunti)*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 88; F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, Jovene, 2002, p. 218; F. ATZERI, *Delle rinunzie secondo il codice civile italiano*, Torino, UTET, 1910, p. 1; E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, in *Tratt. Vassalli*, XV, t. 2, Torino, UTET, 1960, p. 299. *Contra*, L. BOZZI, *La negoziabilità degli atti di rinuncia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 49 ss.; cfr. V. MASTROICCOVO, *La rilevanza delle vicende abdicative nella disciplina sostanziale dei tributi*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 3 ss.; M. COMPORI, *Ancora sulla rinuncia alla prelazione agraria*, in AA. VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*, I, Torino, UTET, 2017, p. 835.

arricchiscono la disciplina, e che, di conseguenza, richiedono l'attenzione dell'interprete.

Con l'istituto della rinuncia si è voluto lasciare spazio alla libera scelta del soggetto privilegiato (coltivatore diretto confinante o affittuario) nell'acquisizione del fondo offerto in vendita, mediante una esternazione volitiva, espressa o tacita (come vedremo meglio nel prosieguo del nostro contributo) rispetto al diritto di prelazione agraria. Possiamo immaginare come spesso il soggetto legittimato ad esercitare il predetto diritto di prelazione non possa (per motivi economici, o semplicemente non sia interessato) acquisire ulteriori terreni rispetto a quelli già proprietà e già condotti, avendo quindi facoltà di rinunciarvi.

## **2. Natura giuridica della rinuncia.**

A questo punto, prima di procedere all'approfondimento del tema specifico del presente elaborato, occorre soffermarsi, in termini generali, sulla rinuncia come strumento abdicativo di diritti, o, più genericamente, di posizioni giuridiche soggettive positive e rinunciabili.

La rinuncia consiste, solitamente, nella dichiarazione unilaterale con cui un soggetto manifesta la propria volontà di non esercitare un proprio diritto o una propria facoltà. Pertanto, generalmente, la rinuncia produce quale effetto l'abdicazione e quindi la dismissione dalla propria sfera giuridica di un diritto o di un potere da parte del soggetto che la esercita. Va però sottolineato che l'esercizio del diritto a rinunciare potrebbe, come spesso accade, essere anche inserito in un contratto a prestazioni corrispettive, il che renderebbe impossibile considerarlo solo un atto unilaterale, dovendosene almeno aggiungere la natura recettizia, ai fini dell'efficacia.

Secondo parte della dottrina, invece, la rinuncia consisterebbe comunque in un contratto, indipendente dall'esistenza di una pre-

stazione ad essa legata da un nesso sinallagmatico, quale potrebbe essere ad esempio il pagamento di un corrispettivo, ogni volta che si rinuncia ad un diritto preesistente. In tale senso un autorevole autore scrive: «Ci sono pur tuttavia contratti che sono gratuiti, non recano nessun percepibile vantaggio empirico a chi s'impegna unilateralmente, non realizzano né rafforzano il preesistente credito del beneficiario, e sono validi senza forma solenne e senza consegna della cosa. Se non si vuole dire che sono contratti senza causa, bisogna individuare qualche altro elemento che, rinvigorendo una causa di per sé debole come quella rappresentata dal mero interesse soggettivo di chi s'impegna (dalla sua volontà di impegnarsi), le dia la forza di sostenere il contratto. Tale elemento può essere costituito dalla circostanza che il contratto incida su un preesistente rapporto tra le parti. Questo vale prima di tutto per le rinunce, totali o parziali, a diritti preesistenti»<sup>8</sup>.

Una prima differenziazione che è stata operata in dottrina, quando si parla di impossibilità ad esercitare un proprio diritto o un proprio potere, è tra l'estinzione di un diritto e la perdita di un diritto, che però non ne comporti l'estinzione. Secondo parte della dottrina: «L'effetto essenziale e costante che caratterizza la rinuncia è la perdita del diritto da parte del soggetto rinunziante, mentre l'estinzione dello stesso è effetto secondario, riflesso, eventuale. Rinunziare non vuol dire estinguere il diritto, anche se, normalmente, il diritto in occasione della dismissione si estingue; rinunziare vuol dire solo dismettere il diritto, escluderlo dal proprio patrimonio»<sup>9</sup>.

La rinuncia, in generale, è una situazione diversa sia rispetto alla prescrizione sia rispetto alla decadenza. Infatti, in caso di prescrizione e di decadenza, il diritto si estingue, mentre nel caso di rinuncia il diritto non si estingue, semplicemente non è più nella disponibilità giuridica del rinunziante.

Va certamente sottolineato che, per espletare i propri effetti, la rinuncia abdicativa non necessita di accettazione e quindi di una

---

<sup>8</sup> V. ROPPO, *Il Contratto*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 374.

<sup>9</sup> P. PERLINGIERI, *Appunti sulla rinuncia*, in *Riv. not.*, 1968, p. 348.

dichiarazione da parte del beneficiario, esattamente come nel caso della rinuncia al diritto di prelazione agraria non occorre accettazione da parte del promissario acquirente, per il quale l'effetto si espleta quale effetto di legge.

Nella nostra lingua, utilizzato talvolta quale alternativa a quello di rinuncia, è il termine rifiuto. Rifiutare sempre secondo il vocabolario Treccani significa: «Non volere accettare, non voler ricevere». In diritto occorre senza dubbio distinguere tra rinuncia e rifiuto, avendo effetti e conseguenze differenti. La rinuncia al diritto di prelazione agraria, ad esempio, potrebbe essere oggetto di un contratto sinallagmatico, in quanto ottenuta a seguito del versamento di un importo a titolo di corrispettivo per la rinuncia. Sul punto la giurisprudenza ha infatti più volte ribadito che il diritto di prelazione agraria è un diritto patrimoniale disponibile e in quanto tale rinunciabile a fronte del versamento di un corrispettivo (Cass. 28 luglio 1986, n. 4825; Cass. 4 giugno 1997, n. 4972).

Venendo ora nello specifico al tema della prelazione agraria: come già accennato, l'effetto della rinuncia a tale diritto, in quanto configurabile quale rinuncia abdicativa, sarebbe solo quello di espungere dalla propria sfera giuridica un diritto, che non sarebbe più, a seguito della rinuncia stessa, nella propria disponibilità, ma che non si estinguerebbe per via della sola rinuncia da parte del titolare del diritto stesso: infatti, l'estinzione resterebbe soltanto una conseguenza eventuale<sup>10</sup>.

Nel caso della rinuncia al diritto di prelazione agraria, ad esempio, il diritto di acquistare il fondo agricolo non si estingue a seguito della dichiarazione unilaterale del rinunciante, ma resta definitivamente nella disponibilità giuridica del promissario acquirente. Ciò cosa significa? Che se il promissario acquirente ed il venditore si ac-

---

<sup>10</sup> «Gli ulteriori effetti, estintivi o modificativi del rapporto, che possono anche incidere sui terzi, sono conseguenze solo riflesse del negozio rinunziativo, non direttamente ricollegabili all'intento negoziale e non correlate al contenuto causale dell'atto» (Fonte: Studio n. 216-2014/C *La rinuncia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*, 21 marzo 2014, in [www.notariato.it](http://www.notariato.it)).

cordassero per sciogliere l'accordo preliminare di compravendita, facendo caducare gli effetti dello stesso atto negoziale, si verificerebbe la reviviscenza del diritto di prelazione in capo al suo originario titolare. Possiamo quindi sostenere che ogni *denuntiatio* è – e resta – collegata esclusivamente all'atto negoziale cui inerisce.

Per cui, qualora non si perfezioni il trasferimento oggetto della *denuntiatio*, ricevuta la quale il titolare ha effettuato la rinuncia, in caso di nuova vendita o di nuovo contratto preliminare il titolare del diritto di prelazione avrebbe nuovamente diritto ad esercitare il diritto di prelazione. Non solo, ma ad avviso di chi scrive, anche qualora il nuovo trasferimento riportasse le stesse identiche caratteristiche oggettive e soggettive del primo contratto di trasferimento, a seguito della cui *denuntiatio* il titolare del diritto di prelazione aveva, come in ipotesi, rinunciato, il promittente venditore dovrebbe comunque procedere con una nuova *denuntiatio* e il titolare del diritto di prelazione potrebbe, questa volta, non più rinunciare ma, per contro, esercitare il proprio diritto di prelazione, essendo appunto il diritto a rinunciare rientrato nella propria sfera di disponibilità a seguito della nuova *denuntiatio*.

Questa tesi si basa sulla ratio della legge che, per quanto concerne il diritto di prelazione agraria a favore dell'affittuario in caso di compravendita del fondo sul quale è insediato, favorisce la riunione nella stessa persona della figura del proprietario del fondo e di chi lo coltiva; in questa fattispecie, infatti, il legislatore intende garantire la continuazione della titolarità sul fondo da parte dello stesso soggetto che lo coltiva (Cass. 24 novembre 2003, n. 17867; Cass. 9 marzo 1992, n. 2812 e Cass. 30 gennaio 1990, n. 643). Per quanto concerne il diritto di prelazione agraria in capo al proprietario confinante, il legislatore intende invece favorire l'accorpamento dei terreni vicini nell'ottica di una migliore efficienza economica e strutturale (Cass. 10 novembre 2016 n. 22887; Cass. 8 maggio 2003, n. 6980; Cass. 24 maggio 2002 n. 7635; Cass. 19 novembre 1994, n. 9806)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> L. GARBAGNATI, *La prelazione nell'acquisto e nell'affitto di fondi rustici: aspetti pratici*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2016, p. 1-2.

Infine, va sottolineato che è stata molto dibattuta la possibilità di effettuare una rinuncia preventiva al diritto di prelazione agraria, in quanto, come già scritto, si tratta di un diritto patrimoniale disponibile. Di ciò parleremo più approfonditamente più avanti.

Sul punto si sono formate, in particolare, diverse teorie.

Secondo una teoria dottrinale, sarebbe ammissibile una rinuncia preventiva, in quanto il diritto di prelazione agrario è un diritto patrimoniale disponibile e in quanto tale rinunciabile; inoltre, questa tesi parte dal presupposto che nel nostro ordinamento è ammessa anche la rinuncia non solo a diritti potestativi ma anche a mere aspettative di diritto.

In Giurisprudenza, al riguardo, si sono sempre contrapposte due tesi, e precisamente: una tesi secondo cui la rinuncia al diritto di prelazione agraria può avvenire anche nella fase delle trattative ed anche se il rinunciante riceve una *denuntiatio* in forma orale, dalla quale però possano desumersi tutti gli elementi fondamentali del futuro contratto (Cass. 29 maggio 1998 n. 5306; Cass. 9 febbraio 2000 n.1143; Cass. 14 aprile 2000 n. 4858)<sup>12</sup>; per contro, secondo la giurisprudenza più recente di legittimità (Cass. 20 aprile 2007 n.9519 e Cass. 27 dicembre 2016 n. 27004), che non fa altro che riprendere il primissimo orientamento espresso dalla Corte di cassazione (Cass. 29 settembre 1995 n. 10272), una rinuncia preventiva rispetto alla *denuntiatio* non sarebbe ammissibile.

La giurisprudenza è giunta a questa conclusione, partendo dall'assunto che la *denuntiatio* deve essere fatta in forma scritta e ha sostenuto che la rinuncia all'esercizio del diritto di prelazione

---

<sup>12</sup> «per la regola generale, vigente nel nostro ordinamento giuridico, della libertà delle forme per la comunicazione degli atti giuridici e delle manifestazioni delle volontà negoziali, ove una determinata forma non sia prevista dalla legge (o da un contratto) a pena di nullità o ad *substantiam*, la comunicazione, ai fini della prelazione di cui all'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590 e all'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, al coltivatore (o al confinante) della proposta di alienazione del fondo a terzi può essere effettuata in qualsiasi modo, anche verbalmente, dal proprietario - venditore, purché di tale conoscenza della proposta da parte del coltivatore vi sia prova certa, orale o documentale» (Cass. 14 aprile 2000 n. 4858).

può avvenire solo dopo la notifica della proposta di alienazione stessa<sup>13</sup>.

Infine, non possiamo non citare una risalente e senza dubbio superata tesi, secondo cui non sarebbe nemmeno possibile rinunciare al diritto di prelazione agraria in quanto, a detta dell'autore, la normativa che disciplina il riscatto del fondo agricolo sarebbe di ordine pubblico<sup>14</sup>.

La Giurisprudenza di legittimità, sul punto, ha da sempre precisato che la disciplina in materia di diritto di prelazione agraria ha sì carattere inderogabile ma «le norme in materia agraria non sopprimono l'autonomia contrattuale: esse attribuiscono diritti in funzione di un interesse sociale, ma sempre nell'ambito di una disponibilità negoziale con l'osservanza di disposizioni consensualmente derogabili» (Cass. 16 marzo 1977 n. 1051).

Prima di continuare ad analizzare nello specifico la natura giuridica della rinuncia al diritto di prelazione agraria, si vuole riprendere il concetto più generale di rinuncia. In particolare, va subito sottolineato che secondo la dottrina pressoché unanime, quando il legislatore ha espressamente disciplinato l'istituto della rinuncia ha configurato la stessa come negozio giuridico unilaterale, non recettizio<sup>15</sup>. Alcuni autori si sono spinti oltre affermando che essa sia

---

<sup>13</sup> «per la configurazione di una valida rinuncia al diritto di prelazione, è necessario che il coltivatore abbia avuto rituale conoscenza della vendita decisa dal proprietario, onde essere posto in grado di valutare tutti gli aspetti positivi e negativi della sua scelta, in ipotesi, effettuare una consapevole rinuncia (Cass. n.3672 del 2006). A questo scopo, è necessario che gli sia stata notificata una regolare *denuntiatio*, completa di tutti gli elementi e dotata di forma scritta ad *substantiam*» (Cass. 27 dicembre 2016 n.27004).

<sup>14</sup> P. RECCHI, *Sulla irrinunziabilità del diritto di prelazione del coltivatore diretto*, in *Riv. Dir. Lav.*, II, p.198. v. anche A. CARROZZA, *Introduzione allo studio della prelazione legale nel diritto della riforma agraria*, cit., p. 71; A. GERMANÒ - M. BELLINI, *La normativa italiana sul trasferimento dei fondi rustici e i suoi effetti sulle strutture*, cit., p. 587; G. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, CEDAM, 1988.; E. ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica del fondo rustico e controllo dei prezzi*, Brossura editoriale, Milano, 1966, p.128 ss.

<sup>15</sup> F. MACIOCE, *Rinuncia*, cit., p. 934 ss.; G. SICCHIERO, *Rinuncia*, in *Dig. disc. priv.*, XVII, Torino, UTET, 1998, p. 654; F. ATZERI, *Delle rinunzie secondo il*

anche irrevocabile, sostenendo che la revocabilità della rinuncia alla eredità ai sensi dell'art.525 c.c. sia l'eccezione che conferma la regola<sup>16</sup>. Pertanto, gli effetti che ne discendono hanno natura abdicativa e di regola estintiva del diritto rinunciato, come già accennato nell'introduzione.

Il legislatore non ha mai distinto tra rinuncia e rifiuto, distinzione che ha attuato la dottrina, parlando ad esempio di rinuncia all'eredità e di rifiuto del legato<sup>17</sup>. Il rifiuto può essere sia impeditivo sia eliminativo.

Va subito precisato che "si rinuncia" ad un diritto che ancora non è entrato a far parte della propria sfera giuridica, mentre "si rifiuta" un diritto che è già parte della propria sfera giuridica. Considerando quindi, sulla scorta del più recente orientamento giurisprudenziale, l'insorgenza del diritto di prelazione agraria nel momento in cui il prelazionario viene a conoscenza della *denuntiatio*, sarebbe proprio a seguito di detta comunicazione che egli maturebbe il diritto di rinunciare (o meglio, rifiutarne l'esercizio) come anche quello di esercitare la prelazione (manifestando appunto l'intenzione di acquistare il bene alle medesime condizioni convenute e pattuite tra venditore e promissario acquirente).

Il "rifiuto" è impeditivo quando il soggetto che lo esprime im-

---

*codice civile italiano*, Torino, UTET, 1910, cit., p. 36; L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, XI, t. 3, Milano, Giuffrè, 1984, p. 137; G. BENEDETTI, *Struttura della remissione*, cit., p. 1316; L. CARIOTA FERRARA, *Il negozio giuridico nel diritto privato italiano*, Napoli, ESI, 1962, p. 136 ss.; D. BARBERO, *Rivendicazione di premio di lotteria e carattere giuridico della rinuncia*, cit., 89. In giurisprudenza cfr. Cass. 20 dicembre 1974, n. 4382, in *Giust. civ.*, 1975, I, p. 744; Cass. 22 marzo 1962, n. 592, in *Rep. foro it.*, 1962, voce *Rinunzia in genere*, n. 1; Cass. 24 ottobre 1961, n. 2355, *ivi*, 1961, voce *Rinunzia in genere*, n. 3; Cass. 26 giugno 1961, n. 1531, *ivi*, n. 8; Cass. 6 maggio 1955, n. 1272, in *Giur. it.*, I, 1, 1957, 604.

<sup>16</sup> A. BOZZI, *Rinunzia* in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XV, Torino, UTET, 1968, p. 1146.

<sup>17</sup> L.V. MOSCARINI, *Rinunzia* (diritto civile), in *Enc. Giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991, p.1 ss.; T. MONTECCHIARI, *I negozi unilaterali a contenuto negativo*, Milano, Giuffrè, 1996, p.142 ss.

pedisce che un diritto entri a far parte della propria sfera giuridica, mentre si tratta di rifiuto eliminativo quando il soggetto che lo esprime elimina retroattivamente gli effetti già prodotti nella propria sfera giuridica, come nel caso di specie della rinuncia al diritto di prelazione agraria. Il rifiuto, infatti, in ambito giuridico non estingue il diritto, che invece rientra nella disponibilità o del proponente o di un terzo.

Secondo autorevole dottrina «L'effetto tipico del negozio unilaterale di rifiuto è, in ogni caso, quello eliminativo che presuppone una situazione già sostantiva, cioè già operante. È chiaro dunque che se, nel caso di cui all'art. 1333 c.c., effetti si sono già prodotti ciò sta a significare che la c.d. proposta è in realtà anch'essa un negozio unilaterale recettizio, come tale pienamente efficace non appena giunto a conoscenza dell'oblato e per questo irrevocabile, Che senso avrebbe altrimenti rifiutare una proposta di per sé del tutto inefficace?»<sup>18</sup>.

Ragion per cui la rinuncia al diritto di prelazione agraria non estingue il diritto di acquistare il fondo agricolo, ma ne impedisce l'acquisizione; pertanto, il diritto di acquistare il fondo viene semplicemente trasferito in capo al terzo promissario acquirente.

Per quanto sopra esposto, ad avviso di chi scrive, più che di rinuncia al diritto di prelazione agraria sarebbe corretto parlare di rifiuto al diritto di esercitare la prelazione agraria, in quanto a seguito della *denuntiatio* gli effetti in capo al coltivatore si sono già prodotti come nel caso della proposta irrevocabile. È stato più volte sottolineato che il rifiuto non estingue il diritto, per quanto concerne gli effetti, ed occorrerà quindi sempre distinguere tra i casi in cui a seguito della rinuncia il diritto entra nella disponibilità di altro soggetto (oppure nasce un nuovo diritto a favore di un altro soggetto) dai casi in cui la rinuncia comporta estinzione di un diritto, sebbene parte della dottrina configuri la rinuncia quale negozio estintivo del diritto.

---

<sup>18</sup> F. GAZZONI, *Manuale di Diritto Privato*, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane, 2003, p. 842.

Non va poi tralasciata la qualificazione giuridica dell'istituto della rinuncia. In dottrina si è discusso ancora se sia corretto, quando si parla di rinuncia, configurarla come atto giuridico o invece come negozio giuridico. Personalmente, anche in considerazione del fatto che la rinuncia (sia che essa avvenga mediante una condotta omissiva di astensione dall'esercizio del diritto di prelazione, sia che avvenga mediante una dichiarazione espressa) è la manifestazione tacita o esplicita della volontà dell'avente diritto di non far valere la propria posizione di vantaggio derivante appunto dal diritto di prelazione, la teoria che lo identifica come negozio giuridico pare essere quella maggiormente condivisibile. A conforto di ciò, si consideri poi che la rinuncia alla prelazione può essere esercitata, come già detto, anche verso il pagamento di un corrispettivo. Sostanzialmente un accordo bilaterale in cui è parte il rinunciante, il quale ultimo esprime la propria volontà di rinunciare a fronte dell'ottenimento di una somma di denaro o altre utilità.

Se pertanto l'effetto tipico della rinuncia è quello abdicativo, lo stesso non si può dire per le rinunce traslative, a seguito del cui esperimento il diritto non si estingue, ma passa nella sfera giuridica altrui.

Come già accennato nell'introduzione, il caso della rinuncia al diritto di prelazione agraria rientra a pieno titolo in questo secondo tipo di rinuncia; infatti, il diritto ad acquistare il fondo agricolo non si estingue, ma esce semplicemente dalla sfera giuridica del rinunciante e entra nella sfera giuridica del promissario acquirente.

In realtà, non sembra nemmeno corretto affermare che tale diritto esca definitivamente dalla sfera giuridica del rinunciante poiché, come abbiamo già detto, in caso di futura vendita da parte del nuovo acquirente, e sussistendone ancora tutti i requisiti soggettivi e oggettivi, presupposti necessari per l'esercizio del diritto di prelazione, il venditore dovrebbe nuovamente notificare una *denuntiatio* al confinane o affittuario che ben potrebbe non rinunciare al diritto di prelazione agraria.

Per quanto fino a qui argomentato, e riprendendo un concetto già

espresso, nel caso di rinuncia al diritto di prelazione, trattandosi appunto di una rinuncia traslativa e non abdicativa, risulterebbe non del tutto corretto parlare di rinuncia. Infatti, qualora la rinuncia al diritto di prelazione agraria avvenga a seguito del versamento di un corrispettivo<sup>19</sup>, sarebbe corretto parlare di negozio giuridico invece che di rinuncia. Ricordiamo che il diritto di prelazione agraria è un diritto patrimoniale disponibile e in quanto tale senza dubbio alienabile.

Come già sopra scritto, secondo una teoria dottrinale, in caso di rinuncia traslativa in cui manca un corrispettivo, quindi una prestazione sinallagmatica, la rinuncia avrebbe solo l'effetto di abdicazione del proprio diritto e dismissione dalla propria sfera giuridica e quindi l'acquisizione del diritto da parte di un altro soggetto sarebbe un effetto *ex lege*, indipendente dalla volontà di trasferire il diritto del rinunciante.

In realtà, sempre a parere di chi scrive, questa teoria non è preferibile, in quanto, anche qualora non vi sia un corrispettivo, il rinunciante è consapevole che a seguito della propria azione un determinato soggetto ne avrà beneficio, pertanto sarebbe più corretto parlare di negozio a titolo gratuito, e in alcuni casi si potrebbe anche configurare una vera e propria liberalità nei confronti del soggetto che acquista il terreno. Si pensi al caso di un terreno condotto in affitto da un soggetto e proposto in vendita al figlio dell'affittuario stesso, nel cui caso il prelazionario rinuncia a favore del proprio figlio e rinuncia solo ed esclusivamente in quanto è il di lui figlio ad acquistare e non un terzo. In questo caso si tratterebbe, senza dubbio, di una donazione indiretta, che potrebbe anche essere inserita direttamente nell'atto definitivo di vendita, attraverso la partecipazione del prelazionario all'atto, al fine di rinunciare espressamente in favore del proprio figlio al diritto di prelazione.

---

<sup>19</sup> «La decisione impugnata sul punto è esente da vizi, in quanto la corte d'appello si è uniformata ai principi più volte affermati da questa Corte, secondo i quali la prelazione agraria è liberamente disponibile da parte dell'avente diritto, ovvero è rinunciabile dietro compenso o anche senza corrispettivo ma solo allorché il diritto alla prelazione sia già sorto» (Cass. 27 dicembre 2016 n.27004).

Come già più volte sottolineato, riteniamo corretto poter parlare nel caso di rinuncia al diritto di prelazione agraria di vero e proprio rifiuto. Ma per meglio definire la natura giuridica della rinuncia al diritto di prelazione agraria, occorre senza dubbio partire dalla natura giuridica della *denuntiatio*.

Se si parte dal presupposto che l'esercizio del diritto di prelazione non possa essere considerato quale accettazione di una proposta ma semplicemente quale atto giuridico che produce i suoi effetti, nel caso di specie quindi il trasferimento del fondo agricolo, *ex lege*, conseguirebbe che la *denuntiatio* è un atto giuridico in quanto previsto per legge e non scaturente quindi dalla volontà negoziale del soggetto che la pone in essere.

Se invece si parte dal tenore letterale dell'art.8 della legge n.590/1965 in cui il legislatore utilizza i termini «proposta di alienazione» nonché dal fatto che, ai sensi di legge, l'esercizio del diritto di prelazione agraria comporta l'automatica conclusione del contratto, allora la *denuntiatio* è una proposta contrattuale ai sensi dell'art.1326 c.c.. Più precisamente la *denuntiatio* sarebbe configurabile, ai sensi dell'art. 1329 c.c. quale proposta irrevocabile, non potendo il proponente infatti revocarla, in quanto la revoca resterebbe comunque senza effetto, ma non solo; infatti, è ovvio che la morte o l'intervenuta incapacità del promittente alienante che procede con la *denuntiatio* non fa venir meno la possibilità per il prelazionario di esercitare il proprio diritto di acquisto.

Pertanto, risulta evidente che la natura giuridica della rinuncia al diritto di prelazione sia strettamente correlata all'interpretazione a cui si preferisce aderire.

Qualora infatti si configuri la *denuntiatio* quale atto giuridico privo di volontà negoziale, allora la rinuncia sarebbe a sua volta un atto giuridico che semplicemente produce i propri effetti *ex lege*.

Se invece, come chi scrive, si ritiene corretto configurare la *denuntiatio* quale proposta contrattuale, anche irrevocabile, allora la rinuncia al diritto di prelazione agraria è a sua volta un rifiuto ad

acquistare, che ha quale conseguenza l'acquisto del diritto al trasferimento del fondo in capo al terzo contraente.

Alla luce di quanto sopra, il rapporto che si configura a seguito della *denuntiatio* è un negozio trilaterale, configurabile quale cessione del contratto. Nel caso del diritto di prelazione agraria, sarebbe configurabile una cessione del contratto preliminare di vendita quando è questo ad essere notificato o una cessione del contratto definitivo nel caso in cui a essere notificato sia direttamente il contratto definitivo stesso (quest'ultima ipotesi si potrebbe dire essere più unica che rara nella prassi quotidiana).

La legge, infatti, stabilisce che la proposta di alienazione sia fatta ad un soggetto specifico da essa stabilito che quindi deve essere preferito, salvo che lo stesso rifiuti di acquistare.

Il prelazionario, con il proprio rifiuto, trasferirebbe quindi definitivamente la proposta di alienazione in favore di colui che formalmente risulta essere promissario acquirente (appunto in forza del contratto preliminare di compravendita sottoscritto con il venditore); pertanto, il prelazionario sarebbe identificabile come il soggetto "cedente" mentre il venditore come il soggetto "ceduto", il quale presta preventivamente il proprio consenso alla cessione del contratto, appunto con la notifica della *denunciatio*. Tale ricostruzione risulterebbe in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza già citata, la quale sostiene che il diritto di prelazione sorgerebbe nel momento in cui viene notificata la proposta di alienazione e non nel momento in cui le parti pongono in essere il contratto preliminare. Stando a tale assunto, non potrebbe avvenire una rinuncia al diritto di prelazione prima della *denuntiatio*. Tale orientamento non pare tuttavia esente da critiche, come avremo modo di argomentare al quarto paragrafo del presente elaborato.

Volendo provare ad aderire alla teoria giurisprudenziale sopra esposta, si avrebbe come conseguenza che il contratto preliminare potrebbe essere configurato quale contratto di cessione della proposta di alienazione del fondo agricolo oggetto di prelazione. Il predetto assunto giurisprudenziale orienterebbe l'interprete a con-

siderare l'insorgenza del diritto di prelazione solo ed esclusivamente a seguito della notifica della proposta di alienazione al prelazionario, che, qualora rifiutasse, magari a fronte di un corrispettivo, altro non farebbe che cedere la proposta di alienazione al promissario acquirente del contratto stesso, che avrebbe già incassato il consenso del ceduto a fronte della cessione del contratto preliminare già sottoscritto anche dallo stesso contraente ceduto. Così per contro non sarebbe nell'ipotesi in cui si considerasse l'insorgenza del diritto di prelazione, non già con la notifica della *denunciatio*, ma bensì al momento della sottoscrizione del contratto preliminare di compravendita.

### 3. L'accordo negoziale di trasferimento e la *denuntiatio*.

Il diritto di prelazione agraria, come detto, spetta al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante con quello posto in vendita, ovvero al coltivatore diretto affittuario del fondo oggetto di trasferimento. Tale diritto sussiste ogni qualvolta risultino rispettate una serie di condizioni oggettive e soggettive previste dall'art.8, comma 2 e 3, della l. 590/65 (relativamente al conduttore affittuario del fondo) e dall'art.7 della l. 817/71 (quanto al proprietario del fondo confinante)<sup>20</sup>. Più precisamente, è titolare del diritto di prelazione colui

---

<sup>20</sup> La bibliografia sulla prelazione agraria e, nello specifico, sul tema dei requisiti oggettivi e soggettivi, è vastissima e ci limitiamo a segnalare unicamente alcune opere generali: A. CARROZZA, *Introduzione allo studio della prelazione legale nel diritto della riforma agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, I, pp. 52 ss. e, con il titolo: ID., *La prelazione legale nel diritto della riforma agraria*, in ID., *Gli Istituti del diritto agrario*, II, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 147 ss.; E. BASSANELLI, *La prelazione legale per lo sviluppo della proprietà coltivatrice*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, pp. 75 ss.; G. CASAROTTO, *Profili sistematici della prelazione agraria*, in ID., *Uno studio e due note in tema di prelazione agraria*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, II, pp. 400 ss.; A. CARROZZA, *Prelazione agraria: punto cruciale fra proprietari ed affittuari*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, II, pp. 304 ss.; L. CORSARO, *Titolarità e fondamento del diritto di prelazione in materia di proprietà coltivatrice*, 1976, I, pp. 174 ss.; M. CIANCIO, *Prelazione ed affitto di fondi rustici*, Padova, CEDAM, 1978; G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*

il quale, oltre a trovarsi nella posizione di proprietario del fondo confinante o affittuario del fondo offerto in vendita (con conduzione da almeno un biennio), risulti coltivatore diretto, non abbia effettuato nel biennio precedente atti di alienazione di fondi rustici, che il fondo su cui si intende esercitare il diritto di prelazione sia destinato ad attività agricola (risultante da CDU), e se la superficie del fondo su cui si intende esercitare la prelazione, insieme agli altri già in proprietà e/o conduzione, non superi il triplo di quella che egli possa lavorare con il lavoro proprio e della propria famiglia.

Come detto nel paragrafo precedente, il diritto di prelazione agraria non è di per sé insito nella mera posizione di coltivatore diretto affittuario del fondo oggetto di trasferimento o di proprietario del fondo confinante, posto che affinché tale diritto insorga (diventando cioè attuale e concreto ai fini del suo esercizio), è necessario che il proprietario del terreno oggetto di compravendita concluda con un terzo un accordo preliminare o stipuli un vero e proprio contratto di compravendita. Solo ciò farà sorgere il diritto di prelazione agraria, appunto quale diritto ad essere preferito rispetto a terzi nel rapporto negoziale di trasferimento. Non si può quindi parlare di rinuncia (o meglio, di rifiuto) al diritto di prelazione se prima lo stesso non è venuto ad esistenza.

Ecco quindi che elemento essenziale per il sorgere del diritto in esame (e conseguentemente anche il diritto a rinunciarvi) è appunto l'esistenza di un accordo negoziale tra il proprietario del terreno oggetto di compravendita ed un terzo soggetto interessato all'acquisizione, diverso dall'affittuario coltivatore diretto o, nel caso di fondo libero da contratto di affitto, diverso dal proprietario del fondo confinante<sup>21</sup>.

A questo punto, il comma 4 dell'art.8 della l. 590/65 pone a ca-

---

*ria. Lineamenti dell'istituto. Dottrina e giurisprudenza*, Padova, 1980; A. CARROZZA, *La prelazione agraria: tipi, fondamento e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I.

<sup>21</sup> V. G. CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1987; v. anche A. GERMANÒ, *Sulla denunciatio nella prelazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, p. 267.

rico del proprietario, intenzionato a vendere il proprio fondo, un obbligo di comunicazione di tale suo intendimento al coltivatore (affittuario o confinante) rivolgendogli una "proposta" che viene definita come *denuntiatio*, e che deve contenere il nome dell'acquirente, il prezzo di vendita, le altre condizioni e clausole pattuite, ivi compresa la clausola che fa salvo l'eventuale esercizio del diritto di prelazione da parte dell'avente diritto. Detta proposta costituisce quindi l'atto con cui inizia il complesso procedimento di attuazione del diritto di prelazione<sup>22</sup>.

Un tema sul quale si è molto dibattuto è appunto quello della forma che deve assumere la *denuntiatio*, ovvero se la stessa debba avvenire necessariamente in forma scritta o possa anche espletarsi nella semplice forma orale. Il 4 comma dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, sancisce che: "Il proprietario deve notificare con lettera raccomandata<sup>23</sup> al coltivatore la proposta di alienazione trasmettendo il preliminare di compravendita in cui devono essere indicati il nome dell'acquirente, il prezzo di vendita e le altre norme pattuite compresa la clausola per la eventualità della prelazione. Il coltivatore deve esercitare il suo diritto entro il termine di trenta giorni". Tale precisazione pare non lasciar spazio a dubbi interpretativi. Tuttavia, sul tema si sono susseguite negli anni diverse pronunce giurisprudenziali, tra loro contrapposte. Secondo il più risalente orientamento, la comunicazione (notifica) della proposta di alienazione del fondo al coltivatore conduttore o al proprietario confinante può essere effettuata dal proprietario venditore "anche verbalmente", sul presupposto che il procedimento notificatorio non ha carattere cogente ed inderogabile (dapprima Cass. n.7527/1991 e n.7250 e poi n.1443/2000, n.4858/2000, n.577/2001, n.7768/2003). Ration per cui, secondo

---

<sup>22</sup> D. CALABRESE, "La Prelazione agraria", vol. I, Padova, CEDAM, 2012, p.84.

<sup>23</sup> v. N. IRTI, *La rinascita del formalismo ed altri temi*, in ID., *Idola libertatis. Tre esercizi sul formalismo giuridico*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 32 ss. Sulla questione, con riferimento sia alla prelazione agraria v. G. CASAROTTO, *Persistenti incertezze e pervicaci fallacie*, Padova, CEDAM, 2010.

tale interpretazione, la *denuntiatio* avrebbe la libertà di forma e la parte venditrice potrebbe assolvere al proprio onere di comunicazione della proposta anche solo verbalmente. L'orientamento maggiormente riconosciuto sembra invece quello che prevede la forma scritta della *denuntiatio* come elemento essenziale ai fini della validità della stessa. Occorre considerare che il "procedimento, notificatorio" attiene più propriamente alle modalità con le quali è comunicata la proposta di alienazione (per cui è solo sotto tale profilo che esso non è cogente e inderogabile) e non alla forma che deve avere la proposta di alienazione stessa. Si osserva, infatti, che la forma prevista dalla l. n. 817 del 1971, art. 7, che ha sostituito la l. n. 590 del 1965, art. 8, comma 4, si riferisce a quella forma per così dire speciale – e non alla forma in senso generale, che consente al soggetto di emettere la dichiarazione di volontà come preferisce – che la legge impone per alcuni negozi, quali «i contratti che trasferiscono la proprietà di beni immobili», per i quali l'art. 1350, comma 1, n. 1, richiede l'atto pubblico o la scrittura privata *ad substantiam*, sicché, se si considera la *denuntiatio* non solo come atto negoziale ma anche come uno dei due elementi (l'altro è l'accettazione, che integra l'esercizio positivo del diritto di prelazione) di una fattispecie traslativa avente ad oggetto un bene immobile, cioè il fondo, ne deriva che tale *denuntiatio* deve necessariamente rivestire, in applicazione dell'art.1350 c.c., la forma scritta *ad substantiam* - la cui mancanza è sanzionata da nullità - con inevitabili riflessi sul piano probatorio, non essendo, per questo, consentita la prova testimoniale, ex art. 2725 c.c. (Cass. Civ., Sez. III, Sent., 20/01/2009, n. 1348). Orientamento confermato anche dalla recente sentenza della S.C. (Cass. Civ. 30 marzo 2018, n.7903) secondo la quale la *denuntiatio* non va riconosciuta solo come atto negoziale ma anche come atto preparatorio di una fattispecie traslativa avente ad oggetto un bene immobile e quindi deve necessariamente assumere la forma scritta in applicazione dell'art.1350 c.c.. Tale forma, peraltro, assolve ad esigenze di tutela e certezza, rendendo quindi certa l'esistenza di un effettivo acquirente, evi-

tando che la prelazione possa essere utilizzata per fini speculativi in danno del titolare del diritto ed assicurando, a sua volta, il promissario acquirente, in caso di mancato esercizio della prelazione nel termine di legge, la certezza della compravendita stipulata con il proprietario e sottraendo l'acquirente dal rischio di essere assoggettato al retratto (conforme anche Cass. 12 novembre 2013, n. 25419).

Occorre comunque precisare che tale assunto trova giustificazione negli effetti stragiudiziali che conseguono dalla comunicazione formale di voler esercitare il diritto di prelazione agraria, nel senso che la relativa manifestazione di volontà – espressa per iscritto e trasmessa a mezzo di raccomandata a.r. al promittente venditore – produce gli effetti del contratto preliminare, ed il prelazionista subentra automaticamente nel rapporto originariamente stipulato tra venditore e promissario acquirente. Per cui, solo a seguito di una formale *denuntiatio* potranno scaturire automaticamente gli effetti giuridici connessi alla comunicazione del prelazionista di volersi avvalere del proprio diritto<sup>24</sup>. Ergo, privo di effetto sarà da considerarsi l'esercizio del diritto di prelazione (pur se espresso per iscritto) in assenza di una *denuntiatio* comunicata in forma scritta, come sarà privo di effetti giuridici automatici l'esercizio del diritto di prelazione espresso oralmente di fronte una *denuntiatio* comunicata in forma scritta. Ciò significa che la forma scritta è richiesta *ad substantiam* solamente qualora si voglia far produrre effetti giuridici agli atti stragiudiziali contenenti: *a*) la proposta di alienazione (cui consegue l'effetto della decadenza dal diritto per decorso del termine di trenta giorni senza che sia stata formalizzata alcuna accettazione), *b*) la manifestazione dell'esercizio del diritto di prelazione (con il conseguente ed automatico subentro nel rap-

---

<sup>24</sup> Cfr. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, III, *Il contratto*, 2a ed., Milano, Giuffrè, 2000, pp. 282 ss.. secondo cui vi è la necessità che la scrittura, a cui il negozio formale fa riferimento, sia a sua volta sottoscritta dal dichiarante tenendosi presente che il contratto tra alienante e terzo funge anche da referente per la determinazione del contenuto della *denuntiatio*.

porto contrattuale originario), *c*) oppure la sua rinuncia (perdita del diritto).

Considerato, quindi, che l'orientamento prevalente ritiene che la *denuntiatio* debba assumere la forma scritta per le ragioni testé evidenziate, vi è poi da chiedersi se la stessa debba necessariamente essere corredata di copia del contratto preliminare di trasferimento del fondo che il promittente venditore ha stipulato con il terzo. Seppur il dato normativo lo preveda espressamente, la giurisprudenza sembra tenere una posizione più elastica, ritenendo efficace la *denuntiatio* anche se alla stessa non sia allegato il contratto preliminare stipulato col terzo, a patto, però, che la comunicazione inoltrata contenga tutti gli elementi le condizioni essenziali del preliminare, e alle quali è subordinato, in modo da mettere l'avente diritto nella condizione di poter pienamente esercitare la prelazione. Non è poi da escludersi che la mancata allegazione del contratto preliminare alla *denuntiatio*, come anche la formulazione di una *denuntiatio* orale, possano comunque assolvere alle proprie funzioni e ciò ad esempio nell'ipotesi in cui il coltivatore diretto, avente diritto, abbia avuto conoscenza in qualsiasi modo, e per iniziativa del proprietario venditore, della proposta di vendita e delle relative condizioni. Tale conoscenza può essere ad esempio confermata mediante la partecipazione diretta del coltivatore, avente diritto alla prelazione, al rogito di trasferimento tra venditore e terzo, che ivi manifesti la propria volontà di rinunciare al (o di esercitare il) diritto di prelazione<sup>25</sup>.

A questo punto, effettuata la comunicazione (o notifica) della *denuntiatio*, inizierà a decorrere il termine di trenta giorni per poter far valere il proprio diritto di prelazione. Chiaramente, in assenza di una valida comunicazione della proposta in favore del prelazionista, il predetto termine non inizierà a decorrere e l'avente diritto potrà far valere il proprio diritto di prelazione, mediante l'esercizio del succedaneo diritto di riscatto, entro il termine di un anno decorrente dalla trascrizione del rogito di trasferimento immobiliare.

---

<sup>25</sup> Cass. Civ. 13 febbraio 2017, n. 3760.

Pertanto, considerati gli effetti della *denuntiatio* e la portata del diritto di prelazione, il proprietario di fondi rustici intenzionato ad addivenirne al trasferimento, dovrà prestare molta attenzione alla forma e al contenuto della proposta da inoltrare agli aventi diritto, onde evitare successive responsabilità derivanti dal trasferimento avvenuto in violazione della prelazione agraria.

#### 4. La forma della rinuncia.

Anzitutto, perché possa parlarsi di rinuncia alla prelazione è necessario che tale diritto sia insorto. Abbiamo detto che dal momento della *denuntiatio* inizia a decorrere il termine di trenta giorni entro i quali il prelazionista, munito dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti dalla legge, può esercitare il diritto di prelazione, manifestando la propria volontà di acquistare il fondo e/o i fondi alle medesime condizioni proposte al promissario acquirente. Tuttavia, non sempre colui che si trova nella posizione giuridica di poter esercitare il diritto di prelazione può o intende farlo. Le motivazioni possono essere le più variegata, talvolta di carattere economico altre volte per motivi puramente personali, anche dettate dal disinteresse di ampliare ulteriormente la propria realtà produttiva. Invero, al prelazionista è riconosciuta la facoltà oltre che di accettare anche di rinunciare al proprio diritto di prelazione, come anche di esercitare una prelazione parziale (ovvero solo su una parte dei fondi oggetto di trasferimento).

Come tutti i negozi giuridici, anche la rinuncia si esprime attraverso atti e comportamenti cui conseguono effetti giuridici<sup>26</sup>. Sappiamo che il nostro ordinamento è governato dal c.d. principio della libertà delle forme, il quale trova origine nell'autonomia negoziale. Tale principio fa perno sull'art.1325 c.c., che dispone di utilizzare la forma «quando risulta che è prescritta dalla legge a pena di

---

<sup>26</sup> V. M. COMPORI, *Riflessioni sulla rinuncia alla prelazione agraria*, *Il Foro italiano*, Vol. 121, No. 4 (aprile 1998), pp. 205-206 e 217-218.

nullità». Ciò significa che in assenza di prescrizioni di una determinata forma, le parti sono libere di adottare qualsiasi *vestimentum* per negoziare. In conseguenza di ciò un negozio potrà nascere validamente con una forma puramente orale, oppure attraverso dei gesti o manifestazioni espresse di volontà formalizzate per iscritto, o, ancora, attraverso fatti concludenti, cioè attraverso comportamenti che fanno intendere in modo univoco la volontà di porre in essere negozio giuridico.

Come abbiamo avuto modo di dire, la rinuncia al diritto di prelazione (o meglio, al suo esercizio) prevede, come anche la *denuntiatio*, una precisa forma *ad substantiam* dovendo essa manifestarsi mediante una formale comunicazione attraverso la quale esprimere, in favore del venditore, la propria volontà di non esercitare il diritto e quindi rinunciarvi. Non sono infrequenti in agricoltura, proprio in virtù dei rapporti sociali e degli usi, i casi in cui la rinuncia venga espressa in forma orale. Ciò, chiaramente, oltre a non far produrre effetti alla rinuncia stessa (se non ratificata in sede di rogito notarile) sottopone a serio rischio la conclusione del contratto definitivo, ben potendo comunque l'aveute diritto – pur avendo espresso oralmente la volontà di rinunciare alla prelazione – comunicare formalmente, prima dello spirare dei trenta giorni decorrenti dalla *denuntiatio* o comunque, in assenza di *denuntiatio*, entro l'anno dalla trascrizione del rogito di compravendita, la propria volontà di esercitare il diritto di prelazione ovvero la succedanea azione di riscatto. Ration per cui può ben sostenersi che qualora la rinuncia avvenga mediante dichiarazione della parte avente diritto, la stessa dovrà necessariamente assumere la forma scritta *ad substantiam* per produrre automaticamente effetti giuridici.

La rinuncia, tuttavia, può anche essere espressa mediante dichiarazione resa dall'aveute diritto avanti al notaio presso il quale le parti stipuleranno il rogito definitivo di compravendita<sup>27</sup>. Capita

---

<sup>27</sup> L. GARBAGNATI - M. NICOLINI - C. CANTÙ, *Contratti, prelazione e processo agrario*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 135; Per giurisprudenza v. Cass. 19 gennaio 2007, n. 1192.

talvolta, infatti, che la parte venditrice, dopo aver stipulato il preliminare di compravendita, comunichi oralmente al coltivatore avente diritto il proprio intendimento di alienare il fondo ad un terzo e, a sua volta, il coltivatore esprima, sempre oralmente, il suo disinteresse all'acquisto alle condizioni proposte. Come abbiamo avuto modo di dire, entrambe le predette dichiarazioni (del venditore e del prelazionista) risultano prive di effetti giuridici difettando appunto della forma scritta. Ciò non esclude comunque la possibilità di addivenire ad un regolare trasferimento, liberandosi di ogni rischio connesso ad un retratto agrario. E' questo il caso della dichiarazione di rinuncia alla prelazione fatta dall'avente diritto avanti al notaio rogante. Di tale dichiarazione si darà quindi atto all'interno del rogito, con sottoscrizione della parte (e autentica del notaio), la quale chiaramente non potrà, in un secondo momento, contestare la mancata conoscenza delle condizioni del trasferimento e dell'assenza di una formale e valida *denuntiatio*.

La rinuncia, oltre a poter essere effettuata in maniera espressa, che sia attraverso una dichiarazione fatta avanti al notaio in occasione del rogito di trasferimento, oppure mediante una formale comunicazione scritta inoltrata al venditore, può avvenire anche in forma tacita. In realtà, quella tacita, più che essere una vera e propria forma di rinuncia deve essere, più correttamente, definita come una forma di decadenza. Invero, a seguito della ricezione della *denuntiatio*, l'avente diritto ha facoltà di comunicare – entro il termine di legge - l'esercizio del diritto di prelazione o la volontà di rinunciare a tale diritto. Tuttavia, lo stesso potrà anche semplicemente astenersi dal formulare qualsiasi dichiarazione di rinuncia o di esercizio del diritto. In tale ultimo caso, decorso il termine di trenta giorni dalla ricezione della comunicazione, non avendo esercitato il diritto di prelazione, egli si considererà decaduto e non potrà pertanto più esercitare la prelazione né manifestare la sua volontà di rinunciarvi.

Come abbiamo avuto modo di anticipare nel primo capitolo di questo nostro contributo, ci si è poi chiesti in dottrina se sia valida

ed efficace la rinuncia preventiva al diritto di prelazione. Secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. 11 gennaio 2016, n. 242, e Cass. 7 luglio 2010, n. 16025) l'avente diritto non può rinunciare al diritto di prelazione se non in seguito (e in dipendenza) della rituale comunicazione della volontà del proprietario di alienare il fondo (*denuntiatio*), comunicazione che di tale diritto determina l'insorgenza. Né potrebbe, d'altro canto, esercitarlo all'esito della semplice trasmissione di un preliminare di compravendita, sottoscritto da tutti i comproprietari del fondo oggetto dell'alienazione, che non sia seguito da un invito ad esercitare il diritto di prelazione<sup>28</sup>.

Tale pronuncia lascia tuttavia aperti molti dubbi interpretativi. Proviamo ad esempio ad immaginare al caso in cui la parte venditrice, omettendo appunto la trasmissione della *denuntiatio* al conduttore o al confinante aventi diritto alla prelazione, abbia poi proceduto direttamente al rogito di compravendita. In tale caso, come è noto, non essendo avvenuta la necessaria *denuntiatio*, la normativa riconosce al prelezionista la facoltà di poter far valere il proprio diritto di prelazione mediante l'azione di riscatto (anche detta di retratto agrario) da attuarsi entro un anno dall'avvenuta trascrizione presso la competente Conservatoria dei Registri Immobiliari del rogito notarile di trasferimento. Ora, stando all'orientamento giurisprudenziale maggioritario, l'assenza della *denuntiatio* non farebbe sorgere il diritto di prelazione, ragion per cui il conduttore o l'affittuario (seppur muniti dei requisiti oggettivi e soggetti) non

---

<sup>28</sup> Secondo parte della dottrina (G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 557) non sarebbe necessaria la formulazione di un'effettiva proposta contrattuale, tale da porre il coltivatore nella concreta situazione di accettarla e così senz'altro perfezionare l'acquisto, ma sia sufficiente una qualsiasi comunicazione effettuata per iscritto e contenente tutte le necessarie specificazioni volte ad ottenere l'esternazione di volontà del prelezionista (si pensi all'esibizione/consegna al titolare della prelazione di una copia del preliminare, in calce alla quale venga redatta la dichiarazione di rinuncia). La *denuntiatio*, salvo il requisito formale, può essere comunque espressa, non essendo assoggettata a formule particolari, purché sia inequivocabilmente diretta a provocare l'esercizio della prelazione.

potrebbero esercitare le azioni a tutela del diritto violato (di prelazione, appunto), anche nel più termine annuale decorrente dalla trascrizione del rogito medesimo, attesa appunto l'assenza della suddetta formale proposta prevista dall'art.8, comma 4, l. 590/65 (cui si richiama l'art. 7 della successiva l. 817/71).

A parere di chi scrive (nonché di autorevole dottrina<sup>29</sup>), non pare quindi azzardato sostenere che il diritto di prelazione agraria, quale posizione soggettiva qualificata, non matura e insorge a seguito della *denuntiatio*, bensì nel momento in cui il venditore ed il promissario acquirente stipulano il contratto preliminare di compravendita, obbligandosi l'uno a vendere e l'altro a comprare. E' quindi proprio tale accordo contrattuale che farebbe sorgere il diritto in argomento. Se così non fosse, nel caso appena esemplificato l'avente diritto non potrebbe esercitare alcun diritto di prelazione e quindi alcuna azione di riscatto, stante appunto l'assenza di una formale *denuntiatio*.

Pare quindi forse più corretto sostenere che la comunicazione della proposta (del preliminare o del suo contenuto) all'affittuario conduttore del fondo, o al proprietario di quello confinante, determini solamente il momento a partire dal quale l'avente diritto viene formalmente a conoscenza del proprio diritto di prelazione e da tale momento decorre il termine di legge per poterlo esercitare, che a tutti gli effetti può considerarsi come un termine anticipatorio. Non solo. La *denuntiatio* espressa in forma scritta permetterebbe al prelazionista di subentrare *ipso iure* nel rapporto preliminare, che è intercorso tra promittente venditore e promissario acquirente, manifestando semplicemente la propria volontà di esercitare il diritto di prelazione. Infatti, senza la predetta comunicazione il prelazionista potrà comunque far valere il proprio diritto – che è già esistente – e beneficiare del più lungo termine di un anno, decorrente dalla trascrizione del rogito definitivo, intraprendendo quella che viene comunemente definita come “azione di riscatto”

---

<sup>29</sup> L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, IV ed., Torino, UTET, 2015, p. 429.

(o di retratto agrario). Possiamo ritenere che il diritto di prelazione agraria resti sostanzialmente quiescente sino al momento in cui l'avente diritto riceve la formale *denuntiatio* ovvero il venditore e acquirente stipulano il rogito definitivo di compravendita.

Sempre a sostegno della succitata tesi, pare appena il caso considerare come anche in assenza di *denuntiatio* l'avente diritto possa comunque partecipare al rogito notarile di trasferimento ed ivi esprimere formalmente la propria volontà di rinunciare al diritto di prelazione. Tale espressione di volontà non potrebbe avere altro effetto se non quello di esercitare un diritto che è già entrato nella propria sfera giuridica. Se ammettessimo l'opposta tesi, e quindi che tale diritto non fosse sorto proprio per l'assenza della *denuntiatio*, la rinuncia formulata avanti al notaio risulterebbe priva di effetti, legittimando l'avente diritto ad azionare entro l'anno dalla trascrizione del rogito stesso le azioni a tutela della prelazione, togliendo ogni certezza e garanzia all'atto notarile.

Ancora, sempre secondo la citata giurisprudenza, la rinuncia espressa dall'avente diritto in via anticipata, o meglio prima di aver ricevuto la *denuntiatio*, risulterebbe nulla e priva di effetti. Come detto, la limitazione all'esercizio del diritto di prelazione incontra ragioni di certezza circa la volontà delle parti contraenti di far produrre effetti al contratto preliminare. Invero, tramite la *denuntiatio* il venditore esprime in maniera formale non solo l'intervenuto accordo contrattuale con un terzo (e le relative condizioni) ma altresì la volontà di giungere alla stipula del successivo contratto definitivo, chiedendo appunto al prelazionista se intende avvalersi della propria posizione preferenziale. Fino a tale momento, infatti, il venditore e il promissario acquirente sono, e restano, nella facoltà di far caducare gli effetti del contratto preliminare senza che ciò possa comportare effetti o pregiudizio alle parti contraenti. Possiamo dire che la *denuntiatio* cristallizza quindi il diritto di prelazione agraria in capo all'avente diritto, impedendo da quel momento ogni ritrattazione o nuova pattuizione in capo ai contraenti principali, e facendo così produrre effetti giuridici alla manifesta-

zione stragiudiziale e formale di volontà del prelazionista. La giurisprudenza di legittimità ha infatti ritenuto che dal momento della *denuntiatio* la proposta inoltrata all'avente diritto non può più essere revocata e sarà quindi necessario attendere il naturale decorso del termine dei trenta giorni (dalla sua ricezione) entro il quale l'avente diritto potrà esercitare la prelazione o rinunciarvi<sup>30</sup>. Tutto ciò deve essere comunque considerato in ragione degli effetti giuridici automatici che conseguono ai predetti atti stragiudiziali. Infatti, a parere di chi scrive, ciò non significa che la manifestazione della volontà di rinunciare alla prelazione debba essere necessariamente successiva rispetto alla *denuntiatio*, posto che, come detto, la stessa potrebbe anche essere manifestata anticipatamente, purché contenuta in un accordo e/o in una dichiarazione scritta attraverso la quale la parte rinunciata dichiara di essere stata messa al corrente del contenuto del contratto preliminare e delle condizioni della futura vendita e, conseguentemente, esprime la volontà di rinunciare al proprio diritto. Come abbiamo infatti detto nelle premesse di questo contributo, la dottrina ha opportunamente distinto la rinuncia dal rifiuto, il cui elemento di differenziazione deriva proprio dal momento in cui la volontà di non avvalersi del diritto (nella specie quello di prelazione) viene espressa, ossia prima o dopo l'intervento della *denuntiatio*.

Non pare quindi azzardato sostenere che la rinuncia alla prelazione agraria possa ritenersi valida e produttiva di effetti anche in assenza di una valida *denuntiatio* ed altresì se espressa in via anticipata rispetto alla *denuntiatio* stessa, purché possa essere fornita la prova circa la piena cognizione del rinunciante (realizzatasi per iniziativa del proprietario) di tutti i dati necessari, anche a prescindere dalla notificazione dell'accordo<sup>31</sup>. Si pensi, come abbiamo det-

---

<sup>30</sup> Cass. Civ. 22 giugno 2016, n. 12883.

<sup>31</sup> G. MOSCARDINI, *La prelazione agraria – vademecum per evitare errori nelle fasi di compravendita dei terreni*, Flaccovio Dario, 2009; di parere contrario v. D. CALABRESE, *La prelazione agraria – una costruzione attraverso la giurisprudenza della Cassazione*, Padova, CEDAM, 2012, pp. 121-122.

to, al caso in cui l'avente diritto, pur senza aver ricevuto la *denuntiatio* formale, sia stato semplicemente notiziato dal venditore dell'esistenza del contratto preliminare di compravendita con un terzo. In tale caso, sarà valida ed efficace la rinuncia manifestata dal prelazionista in sede di rogito notarile, in occasione del quale l'avente diritto verrà informato di tutte le condizioni della compravendita alla quali ovviamente rinuncerà.

Come abbiamo già avuto modo di anticipare nel primo paragrafo, la rinuncia al diritto di prelazione (come anche al riscatto), può avvenire con o senza corrispettivo essendo appunto il diritto di prelazione un diritto patrimoniale disponibile<sup>32</sup>. Chiaramente, il soggetto che intende rinunciare al diritto di prelazione non dovrà fare altro che manifestare tale suo intendimento nei confronti del venditore (in maniera esplicita, mediante formale comunicazione, o tacitamente, lasciando decorrere il termine di trenta giorni dalla *denuntiatio*). Qualora, invece, l'avente diritto alla prelazione intenda rinunciare a fronte del versamento di una somma di denaro, quale corrispettivo per la rinuncia stessa, sarà necessario un atto di accettazione da parte del venditore. Proviamo a pensare all'ipotesi in cui Tizio (prelazionista), dopo aver ricevuto la *denuntiatio*, inoltri comunicazione formale al venditore mediante la quale riferisce che intende rinunciare alla prelazione dietro corrispettivo (che può essere già quantificato o anche da concordarsi). A questo punto il venditore avrà facoltà di accogliere la richiesta formalizzata dal prelazionista oppure di non accettarla. La mancata accettazione da parte del venditore non farà produrre effetti alla rinuncia stessa, essendo appunto condizionata al pagamento di una somma. Atteso, tuttavia, il decorrere dei trenta giorni (dalla ricezione della *denuntiatio*) il prelazionista dovrà valutare se, non avendo ricevuto da parte del venditore l'accettazione della rinuncia (condizionata al versamento di un corrispettivo), lasciar decorrere detto termine, con l'effetto di decadere dall'esercizio del diritto di prelazione, oppure se manifestare per iscritto la propria intenzione di esercitare il predetto diritto.

---

<sup>32</sup> Cass. Civ. 28 luglio 1986, n. 4825; Cass. Civ. 4 giugno 1997, n. 4972.

Non infrequente è anche, nella prassi, il caso del prelazionista che comunichi, nel termine di legge, la propria volontà di esercitare il diritto di prelazione (integrale o parziale) non tanto per la volontà effettiva di acquistare i fondi oggetto di compravendita bensì con l'unico fine di trattare un vantaggio economico, appunto derivante dalla rinuncia al proprio diritto (o meglio, derivante dalla revoca dell'esercizio del diritto di prelazione o dalla risoluzione del contratto rispetto al quale è subentrato). Occorre però, sul punto, tenere a mente che dal momento in cui il prelazionista esercita il proprio diritto, lo stesso subentra immediatamente nel rapporto contrattuale originario, ovvero quello stipulato tra il promittente venditore ed il terzo promissario acquirente. Ragion per cui, quando il diritto è regolarmente esercitato, non pare ammissibile né la sua rinuncia né tantomeno la revoca della manifestazione di volontà già espressa. Nel momento in cui la predetta manifestazione di volontà viene portata a conoscenza del promittente venditore (a mezzo di comunicazione trasmessa con raccomandata a.r.) si verifica automaticamente il subentro del prelazionista nella posizione del terzo promissario acquirente, acquisendo, in capo a se stesso, ogni onere derivante dal contratto preliminare. Appare quindi evidente che chi è intenzionato all'effettivo acquisto mediante esercizio della prelazione non troverà effetti o conseguenze negative dal mancato accordo sulla rinuncia dietro corrispettivo, a differenza di chi, agendo per puro interesse speculativo, potrebbe non riuscire a raggiungere un accordo con il venditore che lo liberi dal vincolo contrattuale dietro il versamento di un corrispettivo. Possiamo ben immaginare che in tale ultima ipotesi l'avente diritto, che ha esercitato la prelazione, si troverà costretto ad addivenire all'atto definitivo di trasferimento e a pagare il prezzo dei beni nel termine di legge. Va da sé che qualora il prelazionista si rifiutasse, al venditore spetterebbero le azioni civilistiche a tutela della propria posizione contrattuale, tra cui quella prevista dall'art. 2932 c.c.

Occorre poi fare un ulteriore distinguo, a seconda che la rinuncia alla prelazione venga espressa dall'affittuario o dal proprietario

del fondo confinante. Mentre la rinuncia alla prelazione agraria dell'affittuario necessita di un elemento essenziale ai fini della sua validità ed efficacia, ovvero deve essere sottoscritta con l'assistenza dell'associazione di categoria a cui egli è iscritto (art. 23 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, come modificato dall'art. 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203), la rinuncia formulata dal proprietario del fondo confinante non richiede tale assistenza e può semplicemente e liberamente essere predisposta e sottoscritta dal solo avente diritto. La ratio di tale disposizione differenziata deriva dalla presenza di un contratto agrario, quale è il contratto di affitto in corso tra le parti, in forza del quale l'affittuario conduce il fondo oggetto di trasferimento. L'art. 45 della l. 203/82 permette alle parti di derogare le norme dettate in materia di contratti agrari, purché i relativi accordi siano stipulati con l'assistenza delle rispettive organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale. Tale norma si pone quale strumento di tutela dell'affittuario, quale soggetto debole del rapporto, finalizzata a garantire che lo stesso venga correttamente posto a conoscenza degli effetti della propria scelta. Nel caso in esame, seppur tuttavia non si tratti di una vera e propria deroga alle disposizioni minime di legge, bensì alla rinuncia ad un proprio diritto, si è ritenuto necessario garantire che la scelta dell'affittuario venga effettuata sotto la più ampia tutela. Quanto al termine "assistenza", è intervenuta la giurisprudenza di legittimità, la quale ha stabilito che le organizzazioni sindacali rappresentative di ciascun contraente partecipino attivamente all'accordo, attraverso lo svolgimento di un'attività di consulenza e di indirizzo. *Ergo*, le rappresentanze sindacali di categoria non dovranno limitarsi ad una mera partecipazione passiva alla stipula ma dovranno tenere una condotta incentrata nell'informare l'affittuario dei diritti allo stesso spettanti e delle conseguenze della sottoscrizione.

Quanto alla rinuncia del proprietario del fondo confinante, essendo insussistente un contratto agrario, tale assistenza non risulta necessaria. Tuttavia non sono infrequenti i casi i cui molti Studi

notarili, o le parti stesse, richiedano l'assistenza delle associazioni di categoria quandanche la rinuncia possa essere liberamente espressa dal soggetto titolare del diritto di prelazione, non sussistendo disposizioni normative che la impongano. Ciò con il solo fine di conferire maggiore certezza al trasferimento, evitando future azioni di retratto da parte di quei soggetti che intendano eccepire l'inefficacia della rinuncia, proprio per l'assenza dell'assistenza sindacale seppur non prevista *ex lege*.

Pare, da ultimo, necessario comunque evidenziare che l'esercizio del diritto di rinunciare alla prelazione, nelle forme di cui si è detto, come anche l'esercizio del diritto di prelazione, non interferisce tuttavia nel contratto preliminare stipulato tra promittente venditore del fondo e terzo promissario acquirente, come anche non interferisce con l'eventuale successivo rogito definitivo di trasferimento, il quale ultimo sarà – e resterà – valido ed efficace indipendentemente dalla validità e/o efficacia della rinuncia o dell'esercizio del diritto di prelazione da parte dell'avente diritto. Invero, il rogito definitivo di compravendita, quandanche stipulato a seguito di una rinuncia inefficace, o nonostante l'esercizio tempestivo e regolare del diritto di prelazione, manterrà i suoi effetti. E' quindi da escludere che la vendita di un fondo compiuta senza il rispetto delle norme sulla prelazione sia nulla. Sarà onere della parte che intende eccepire la violazione del diritto di prelazione agire giudizialmente a tutela dei propri diritti.

**Andrea Ferrari e Saverio Biscaldi**

*ABSTRACT:*

L'aumentato interesse per le acquisizioni di terreni agricoli, specialmente se coltivati a vite, ne ha fatto incrementare significativamente nell'ultimo decennio il proprio valore economico, incidendo sia nelle dinamiche di circolazione di detti fondi rustici, sia

vanificando la portata applicativa del diritto di prelazione agraria, quale strumento che il legislatore repubblicano aveva attuato al fine di favorire al massimo la formazione della proprietà diretta coltivatrice (e così privilegiare la lavorazione in capo a quei soggetti che non solo erano già nel possesso del bene ma che erano anche in grado di garantirne il miglior – e più facile – sfruttamento della risorsa, garantendo una razionalizzazione delle strutture). Il diritto di prelazione è stato poi negli anni esteso anche al coltivatore diretto, proprietario di fondi confinanti con quelli posti in vendita.

L'attuale situazione del mercato immobiliare ha tuttavia modificato gli ordinari scenari agrari, atteso che l'esorbitante valore di alcuni terreni rende oggi non sempre attuabile il fine che si prefissava il legislatore, rendendo il diritto di prelazione o la sua rinuncia come diritti che dipendono non tanto da scelte di carattere imprenditoriale e di sfruttamento del fondo, bensì vengono utilizzati come strumento di contrattazione per trarre dalla propria posizione giuridica (appunto derivante dal diritto di prelazione) un mero vantaggio di carattere economico.

Fatta tale premessa, essenziale per comprendere il contesto storico in cui si discute questa materia, con il presente articolo ci si propone, in particolare, l'obiettivo di analizzare l'istituto della rinuncia al diritto di prelazione agraria, ponendo specifica attenzione sia alla natura giuridica della stessa, sia alle questioni di carattere formale che la caratterizzano. Si prenderanno in considerazione, da ultimo, le differenze tra rinuncia al diritto di prelazione agraria e decadenza dall'esercizio del diritto di prelazione stesso, con uno sguardo alle conseguenze economiche e giuridiche.

*EN:*

The grown interest in the acquisition of agricultural land, mostly if planted with vines, has significantly increased its economic value in the last decade, affecting the circulation dynamics of these rustic estates and nullifying the scope of application of the right to

agrarian pre-emption, as an instrument that the republican legislator had implemented in order to favor the formation of direct agricultural property as much as possible (and thus to privilege the processing by those subjects who were not only already in possession of the property but who were also able to guarantee the best – and easiest – exploitation of the resource, guaranteeing a rationalization of the structures). The right to agrarian pre-emption was then extended over the years also to the direct farmer, owner of land bordering those offered for sale.

However, the current situation of the real estate market has changed the ordinary agricultural scenarios, given that the exorbitant value of some land makes the goal that the legislator set for itself today not always feasible, making the right to agricultural pre-emption or its renunciation as rights that depend not so much from entrepreneurial choices and exploitation of the fund, but are used as a bargaining tool to derive from one's legal position (deriving precisely from the right of pre-emption) a mere advantage of an economic nature.

Having made this premise, which is essential to understand the historical context in which this matter is discussed, with this article we propose, in particular, the objective of analyzing the institution of the renunciation of the right of agricultural pre-emption, paying specific attention to both nature legal affairs of it, both to the formal issues which characterize it. Finally, the differences between the renunciation of the right of agricultural pre-emption and the forfeiture of the exercise of the right to agricultural pre-emption itself will be taken into consideration, with a look at the economic and legal consequences.

*PAROLE CHIAVE:*

Contratti agrari – prelazione agraria – rinuncia – denuntiatio

Agricultural Contract – Agricultural pre-emption – withdrawal – denuntiatio

## IL CONTROLLO UFFICIALE PRESSO LE “IMPRESE ALIMENTARI” DELL’ARMA DEI CARABINIERI

**Sommario:** 1. *Premessa.* – 2. *L’Autorità Competente di Forza Armata: evoluzione storica del concetto e percorso normativo.* – 3. *Definizione, conduzione e registrazione delle “imprese alimentari” dell’Arma dei Carabinieri.* – 4. *Il Controllo Ufficiale dei fornitori per le Forze Armate.* – 5. *La certificazione igienico-sanitaria delle derrate destinate ai reparti dell’Arma dei Carabinieri impiegati nei Teatri Operativi all’estero.* – 6. *Il Controllo Ufficiale nell’ambito del servizio di ristorazione collettiva.* – 7. *Conclusioni.*

### 1. Premessa.

Sfogliando, materialmente o “virtualmente” le pagine della celebre e quasi secolare “*Enciclopedia Treccani*”<sup>1</sup>, da alcuni considerata la massima espressione nazionale nel campo della ricerca culturale<sup>2</sup>, si possono rinvenire tre significati etimologici per il termine “*rancio*”:

1. “*di colore arancione*”, come aferesi di “*arancio*”;
2. forma arcaica per “*rancido*”, dal latino “*rancius*” e “*rancidus*”;
3. “*ognuno dei pasti principali che vengono distribuiti giornalmente ai soldati*”, dallo spagnolo “*rancho*”: “*riunione di persone*”; “*camerata di soldati*”.

La terza e ultima definizione ci conduce all’argomento di specifico interesse, che relaziona il concetto di “*igiene degli alimenti*”

---

<sup>1</sup> Edita dalla casa editrice “*Istituto della Enciclopedia Italiana*”, fondata a Roma il 18 febbraio 1925 dall’imprenditore Giovanni Treccani e dal filosofo Giovanni Gentile. La prima edizione dell’*Enciclopedia* venne pubblicata, in 35 volumi, tra il 1929 e il 1937.

<sup>2</sup> A. BENEDETTI, “*Enciclopedia Italiana Treccani e la montagna illustrata*”, *La Rivista*, Torino, CAI, a. 129, settembre - ottobre 2008, p. 71.

alle necessità di approvvigionamento, conservazione e consumo di derrate da parte di una Forza Armata; è facilmente intuibile, infatti, come tale aspetto costituisca una delle molteplici traduzioni pratiche del *trade union* esistente tra una logistica aderente e la probabilità di successo sul piano operativo.

Risulta intuitivo, dunque, comprendere come, per la buona riuscita di un'impresa militare di qualsivoglia natura, risulti essenziale garantire al soldato non solo una corretta dieta, che sopperisca e reintegri l'ingente consumo calorico derivante dalle attività svolte, ma anche che l'alimento ingerito risulti "sicuro" da un punto di vista specificamente igienico-sanitario.

Ma quando un alimento si può definire "sicuro"? E, prima ancora, cosa può essere definito "alimento"? Una valida risposta ad entrambi i quesiti ci deriva dalla vigente normativa comunitaria, "figlia" delle crisi sanitarie, nel settore alimentare, degli anni '90 del secolo scorso<sup>3</sup> e delle relative contromisure intraprese, a partire dalla redazione del "Libro Bianco sulla sicurezza alimentare"<sup>4</sup>. In particolare, il Reg. (CE) n. 178/2002 "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":

- definisce come "alimento", "qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani. Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento ..." (art. 2, commi 1 e 2);

- individua come "sicuri" gli alimenti che non sono a rischio, in quanto "gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mer-

---

<sup>3</sup> Le più eclatanti sono rappresentate dalla BSE in Inghilterra, con picco di casi nell'anno 1992, e dalla contaminazione da diossina nella carne e nelle uova di pollame in Belgio, scandalo emerso nel 1999.

<sup>4</sup> A cura della Commissione CE, 12 gennaio 2000, reperibile *online*.

*cato*" (art. 14, comma 1), specificando che "gli alimenti sono considerati a rischio nei casi seguenti: a) se sono dannosi per la salute; b) se sono inadatti al consumo umano" (art. 14, comma 2).

È d'uopo evidenziare che in lingua italiana viene tradotta come "sicurezza alimentare" la doppia accezione anglosassone di "food safety" e di "food security": mentre la prima definisce la sicurezza quale garanzia di conformità degli aspetti igienico-sanitari dell'alimento, la seconda la interpreta quale accesso, disponibilità ed effettiva presenza di cibo. In tal senso, il concetto di "sicurezza alimentare" riassume appieno la duplice esigenza, di natura quantitativa ("security") e qualitativa ("safety"), di cui il militare abbisogna, al fine di realizzare l'obiettivo richiestogli, vale a dire, la piena efficienza nelle situazioni in cui è chiamato all'impiego operativo.

## **2. L'Autorità Competente di Forza Armata: evoluzione storica del concetto e percorso normativo.**

Il termine "igiene" deriva dal greco "Hygieia" (traducibile con "salute", "rimedio", "medicina"), divinità della mitologia greca prima e, successivamente di quella romana ("Igea"), il cui culto era strettamente associato a quello del padre Asclepio (Esculapio, nell'adattamento latino), dio della medicina. Igea, oltre che dea della salute (o del risanamento, in generale), era la divinità di ogni cosa pulita e, a differenza del padre, direttamente associato alla cura delle malattie, veniva associata alla prevenzione delle stesse e dei danni fisici, nonché al mantenimento dello stato di salute<sup>5</sup>.

Nella ricca e florida Mesopotamia, culla di una civiltà accurata e complessa, a cui si rimandano, per lo sviluppo di arti e scienze, gran parte delle origini del mondo occidentale, trova collocazione, durante il regno di Hammurabi, illuminato sovrano di Babilonia

---

<sup>5</sup> La dea viene indicata come "Salus" o "Valetudo", sinonimi, in latino, di "buona salute".

dal 1792 al 1750 a.C.<sup>6</sup>, la redazione del famoso Codice omonimo (1790 a.C. circa), fra le più antiche raccolte di leggi scritte<sup>7</sup>, i cui principi giuridici non solo sono stati ripresi da analoghi documenti di epoche successive (ad. es., il Codice di Giustiniano, 529 - 534 d. C.), ma sono presenti anche nei sistemi costituzionali moderni.

Il *corpus* legale, suddiviso in 3 sezioni (Prologo, Sezione principale ed Epilogo) e 282 paragrafi o articoli (senza un ordine sistematico), testimonia come fin dall'Antichità fosse sentita l'esigenza di emanare norme tese a sancire una disciplina per le filiere agro-alimentari e per la tutela dei consumatori nei confronti delle frodi<sup>8</sup> nel settore; nello specifico, si trovano riferimenti al grano, all'olio d'oliva e alla birra, con disposizioni riguardanti la violazione dei requisiti stabiliti per la sua produzione e per la vendita in locali privi della prevista concessione.

La disciplina sanzionatoria era molto severa<sup>9</sup> e prevedeva, in molti casi, la pena di morte, come nella fattispecie di colui il quale era colto nell'atto di annacquare la birra<sup>10</sup> (una frode a tutti gli effetti, ora come allora...).

Autorità Competenti *ante litteram* possono essere considerate: gli Edili Curuli<sup>11</sup> (in numero di 2, di estrazione patrizia), nella Roma di età Repubblicana (dal 509 al 31 a.C.), tra i cui compiti vi era il controllo delle carni e l'attività ispettiva presso i negozi dei commercianti in generi alimentari; i Prefetti dell'annona, nella Roma imperiale, magistratura creata da Ottaviano Augusto e costituita da funzionari di rango equestre preposti alla supervisione dei

<sup>6</sup> F. ARBORIO MELLA, "Dai Sumeri a Babele", Milano, Mursia, 1978-1986, p. 123.

<sup>7</sup> Testo in scrittura cuneiforme, inciso su stele in diorite, alta 2,25 m circa, conservata al Museo del Louvre a Parigi.

<sup>8</sup> "Aliud pro alio", cioè la totale difformità, materiale o giuridica, del bene consegnato (ad es., in una compravendita) rispetto a quello pattuito (diritto civile).

<sup>9</sup> Non c'è da stupirsi, considerato che il Codice fa un largo uso del principio della "Legge del Taglione".

<sup>10</sup> Legge 108, "Se una taverniera tenutaria di una taverna non accetta frumento secondo il peso lordo per il pagamento della birra, ma prende denaro, o se ricevendo il frumento, annacqua la birra, sia condannata e gettata nell'acqua".

<sup>11</sup> Dal nome della sedia ornata d'avorio su cui sedevano, chiamata *sella curulis*.

rifornimenti di grano; le preposte Autorità cittadine, nei Comuni italiani di epoca medievale, chiamate a favorire il rifornimento dei mercati, a garantire la tutela dei consumatori nei confronti delle potenziali frodi e speculazioni poste in essere dagli esercenti, nonché a vigilare sulla macellazione degli animali da carne<sup>12</sup>; la figura del "*Magistrato della Grascia*"<sup>13</sup>, nella Firenze medicea<sup>14</sup> del XVI sec., cui era affidata la sovrintendenza sui rifornimenti e la vigilanza sui mercati, sui prezzi al minuto, sui pesi e sulle misure<sup>15</sup>.

Fino alla proclamazione dell'Unità d'Italia (legge 17 marzo 1861, n. 4671), la questione della sanità pubblica venne affrontata in modo diverso da Stato a Stato; con l'Unità nazionale, l'amministrazione centrale della Sanità fu affidata a una Sezione amministrativa della Divisione per le Opere Pie presso il Ministero dell'Interno, con articolazione periferica presso ciascun Ufficio di Prefettura. La prima normativa organica in materia di Sanità Pubblica è il Regio Decreto (R.D.) 20 marzo 1865, n. 2248 (c.d. "*Legge Lanza*", dal nome dell'allora Ministro dell'Interno), che da un lato conferma la visione della tutela della salute collettiva quale problema di ordine pubblico<sup>16</sup> (testimonianza di una prevalenza

---

<sup>12</sup> La macellazione avveniva comunemente all'interno delle botteghe dei macellai, aperte sulle strade e sulle piazze principali del tessuto urbano, poste le une accanto alle altre, al fine di garantire non solo l'attività di controllo da parte delle citate Autorità e dalle Organizzazioni di mestiere sui prezzi e sulla qualità dei prodotti in vendita, ma anche favorire dinamiche virtuose di concorrenza, ostacolando, di conseguenza, le dinamiche speculative. Sui banchi di vendita il macellaio doveva assicurare una idonea separazione tra carni provenienti da animali di specie diversa; vi doveva essere esposta, inoltre, l'intera carcassa dell'esemplare macellato, comprensiva della testa, affinché il compratore ne potesse verificare il genere e, sulla base dello sviluppo della tavola dentaria, l'età.

<sup>13</sup> Dal latino *crassus*, "*grasso*".

<sup>14</sup> Il passaggio da Repubblica a Ducato oligarchico avvenne formalmente nell'anno 1532.

<sup>15</sup> Lo Statuto della Grascia del 1560, in particolare, regolamentava l'epoca e l'età della macellazione dei diversi tipi di bestiame, le caratteristiche dei locali in cui svolgere le operazioni di macellazione, lo smaltimento del sangue e degli scarti di lavorazione.

<sup>16</sup> Affidata al Ministero dell'Interno a livello centrale e, alle dirette dipendenze, ai

dell'aspetto amministrativo rispetto a quello prettamente tecnico), dall'altro rappresenta una norma piuttosto generica, che non entra nel merito della definizione della professione veterinaria. La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 12 febbraio 1929 del R.D. 20 dicembre 1928, n. 3298 "*Approvazione del Regolamento per la vigilanza sanitaria delle carni*" determinò l'abrogazione di tutte i precedenti provvedimenti normativi in materia: la direzione e l'ispezione dei pubblici macelli viene affidata ai Veterinari Municipali; carni e visceri idonei al consumo umano<sup>17</sup> vengono bollati «V.S.», ovvero "*Visita Sanitaria*"; gli spacci devono presentare idonee caratteristiche infrastrutturali, quali pareti e pavimenti lavabili, nonché superfici di lavoro in marmo; gli operatori hanno l'obbligo di sottoporsi a regolari visite cliniche, finalizzate al rinnovo della prevista certificazione medica attestante il buono stato di salute.

Il Ministero della Sanità venne istituito con la Legge 13 marzo 1958, n. 296, finalizzata a dare attuazione ai contenuti dell'art. 32 della Costituzione Italiana, in materia di tutela della salute. Con l'adozione di tale norma, le competenze in materia di sanità pubblica, espletate fino a quel momento da parte dell'Alto Commissariato e dalle altre Amministrazioni, vengono assorbite, a livello centrale, dal neo-istituito Ministero, mentre a livello periferico rimane la figura del Veterinario Provinciale, coordinata *in primis* dal Prefetto.

La prima svolta "moderna" dal punto di vista non solo normativo, ma anche metodologico e di tutela penale extra-codicistica in materia di sicurezza alimentare, avviene con l'emanazione delle Leggi 30 aprile 1962, n. 283 "*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*" e 23 dicembre 1978, n. 833 "*Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*" (SSN). La seconda svolta epocale, per quanto concerne la tutela del consumatore e la sicurezza alimentare, è costituita dall'entrata

---

Prefetti e ai Sindaci, a livello periferico. La situazione si mantenne sostanzialmente inalterata fino all'istituzione del Ministero della Sanità (1958).

<sup>17</sup> A seguito delle visite *ante* e *post mortem*.

in vigore del premesso Reg. (CE) n. 178/2002, prodromico all'adozione dei regolamenti costituenti il c.d. “Pacchetto Igiene”, applicati in tutti gli Stati Membri a far data dal 1° gennaio 2006.

La citata Legge n. 833/1978, in particolare, prevedeva l'esclusiva competenza dello Stato relativamente alle “*funzioni amministrative concernenti l'organizzazione sanitaria militare*” (art. 6, let. v.), specificando che per le funzioni di igiene e sanità pubblica, nonché di polizia veterinaria “*sono fatte salve in materia di ordinanze, di accertamenti preventivi, di istruttoria o di esecuzione dei relativi provvedimenti le attività di istituto delle forze armate che [...] ricadono sotto la responsabilità delle competenti autorità*” (art. 32, comma d.).

A latere di tale legislazione di portata generale, che inquadra la “specificità” del settore, la prima disposizione normativa che prevede espressamente il Ministero della Difesa quale Autorità Competente<sup>18</sup> (AC) in materia di sicurezza alimentare è il D. Lgs. 6 novembre 2007, n. 193 “Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore”, che all'art. 2, comma 1 recita “[...]. Per le forniture destinate ai contingenti delle Forze Armate impiegati nelle missioni internazionali, l'Autorità competente è il Ministero della Difesa, che si avvale delle strutture tecnico-sanitarie istituite presso gli organi di vigilanza militare”<sup>19</sup>. Successivamente, con l'entrata in vigore del D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 “Codice dell'Ordinamento Militare”, tale prerogativa è stata devoluta al Servizio Sanitario Militare (c.d. “Sanità Militare”), ai sensi

---

<sup>18</sup> La definizione di AC ai fini dell'applicazione delle disposizioni del c.d. “Pacchetto Igiene” si rinviene all'art. 2 del Reg. (CE) n. 852/2004, in *GUUE*, 30 aprile 2004, L 139/1, p. 1 ss.; per quanto concerne, invece, la definizione di AC in materia di organizzazione dei CU e delle altre attività ufficiali, si rimanda all'art. 3 Reg. (UE) n. 625/2017, in *GUUE*, 7 aprile 2017, L 95/1, p. 1 ss.

<sup>19</sup> Tale modifica al d.lgs. n. 193/2007 è stata apportata dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.*

dell'art. 182, comma 1, let. c., insieme all'applicazione *“delle leggi concernenti la tutela dell'igiene e della sanità pubblica, ivi comprese quelle relative alla manipolazione, preparazione e distribuzione di alimenti e bevande, [...], compatibilmente con le particolari esigenze connesse all'utilizzo dello strumento militare”*<sup>20</sup>.

L'ulteriore estensione della sfera di competenza del Min. Difesa (con discendente pertinenza della Sanità Militare) è quella definita dal D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 *“Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117”*, che ne determina anche l'attualità dello stato dell'arte. In particolare, l'art. 2 comma 8 ne prevede la qualifica di AC *“per i controlli ufficiali e le altre attività di controllo ufficiale condotte nelle strutture delle Forze armate, comprese quelle connesse alle attività dei contingenti impiegati nelle missioni internazionali. Esso può procedere anche a effettuare controlli ufficiali negli stabilimenti siti al di fuori delle strutture militari che forniscono merce per le Forze Armate, previo coordinamento con l'Azienda sanitaria locale competente sullo stabilimento oggetto di controllo, la quale sarà destinataria anche dell'esito di tali controlli”*. Le dirette implicazioni, nell'ambito di interesse, di tali specifiche sono:

- la pertinenza esclusiva della Sanità militare per quanto concerne i Controlli Ufficiali (CU) e le altre attività di CU esercitate presso le “imprese alimentari” site nelle strutture delle Forze Armate (FF.AA.);
- la definizione del rapporto di “coordinamento” che deve esistere tra l'AC militare e l'AC civile (ASL competente per territorio).

In ultima analisi, per avere una visione completa dell'assetto a disposizione delle FF.AA., deve necessariamente essere descritta l'“architettura” della Sanità Militare<sup>21</sup>:

---

<sup>20</sup> Il testo citato si riferisce all'art. 182, co. 3 del d.lgs. in disamina; si evidenzia, altresì, che il comma 2 del medesimo art. abroga e sostituisce l'art. 32, co. d. della Legge n. 833/1978.

<sup>21</sup> Pubblicazione IGESAN - 003, *Direttiva interforze inerente alla attività di con-*

- al vertice è posto l’Ispettorato Generale della Sanità Militare<sup>22</sup> (IGESAN), che costituisce l’organo di consulenza del Capo di Stato Maggiore della Difesa (SMD) per la specifica materia e l’elemento di organizzazione competente per la direzione/coordinamento dei servizi sanitari militari, nonché per la formazione del personale sanitario, tecnico e specializzato; esso costituisce l’Autorità Sanitaria Competente Centrale (ACCe), al cui interno opera l’Ufficio Medicina Preventiva, del Lavoro e Veterinaria;

- le organizzazioni medica e veterinaria di vertice di ciascuna F.A., che costituiscono le Autorità Competenti Delegate (ACD) dell’ACCe; per l’Arma dei Carabinieri è rappresentata dal Dipartimento per l’Organizzazione Sanitaria e Veterinaria<sup>23</sup> del Comando Generale, al cui interno opera il Servizio per la Veterinaria;

- gli Ufficiali medici e veterinari arealmente competenti, incaricati delle attività di CU dall’ACCe, per il tramite dell’ACD, o dall’ACD stessa.

Per quanto concerne, specificamente, i Controlli Ufficiali (CU) e le altre attività di CU effettuati nelle “imprese alimentari” attive presso gli Enti/Distaccamenti/Reparti dell’Arma dei Carabinieri, l’AC(D) è costituita dal citato Servizio per la Veterinaria del Comando Generale<sup>24</sup>.

---

*trollo igienico-sanitario delle derrate alimentari ed alla sicurezza degli alimenti per i contingenti impiegati all'estero*, ediz. 2014.

<sup>22</sup> Istituito in data 29 novembre 2012, ai sensi e agli effetti del d.p.r. 26 settembre 2012, n. 191 *Regolamento recante ulteriori modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, concernente il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, per la riorganizzazione del Ministero della difesa, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e degli enti vigilati*.

<sup>23</sup> Istituito in data 8 novembre 2021.

<sup>24</sup> Pub. n. C-19 *Compendio di disposizioni logistiche dell’Arma dei Carabinieri*, ediz. 2021, Cap. XVII.

### 3. Definizione, conduzione e registrazione delle «imprese alimentari» dell'Arma dei Carabinieri.

Per il corretto inquadramento della materia in titolo, appare necessario richiamare le definizioni, mutuata dalla normativa comunitaria<sup>25</sup>, di seguito elencate:

- per *“impresa alimentare”* si intende *“ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti”*;

- per *“operatore del settore alimentare”* (OSA) si intende *“la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo”*.

Per quanto premesso, nell'Arma dei Carabinieri sono considerate *“imprese alimentari”*:

- le mense di servizio con utenza media giornaliera<sup>26</sup> pari o superiore a 15 unità (quelle minori sono assimilate ad *“apprestamenti di natura familiare”*<sup>27</sup>);

- le mense di servizio *“temporanee”*<sup>28</sup> per esigenze operative e/o addestrative (compresi gli shelter per la cucina, la distribuzione pasti o il lavaggio stoviglie, i depositi derrate e i frigoriferi campali)<sup>29</sup>;

---

<sup>25</sup> Art. 3, Reg. (CE) n. 178/2002, in *GUCE*, 1° febbraio 2002, L 31/1, p. 1 ss.

<sup>26</sup> Costituisce la somma dei pasti erogati in un anno (colazioni comprese, qualora previste) divisa per 365 (giorni).

<sup>27</sup> Per le quali, pertanto, non si applicano le disposizioni del Reg. (CE) n. 852/2004, come espressamente previsto dalla norma stessa: *“Il presente regolamento non si applica [...] alla preparazione, alla manipolazione e alla conservazione domestica di alimenti destinati al consumo domestico privato”* (art. 1, comma 2).

<sup>28</sup> I relativi requisiti sono specificamente previsti all'Allegato III del Reg. (CE) n. 852/2004.

<sup>29</sup> Per la fattispecie in argomento non è previsto un limite inferiore dell'utenza media giornaliera, in quanto è necessario tener conto dei fattori di rischio connessi alle peculiarità del contesto operativo.

- bar, spacci, ristoranti, pizzerie e altre analoghe strutture<sup>30</sup>;
- i distributori automatici di alimenti e bevande.

La gestione delle mense di servizio e delle altre “imprese alimentari” può avvenire con le seguenti modalità:

- “diretta”, se effettuata da personale militare afferente all’Amministrazione Difesa (A.D.);
- “esternalizzata” (o “indiretta”), se affidata in concessione o appalto a terzi<sup>31</sup>;
- “mista”<sup>32</sup>, prevista per le sole mense di servizio.

Il rispetto delle disposizioni normative in materia di “*igiene dei prodotti alimentari*” nell’ambito delle “imprese alimentari”, per la parte di specifico interesse, è devoluto agli OSA, che, nell’Arma dei Carabinieri, si identificano nelle seguenti figure:

- il comandante di EDR, per le strutture condotte in “gestione diretta”;
- il titolare dell’impresa concessionaria/appaltatrice, per le strutture in cui il servizio viene garantito in “gestione esternalizzata” (ferma restando la competenza del comandante del reparto di verificare che egli adempia ai propri obblighi<sup>33</sup>).

Tra le predette normative, l’OSA è tenuto, nello specifico della materia in trattazione, alla presentazione della notifica sanitaria all’AC, per “*ciascuno stabilimento posto sotto il suo controllo che esegua una qualsiasi delle fasi di produzione, trasformazione e distri-*

---

<sup>30</sup> Cit. nota 28.

<sup>31</sup> D.lgs. n. 66/2010 (COM), art. 546, comma 3 e d.p.r. 15 marzo 2010, n. 90, *Testo Unico delle disposizioni in materia di Ordinamento Militare, a norma dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*, (TUOM), art. 465. Per le mense di servizio, l’esternalizzazione può avvenire mediante “*catering completo*”, “*misto*” o “*veicolato*”. Le “imprese alimentari” differenti dalle mense di servizio sono di norma condotte in “gestione esternalizzata” (possono essere a “gestione diretta” solo eccezionalmente, qualora costituite presso organismi di supporto logistico).

<sup>32</sup> In tale fattispecie, l’Arma dei Carabinieri provvede all’acquisto e alla fornitura delle derrate alimentari, mentre l’impresa concessionaria/appaltatrice alla confezione/distribuzione/somministrazione dei pasti, nonché alla pulizia dei pertinenti locali e delle attrezzature ivi presenti.

<sup>33</sup> A norma dell’art. 482 del TUOM.

*buzione di alimenti ai fini della registrazione del suddetto stabilimento*<sup>34</sup>; la disciplina in argomento, contestualmente all'entrata in vigore del citato D. Lgs. n. 193/2007<sup>35</sup>, ha determinato l'aggiornamento della Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", dapprima con l'adozione della Dichiarazione di Inizio Attività (DIA), in seguito con la Segnalazione Certificata di Inizio Attività<sup>36</sup> (SCIA) per le attività di produzione e somministrazione di alimenti e bevande, introdotta dal D. Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122 "recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica". Successivamente, le procedure della SCIA sono state "snellite" e uniformate dai c.d. "Decreti Madia"<sup>37</sup>, in materia di semplificazione dell'iter procedurale amministrativo, che hanno introdotto, in particolare, il modello unico di "Modulo di notifica". Nella medesima direzione si è mosso anche il Ministero della Difesa che, di concerto con il Ministro per la P.A., ha adottato uno specifico modello, di cui all'Allegato I del D. Intermin. 6 marzo 2020, per la notifica delle attività ex art. 6 del Reg. 852/2004 effettuate all'interno di strutture e sedimi militari.

Nell'Arma dei Carabinieri, le procedure di presentazione per la successiva registrazione delle "imprese alimentari" subordinate al regime della SCIA si differenziano in funzione delle sopradescritte modalità di conduzione delle stesse; pertanto, basterà evidenziare che, mentre per il servizio in "gestione diretta" l'intero iter si svolge nell'alveo della F.A., l'attività effettuata in "gestione esternalizzata" prevede che le imprese concessionarie/appaltatrici presenti-

---

<sup>34</sup> A norma dell'art. 6 del Reg. (CE) n. 852/2004, in *GUUE*, 30 aprile 2004, p. 1 ss.

<sup>35</sup> L'art. 3 del disposto abroga l'art. 2 (*Autorizzazione sanitaria*) delle Legge 30 aprile 1962, n. 283.

<sup>36</sup> A norma dell'art. 19 della Legge in parola.

<sup>37</sup> D.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 e d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, noti, rispettivamente, anche come "SCIA 1" e "SCIA 2".

no lo specifico modulo di notifica<sup>38</sup>, per via telematica<sup>39</sup>, allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) del Comune di competenza territoriale. Il SUAP interessato trasmette, sempre per il tramite della PEC, il predetto modulo al Servizio per la Veterinaria del Comando Generale, il quale, in qualità di AC di F.A.:

- esamina la correttezza e la completezza della documentazione ricevuta;
- chiede all'impresa, per il tramite dello stesso SUAP, eventuali integrazioni, correttivi e/o chiarimenti entro i termini previsti;
- effettua, se ritenuto necessario, un sopralluogo presso l'“impresa” interessata, anche avvalendosi dei dipendenti Ufficiali veterinari dislocati sul territorio, a competenza areale;
- cataloga la nuova attività e/o le variazioni intervenute nell'apposito registro delle “*imprese alimentari attive*”, al fine di un suo costante aggiornamento;
- non rilascia all'impresa alcuna attestazione di registrazione<sup>40</sup>, in considerazione che la mancata adozione di provvedimenti inibitori vale, ai sensi di legge, quale autorizzazione implicita a proseguire l'attività;
- effettua attività di CU dirette o delegate ai citati Ufficiali veterinari.

---

<sup>38</sup> Corredato da: copia della pre-esistente Autorizzazione sanitaria dei locali (qualora presente) o di “*parere preventivo di idoneità del progetto*” (emesso, di concerto, dal Servizio per la Veterinaria e dalla Direzione Lavori del Genio del Comando Generale, in caso di “*nuova apertura*” e/o “*apertura a seguito di modifiche strutturali/produttive*”); planimetria dei locali in scala 1:100; dati catastali dell'immobile.

<sup>39</sup> Per il tramite della Posta Elettronica Certificata (PEC). La presentazione telematica al SUAP competente assolve all'obbligo di notifica sanitaria e conferisce all'OSA la possibilità di iniziare l'attività, ai sensi del citato art. 19 della Legge n. 241/1990.

<sup>40</sup> Fattispecie di “*silenzio-assenso*” della P.A.; l'eccezione, nell'Arma dei Carabinieri, è costituita dalle “imprese alimentari” condotte in “gestione diretta”, per le quali è previsto il rilascio di specifica “*Attestazione di registrazione*”, a firma del Capo del Servizio per la Veterinaria.

#### 4. Il Controllo Ufficiale dei fornitori per le Forze Armate.

Il CU e le altre attività ufficiali vengono definite all'art. 2 del Reg. (UE) n. 625/2017 *“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”*, il cui ambito si estende su tutta la normativa di produzione comunitaria nel settore, tra gli altri, relativo a *“gli alimenti e la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti”*<sup>41</sup> (art. 1, comma 2., let. a.).

Le discendenti attività di *audit*/verifica/ispezione costituiscono, dunque, la diretta attuazione delle facoltà/obblighi in capo all'AC, derivanti dall'introduzione dell'art. 2 comma 8 del D. Lgs. n. 27/2021: *“Il Ministero della Difesa [...] può procedere anche a effettuare controlli ufficiali negli stabilimenti siti al di fuori delle strutture militari che forniscono merce per le Forze Armate”*.

La fornitura di derrate alimentari/MOCA e del servizio di ristorazione/bar/pizzeria/distributori automatici destinati alla collettività militare è affidata a ditte appaltatrici civili, mediante la stipula di contratto/obbligazione commerciale, a seguito di regolare procedura di pubblica *“gara d'appalto”*<sup>42</sup>, il cui criterio di aggiudi-

---

<sup>41</sup> Conosciuti con l'acronimo di MOCA, raggruppano tutto ciò che viene a contatto con i prodotti alimentari, lungo tutta la filiera industriale, dalla fase di produzione alla fase di somministrazione e consumo finale; ne fanno parte macchinari per la trasformazione degli alimenti, contenitori per il trasporto degli alimenti, imballaggi primari, recipienti e utensili da cucina, *etc.* A livello UE, la norma quadro è il Reg. (CE) n. 1935/2004, in *GUUE*, del 13 novembre 2004, L 338, pag. 4 che stabilisce i requisiti generali di sicurezza e di inerzia che devono possedere tutti i materiali e gli oggetti appartenenti a questa specifica categoria.

<sup>42</sup> La normativa di riferimento è il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 *Codice dei Contratti*

cazione è stabilito sul principio del “prezzo più basso” (c.d. “gara al ribasso”), che si traduce nel maggior sconto applicabile sull’importo complessivo presunto massimo della gara e sui prezzi posti a base d’asta, in relazione a ciascun prodotto richiesto. Nella fattispecie, ciascun contratto/obbligazione commerciale prevede, quindi, un pertinente Capitolato Tecnico (C.T.), con le specifiche inerenti alla conduzione dell’attività, tra le quali l’oggetto della fornitura stessa (c.d. “*tablette merceologiche*”) e l’individuazione dei relativi “*fornitori qualificati/accreditati/selezionati*”.

La “qualifica” dei fornitori delle materie prime e dei servizi è uno dei pre-requisiti più importanti che un’azienda che si occupi di logistica deve definire, in quanto gli stessi svolgono una funzione basilare per la produzione e l’erogazione della prestazione, che rappresenta lo scopo dell’organizzazione. Per quanto detto, si è resa necessaria la definizione di una specifica procedura per la qualifica dei fornitori, finalizzata sia al rispetto dei requisiti richiesti, sia alla soddisfazione dell’utenza; tale procedura è stata standardizzata dalla norma ISO 22002-1:2009 «*Programmi di pre-requisiti*<sup>43</sup> *sulla sicurezza alimentare*», che, in sintesi, prevede:

- la suddivisione dei fornitori in funzione della tipologia/classe merceologica<sup>44</sup>;
- la definizione dei criteri di qualifica, tra i quali dovranno necessariamente essere inseriti tutti i requisiti derivanti dai regolamenti obbligatori (cogenti) e dalle norme o standard d’implementazione (non cogenti);

---

*Pubblici*, recentemente aggiornato, con modifiche, dalla Legge 23 dicembre 2021, n. 238, quale recepimento degli obblighi in materia, derivanti dall’appartenenza alla UE.

<sup>43</sup> Il “pre-requisito” viene definito quale «*condizione o attività di base necessaria per mantenere un ambiente igienico lungo tutta la catena alimentare che sia adatto alla produzione, manipolazione e fornitura di prodotti finali (alimenti) sicuri per il consumo umano*». Dei pre-requisiti di base fanno parte, tra gli altri, le GMP (buone pratiche di produzione), le GHP (buone pratiche igieniche) e il principio di tracciabilità, ex art. 18 del Reg. (CE) n. 178/2002. La norma ISO 22002-1:2009 individua e definisce, in particolare, i 15 pre-requisiti di base per la sicurezza alimentare.

<sup>44</sup> Prioritaria distinzione tra materie prime “*food*” e “*no food*”.

- la redazione di uno specifico “registro dei fornitori”, avendo cura di inserire i punteggi relativi a ciascun requisito valutato, il raggiungimento di qualifica, le informazioni necessarie per la gestione sia degli acquisti, sia delle eventuali emergenze, la tipologia di classe merceologica, la classe di rischio valutato, la scadenza delle evidenze comunicate dal fornitore;

- la definizione della frequenza di riesame dei fornitori: l’organizzazione individua gli indicatori per il mantenimento della qualifica, con attribuzione dei relativi punteggi; da tale riesame, per il fornitore potranno conseguire la conferma ovvero l’effettuazione di un audit presso il proprio stabilimento ovvero la sua esclusione dall’apposito registro sopra citato.

Ulteriori standard valutati per il processo di “qualifica” dei fornitori sono le norme:

- ISO 9001: standard internazionale che definisce i requisiti di un sistema di gestione per la qualità di un’organizzazione; i requisiti espressi sono di carattere generale e possono essere implementati da ogni tipo di organizzazione; l’ultima revisione risale all’anno 2015 (ISO 9001:2015);

- ISO 14001: standard internazionale che fissa i requisiti di un sistema di gestione ambientale di una qualsiasi organizzazione; può essere utilizzata per una certificazione, per un’auto-dichiarazione o quale “linea-guida”; ultima revisione, anno 2015 (ISO 14001:2015).

Come premesso, le norme ISO, per quanto di assoluto rilievo e importanza, non hanno natura cogente, pertanto, la loro adozione da parte delle aziende/organizzazioni è su base volontaria; tuttavia, la loro applicazione diviene necessaria nel momento in cui l’azienda/organizzazione abbia già implementato un sistema di gestione fondato sui requisiti definiti da norme e standard di certificazione sanitaria<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Nella fattispecie della ISO 22002-1:2009, si possono annoverare i seguenti standard di certificazione alimentare: FSSC (*Food Safety System Certification*) 22000: standard internazionale basato sulla norma ISO 22000:2018; BRC - GSFS (*British Retail Consortium - Global Standard for Food Safety*): standard originato

Nel concreto, il CU dei fornitori assume una connotazione mista tra la “*verifica programmata*” e l’“*audit*”, in quanto le caratteristiche di:

- preavviso al fornitore (OSA) e conduzione individuale sono mutate dalla prima fattispecie indicata;
- le fasi di articolazione dell’attività sono conformate sulla seconda.

Nello specifico, le predette fasi si svolgono, di massima, in conformità al seguente schema:

1. pianificazione dell’attività (comprensiva della preparazione del piano e dei documenti di lavoro, della notifica al fornitore e all’ASL arealmente competente, degli aspetti di natura strettamente logistica);
2. riunione d’apertura;
3. attività operativa “in campo”;
4. riunione di chiusura;
5. redazione e invio del verbale di verifica;
6. *follow-up* (eventuale, nel caso di prescrizioni e relativi tempi di risoluzione indicati nell’atto verbalizzato<sup>46</sup>).

In particolare:

- nella riunione d’apertura avviene la conoscenza diretta del Titolare e/o del Legale Rappresentante e/o del Responsabile Qualità dell’azienda, al quale vengono illustrati lo scopo e le motivazioni, nonché il piano d’azione/programmazione dell’attività di controllo;
- l’attività operativa “in campo” prevede la verifica di:
  - requisiti igienico-sanitari delle strutture/locali, delle attrezzature/macchinari, dei processi lavorativi/produttivi, del personale addetto<sup>47</sup>;

---

dalla Grande Distribuzione Organizzata (GDO) anglosassone per la qualifica dei fornitori che vogliono entrare in tale mercato; IFS (*International Food Standard*): standard di proprietà della GDO tedesca, francese e belga (con il medesimo scopo del BRC - GSFS), adottato anche dalla GDO italiana; ISO 22000:2018: standard internazionale che definisce i requisiti per qualsiasi organizzazione nella filiera alimentare, con la finalità di gestire la sicurezza alimentare.

<sup>46</sup> *Cit.* art. 2, comma 8 del D. Lgs. n. 27/2021.

<sup>47</sup> Reg. (CE) n. 852/2004; Reg. (CE) n. 853/2004 *norme specifiche in materia di*

- attuazione delle procedure di autocontrollo aziendale;
- tracciabilità/rintracciabilità della materia prima/prodotto finito<sup>48</sup>;
- documentazione che l'Ufficiale veterinario incaricato del CU ritiene opportuna<sup>49</sup>;

in tale fase, l'emergere di situazioni di "non conformità" determinerà l'adozione, da parte dell'AC, di "provvedimenti proporzionati al rischio effettivo"<sup>50</sup>, ai sensi degli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) n. 625/2017, secondo le procedure di cui al D.P.R. 22 settembre 1988, n. 447 "Approvazione del codice di procedura penale" (per fattispecie di rilevanza penale) e/o alla Legge 24 novembre 1981, n. 689 "Modifiche al sistema penale" (per provvedimenti di natura amministrativa);

- nella riunione di chiusura si illustrano sinteticamente al Titolare e/o al Legale Rappresentante e/o al Responsabile Qualità dell'azienda, le risultanze emerse dall'attività "in campo"<sup>51</sup>, evidenziando, in particolare, qualora rilevate, le situazioni/condizioni di "non conformità" e le relative prescrizioni<sup>52</sup>, con le l'indicazione delle tempistiche ritenute congrue per la loro rimozione;

- il verbale di verifica si articola su 5 sezioni:

1. "dati identificativi" (riportare le generalità dell'Ufficiale ve-

*igiene per gli alimenti di origine animale*, in GUUE, 30 aprile, 2004, L 139/5, p. 1 ss.

<sup>48</sup> Cit. art. 18 del Reg. (CE) n. 178/2002; Reg. (UE) n. 1169/2011 *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in GUUE, 22 novembre 2011, L 304/18, p. 1 ss.

<sup>49</sup> A titolo di esempio, non esaustivo: il manuale di autocontrollo aziendale, il piano di lotta agli agenti infestanti, il decreto dirigenziale riportante il n° di riconoscimento CE/UE dello stabilimento, la certificazione ISO/FSSC/IFS/BRC, il rapporto di prova per ricerca chimica e/o microbiologica.

<sup>50</sup> Art. 5, co. 1 del d.lgs. n. 27/2021; si intendono: per "non conformità minori" (nc) quelle che non comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali; per "non conformità maggiori (NC) quelle che comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali.

<sup>51</sup> Una sorta di "anticipazione" dei contenuti del verbale di verifica.

<sup>52</sup> Igienico-sanitarie, infrastrutturali, documentali e di processo.

terinario incaricato, della ditta, del relativo Titolare e/o Legale Rappresentante, del personale presente all’attività di CU);

2. “*tipo di controllo*”;

3. “*risultanze*” (indicare le fasi di processo e la documentazione verificate, con l’eventuale evidenza delle situazioni/condizioni di “non conformità” emerse);

4. “*prescrizioni/contestazioni*” (indicare le prescrizioni da attuare per la risoluzione delle “non conformità” rilevate, con le relative tempistiche per la rimozione; indicare la contestazione di eventuali violazioni che comportano l’adozione di provvedimenti di rilevanza amministrativa/penale);

5. “*osservazioni*” (riportare eventuali dichiarazioni rilasciate dalla Parte interessata; indicare l’eventuale elenco dei documenti acquisiti in copia e allegati al verbale di verifica);

- il verbale di verifica viene trasmesso alla Parte interessata e all’ASL competente sullo stabilimento oggetto di controllo, ai sensi del citato art. 2, comma 8 del D. Lgs. n. 27/2021<sup>53</sup>.

#### **5. La certificazione igienico-sanitaria delle derrate destinate ai reparti dell’Arma dei Carabinieri impiegati nei Teatri Operativi all’estero.**

La sopracitata Pubblicazione IGESAN - 003 individua e definisce le specifiche procedure inerenti all’attività di certificazione sanitaria in titolo, a garanzia della sicurezza alimentare e a tutela della salute del personale militare d’istanza nei Teatri Operativi (TT.OO.) esteri.

La certificazione delle derrate alimentari, per la successiva esportazione, rientra appieno nelle attività di CU del Reg. (UE) n. 625/2017 e dei relativi decreti attuativi, tra i quali, oltre al più volte menzionato D. Lgs. n. 27/2021, si ricorda, in particolare, il D. Lgs.

---

<sup>53</sup> «Azienda sanitaria locale [...], la quale sarà destinataria anche dell’esito di tali controlli».

2 febbraio 2021, n. 32, che delinea il regime di pagamento<sup>54</sup> degli oneri dovuti dall'OSA (*"fornitore qualificato"*) all'AC(D)<sup>55</sup>, per il rilascio delle predette certificazioni.

Le procedure esecutive di certificazione prevedono che gli Ufficiali veterinari incaricati, individuati dall'ACD di F.A., svolgano le attività di controllo in parola presso lo stabilimento/piattaforma logistica della ditta appaltatrice per il servizio di fornitura:

- verificando la documentazione relativa alla merce da certificare (c.d. *"controllo documentale"*) e, in particolare:

- nel caso in cui l'alimento sia comunitario, il *"Documento di Trasporto"* (DDT), con relativa *packing-list*, corredato dalla data di produzione, dal numero di lotto, dalla data di scadenza, dalla tipologia e categoria dell'alimento, dal peso, dal numero di colli allestiti, nonché dall'*"attestazione di idoneità al consumo umano"*<sup>56</sup>;

- nel caso in cui l'alimento sia proveniente da Paese Terzo, oltre alla predetta documentazione, il *"Documento Veterinario Comune di Entrata"* (DVCE)<sup>57</sup>;

- qualsiasi altro atto ritenuto necessario, quale, a titolo di esempio, il *"Certificato di cattura"* per le specie ittiche sottoposte a un regime di tutela (c.d. *"pesca contingentata"*)<sup>58</sup>;

- eseguendo l'ispezione delle derrate alimentari in partenza (c.d. *"controllo sostanziale"*), per quanto concerne:

- la corretta etichettatura e la conformità delle informazioni fornite al consumatore;

- la condizione e lo stato fisico delle confezioni e degli imballaggi (primari e secondari);

- le temperature di stoccaggio, per i prodotti deperibili;

---

<sup>54</sup> *"Tariffa oraria"* (art. 10, co. 1; All. 3, Sez. 1; All. 5, Modulo 11).

<sup>55</sup> Para. 2, ultimo capoverso.

<sup>56</sup> Ai sensi dei Regg. (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004.

<sup>57</sup> Il documento non è necessario nel caso in cui l'importatore abbia già provveduto al regolare ingresso della merce nel circuito UE (c.d. *"comunitarizzazione"*).

<sup>58</sup> Tonno rosso: Reg. (UE) n. 640/2010, in *GUUE*, 24 luglio 2010, L 194/1, p. 1 ss.; pesce spada: Reg. (UE) n. 404/2011, in *GUUE*, 30 aprile 2011, L 112, p. 1 ss.

- i vani di carico del mezzo di trasporto<sup>59</sup>;
- redigendo specifico certificato sanitario, sul quale viene apposto il proprio timbro identificativo<sup>60</sup>, all’esito favorevole dei controlli effettuati;
- rilasciando all’OSA il certificato sanitario in originale e provvedendone, successivamente, alla trasmissione di una copia all’ACD;
- ricevendo dall’OSA, al termine dell’attività svolta, una copia dell’avvenuto versamento degli oneri previsti.

L’Ufficiale veterinario vigila, altresì, sulle operazioni di carico e, al termine delle stesse, sull’apposizione di apposito sigillo al vano di carico, a garanzia della *food defence*, nel contesto della “sensibilità” del contesto nel quale viene chiamato a prestare la propria professionalità; in ambito militare, in fatti, il concetto di sicurezza deve essere inteso quale tutela dell’operatività del soldato e, pertanto, garantito nei confronti di qualsivoglia attacco che possa minarne l’efficienza, quale potrebbe essere un’azione bioterroristica posta in essere per il tramite di alimenti e/o bevande contaminati da agenti patogeni, nonché da aggressivi chimici. A tal fine, nel *training* formativo dell’Ufficiale veterinario è prevista l’acquisizione di specifiche nozioni in materia di Difesa NBCR<sup>61</sup> e di procedure di attivazione del Piano Nazionale di Difesa Civile<sup>62</sup>, finanche la

---

<sup>59</sup> Gli specifici requisiti igienico-sanitari sono previsti dall’All. II, Cap. V del Reg. (CE) n. 852/2004.

<sup>60</sup> Deve riportare, nelle lingue italiana e inglese, la dicitura “*Ministero della Difesa - Servizio Veterinario*” e, al centro, il numero identificativo univoco assegnato dall’ACD all’Ufficiale veterinario incaricato.

<sup>61</sup> L’acronimo “NBCR” individua i quattro settori tematici della formazione in argomento: “N” = Nucleare, “B” = Biologico, “C” = Chimico, “R” = Radiologico.

<sup>62</sup> La Difesa civile va opportunamente distinta dalla Protezione Civile: la prima si aziona a seguito di un evento dannoso causato volontariamente o accidentalmente dall’uomo (operazioni terroristiche e/o di sabotaggio); la seconda viene attivata a seguito di eventi catastrofici di matrice naturale, non causati da un fattore antropico. In particolare, protagonista della Difesa Civile è la figura del Prefetto, che ne presiede il relativo Comitato Provinciale.

possibilità di essere qualificato quale “operatore di base” nella specifica disciplina<sup>63</sup>.

## **6. Il Controllo Ufficiale nell’ambito del servizio di ristorazione collettiva.**

Per una migliore comprensione della materia esposta, giova richiamare, quale premessa, le modalità di gestione delle “imprese alimentari” dell’Arma dei Carabinieri che offrono il servizio di ristorazione in titolo (“diretta”, se effettuata da personale militare afferente all’A.D.; “esternalizzata”, se affidata in concessione o appalto a terzi; “mista”, residuale), nonché l’identificazione dell’OSA (il comandante di EDR, per la conduzione in “gestione diretta”; il titolare dell’impresa concessionaria/appaltatrice, per quella in “gestione esternalizzata”).

Il CU effettuato presso le predette “imprese” non differisce, per quanto riguarda gli aspetti oggetto di valutazione, tra strutture condotte in “gestione diretta” e/o “esternalizzata”; elementi differenziali, tuttavia, sussistono nell’ambito di:

- C.T. inerente all’erogazione del servizio di ristorazione collettiva nel suo complesso, che costituisce parte integrante del contratto d’appalto, relativo, quindi, alla sola conduzione da parte di terzi;
- procedure di autocontrollo aziendale, per quanto attiene alla redazione dello specifico manuale di corretta prassi igienica e alla formazione del personale addetto in materia di Sicurezza Alimentare e di principi della metodica H.A.C.C.P.<sup>64</sup>;
- disciplina sanzionatoria amministrativa nei confronti dell’OSA inadempiente.

---

<sup>63</sup> La Scuola di Difesa NBCR Interforze di Rieti organizza specifici corsi rivolti a personale militare e civile, sanitario e non.

<sup>64</sup> Entrambe le attività vengono effettuate a cura del Servizio per la Veterinaria del Comando Generale, a seguito di opportuna e specifica segnalazione da parte del Comandante di EDR, in qualità di OSA.

Il controllo effettuato dall'AC è diretto, nello specifico, alla verifica della condizione di “conformità”/“non conformità” delle sottoelencate voci:

- *“attività, uso e gestione dei locali”* (art. 6 del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“controllo strutturale e manutenzione di ambienti e attrezzature”* (art. 4, Cap. I e II dell'All. II del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“condizioni igieniche generali”* (art. 4 - Cap. I dell'All. II del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“attuazione del sistema H.A.C.C.P.”* (artt. 4 e 5 del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“disponibilità di acqua potabile”* (art. 4, let. g. - Cap. II, p.to 3 e Cap. VII, p.to 1 del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“procedura di controllo e monitoraggio degli agenti infestanti”* (art. 4, comma 3., let. b - Cap. I, II e IX del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“procedura di igiene del personale addetto”* (Cap. VIII dell'All. II del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“procedura di gestione e smaltimento dei rifiuti”* (Cap. VI dell'All. II del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“gestione dei prodotti alimentari e dei relativi processi di lavorazione”* (art. 4 - Cap. IX dell'All. II del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“formazione del personale addetto”* (art. 4 - Cap. XII dell'All. II del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“MOCA”* (Reg. (CE) n. 1935/2004 e D.Min. 23 luglio 1973);
- *“procedure di rintracciabilità di alimenti e bevande”* (art. 18 del Reg. (CE) n. 178/2002);
- *“verifica del piano di autocontrollo e delle relative registrazioni documentali”* (art. 5 del Reg. (CE) n. 852/2004);
- *“informazioni al consumatore”*<sup>65</sup> (Reg. (UE) n. 1169/2011).

La classificazione<sup>66</sup> delle eventuali “non conformità” rilevate prevede:

<sup>65</sup> Etichettatura degli alimenti, allergeni alimentari, etc..

<sup>66</sup> Cit. nota 45, relativamente a norma ISO 22000:2018 e FSSC 22000.

- “non conformità minore” (“nc”), emessa quando il rilievo non influisce sulla capacità del servizio di conseguire i risultati/obiettivi attesi;
- “non conformità maggiore” (“Nc”), emessa quando il rilievo influisce sulla capacità del servizio di conseguire i risultati/obiettivi attesi;
- “non conformità critica” (“NC”), emessa quando, senza un’adeguata azione correttiva, vi è un impatto diretto sulla sicurezza alimentare.

Durante lo svolgimento delle attività di CU può, ulteriormente, essere:

- verificata la corretta procedura di effettuazione e successiva conservazione del “*campionamento quotidiano*”<sup>67</sup> dei pasti in distri-

---

<sup>67</sup> Modalità esecutive: “*quantità*”, si dovrà effettuare il prelevamento di una porzione di ciascuna delle pietanze pronte per il consumo ovvero, nel caso di alimenti distribuiti in involucri originali, di una confezione chiusa; “*tempi*”, il prelevamento deve avvenire giornalmente sulla catena di distribuzione e nella fase terminale di ciascun pasto distribuito; “*personale*”, la raccolta del campione è compiuta dallo stesso personale addetto alla distribuzione, sotto il controllo del gestore o di altro militare appositamente delegato da comandante del reparto (“gestione diretta”) o del RAM e di un responsabile designato dall’impresa appaltatrice (“gestione esternalizzata”); “*strumenti e contenitori*”, ciascun campione, raccolto con le stesse posate con le quali viene effettuata la distribuzione, dovrà essere chiuso e sigillato in appositi contenitori ermetici. Al riguardo si consiglia l’utilizzo di sacchetti sterili “*presto-chiuso*” in polietilene per il prelievo ed il trasporto di campioni solidi e liquidi. Tali sacchetti sono provvisti di un particolare sistema di apertura a strappo che garantisce la sterilità interna e di una chiusura che oltre a permettere la perfetta tenuta ermetica, mantiene aperta l’imboccatura della busta per facilitare l’introduzione del campione. Inoltre i sacchetti dovranno essere trasparenti, per favorire il controllo visivo del contenuto, e dotati di una banda di scrittura per l’identificazione del campione; “*identificazione del campione*”, ciascun campione dovrà recare un numero d’ordine progressivo, cui dovrà corrispondere su apposito elenco la sua identificazione (riportare: la data, l’ora e il luogo del prelievo; le generalità della persona che effettua il prelievo; le generalità delle persone che hanno controllato il prelievo; la natura dell’alimento); “*conservazione*”, dopo la raccolta, ciascun campione deve essere conservato per quattro giorni in apposito armadio frigo a temperatura non superiore a -18°C. La conservazione dei citati campioni dovrà essere effettuata secondo un criterio di “scorrimento”, nel senso che, trascorsi i quattro giorni, i prelevamenti potranno essere distrutti e ripristinati con i successivi accantonamenti.

buzione, ai sensi della citata Pubblicazione n. C-19 e del C.T. del contratto d'appalto per il servizio di ristorazione in “gestione esternalizzata”;

- effettuato un prelievo di matrice alimentare (materia prima e/o preparazione al consumo) da inviare al laboratorio per la valutazione analitica dei parametri microbiologici richiesti<sup>68</sup>.

Statisticamente, le situazioni di “non conformità” che emergono con maggiore frequenza nelle attività di CU riguardano aspetti di natura:

- infrastrutturale, quali l'assenza dei requisiti di lavabilità delle pareti e di antiscivolosità della pavimentazione (in particolare nei locali a più alto rischio dal punto di vista antifortunistico: confezionamento pasti, lavaggio e preparazione prodotti ortofrutticoli, lavaggio stoviglie);

- procedurale, quali il riscontro di potenziali situazioni di “contaminazione crociata”, sia nella fase di conservazione degli alimenti (inidonea separazione per generi e categorie merceologiche all'interno delle strutture frigorifere), sia durante la lavorazione e il confezionamento dei pasti (superfici di lavoro utilizzate con promiscuità);

- documentale, quali il mancato aggiornamento delle schede di registrazione previste dal Piano di autocontrollo aziendale, soprattutto per quanto concerne la T° degli armadi/celle frigoriferi/e e la frequenza delle operazioni di sanificazione periodica previste<sup>69</sup>.

Le situazioni di “non conformità” indicate, funzionalmente alla classifica di gravità loro attribuita (a sua volta fondata sull'applicazione del principio della “*valutazione del rischio*”<sup>70</sup>), possono comportare l'adozione di:

---

<sup>68</sup> Per l'approfondimento, “*criteri di igiene del processo*” e i “*criteri di sicurezza alimentare*”, ai sensi dei Regg. (CE) n. 2073/2005 *sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari*, in GUUE, 22 dicembre 2005, L 338, p. 1 ss.; e (CE) n. 1441/2007 *che modifica il regolamento (CE) n. 2073/2005*, in GUUE, 7 dicembre 2007, L 322/12, p. 1 ss.

<sup>69</sup> Giornaliere, settimanali e mensili.

<sup>70</sup> Art. 3 del Reg. (CE) n. 178/2002, che la definisce quale «processo su base scientifica costituito da quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio».

- prescrizioni da sanare entro il termine, ritenuto congruo, indicato dall'AC;
- ricorso all'istituto giuridico della "diffida", nei casi previsti dalla Legge 21 maggio 2021, n. 71 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare", che, all'Allegato<sup>71</sup>, modifica l'art. 1, comma 3 del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (c.d. "Decreto Campolibero"), convertito, a sua volta, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116;
- sanzioni amministrative pecuniarie, previste dalla specifica disciplina di settore<sup>72</sup> e comminate conformemente alle procedure di cui all'art. 14 della Legge n. 689/1981;
- sanzioni amministrative accessorie, quali il sequestro amministrativo (art. 19 della Legge n. 689/1981) e/o il c.d. "blocco ufficiale" (art. 138 del Reg. (UE) n. 625/2017);
- comunicazione (obbligo) di "notizia di reato" all'Autorità Giudiziaria competente, ai sensi dell'art. 347 c.p.p.;
- sequestro penale, ex art. 321 c.p.p..

A integrazione di quanto sopra esposto, si specifica che, per quanto concerne le "imprese alimentari" condotte in "gestione diretta", parallelamente ai descritti provvedimenti di tutela ammini-

---

<sup>71</sup> «Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili».

<sup>72</sup> A titolo di esempio: il d.lgs. 193/2007, art. 6 per la violazione delle disposizioni di cui al Reg. (CE) n. 852/2004; il d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, *Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002*; il d.lgs. 10 febbraio 2017, n. 29, *Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti [...], in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti*; d.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, *Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011*.

strativa e penale, il personale militare appartenente alla F.A. può incorrere in un procedimento disciplinare per:

- violazione di consegna e/o comportamento negligente (adde-  
tetti di settore);
- omissione di vigilanza (Comandante di EDR, in qualità di  
OSA).

## 7. Conclusioni.

La presente trattazione, lungi dall'essere esaustiva e “cogente” nei confronti dell'Ufficiale veterinario incaricato per l'effettuazione della specifica attività di CU, mira a fornire un quadro d'insieme dell'azione di vigilanza prestata dal Servizio per la Veterinaria dell'Arma dei Carabinieri, in qualità di AC per la F.A., nell'ambito delle “imprese alimentari” attive presso i propri reparti/sedimi/strutture.

L'obiettivo del Servizio è quello di garantire, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale nel settore della sicurezza alimentare, la tutela e il benessere del proprio personale, con la consapevolezza che la salute del militare riverbera necessariamente sulla sua efficienza operativa e sulle qualità delle prestazioni richieste nell'esercizio degli specifici doveri istituzionali.

**Samuele Pulze\***

### *ABSTRACT:*

Le “imprese alimentari” dell'Arma dei Carabinieri rivestono una importante porzione della ristorazione collettiva militare. Il Servizio per la Veterinaria del Comando Generale, in qualità di Autorità Competente per la Forza Armata, è chiamata a garantire

---

\* Le opinioni espresse nel saggio sono formulate a titolo personale e non riflettono necessariamente l'orientamento dell'Ente di appartenenza.

l'osservanza della legislazione comunitaria e nazionale nello specifico settore, attraverso una capillare organizzazione delle attività di Controllo Ufficiale, che si estrinsecano nella vigilanza sui fornitori di alimenti/materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti (MOCA) e su tutte le successive fasi di lavorazione, confezionamento e somministrazione di alimenti e bevande a favore del personale operante sul territorio italiano e nei Teatri Operativi all'estero. Attraverso la descrizione delle azioni di controllo poste in essere, la presente trattazione intende rimarcare l'attenzione posta dai competenti organi direttivi dell'Arma dei Carabinieri nei confronti del settore della sicurezza alimentare, con l'obiettivo di tutelare la salute del proprio personale, presupposto essenziale per garantirne la piena efficienza operativa nell'esercizio degli specifici doveri istituzionali.

*EN:*

The "food companies" of the Carabinieri Corp's cover an important portion of collective military catering. The Veterinary Service of the General Command, as Competent Authority for the Armed Forces, is called upon to ensure compliance with Community and national legislation in the specific sector, through a widespread organization of Official Control activities, which are expressed in the supervision of suppliers of food/materials and objects intended to come into contact with food (MOCA) and of all subsequent stages of processing, packaging and administration of food and beverages in favor of personnel operating on the Italian territory and in Theaters Operating abroad. Through the description of the control actions put in place, this discussion intends to underline the attention paid by the competent governing bodies of the Carabinieri towards the food safety sector, with the aim of protecting the health of its personnel, an essential prerequisite for guaranteeing its full operational efficiency in the exercise of specific institutional duties.

*PAROLE CHIAVE*

Arma dei Carabinieri – autorità competente – imprese alimentari – controllo ufficiale – sicurezza alimentare.

*Carabinieri Corps – competent authority – food companies – official control – food safety.*



## **PS12131 - NUTRISCORE-CARREFOUR**

*Provvedimento n. 30240*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO NELLA SUA ADUNANZA del 12 luglio 2022;  
(... *omissis* ...)

### **I. LE PARTI**

1. Carrefour Italia S.p.A. (nel prosieguo anche Carrefour), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società fa parte della Carrefour S.A., *holding* dell'omonimo gruppo. Quest'ultimo è attivo, a livello mondiale, nella distribuzione moderna al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo.

2. GS S.p.A. (nel prosieguo anche GS), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società è controllata, tramite la società Carrefour Italia S.p.A., dalla Carrefour S.A., *holding* dell'omonimo gruppo.

3. Interdis, facente parte del gruppo francese Carrefour, in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. L'operatore di diritto francese è attivo nel settore alimentare quale responsabile delle informazioni sugli alimenti *ex* art. 8 del Reg. CE 1169/11 e gestisce tutte le referenze a marchio Carrefour commercializzate in Italia.

4. Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana - ConfAgricoltura, Associazione Articolo 32 - 97 Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino e Associazione Codici, in qualità di segnalanti.

### **II. LA PRATICA COMMERCIALE**

5. Il procedimento concerne la condotta dei professionisti

consistente nell'apposizione, sulla parte frontale della confezione di alcune referenze alimentari a marchio Carrefour, di un sistema di bollinatura fronte pacco denominato *NutriScore*.

Il *NutriScore* esprime la qualità nutrizionale dell'alimento attraverso due scale correlate: una cromatica divisa in cinque gradazioni dal verde al rosso e una alfabetica con lettere che vanno dalla A (qualità più alta) alla E. I prodotti alimentari vengono suddivisi in cinque categorie sulla base di un punteggio calcolato mediante un complesso algoritmo che sottrae dal valore totale degli elementi "sfavorevoli" (energia/calorie, acidi grassi saturi, zuccheri semplici, sodio) quello degli elementi "favorevoli" (percentuale di frutta, verdura, leguminose e oleaginose, olio di oliva, noce e colza; fibre, proteine). Alimenti con punteggi molto bassi sono assegnati alla categoria A (verde), mentre quelli con i punteggi più alti sono assegnati alla categoria E (rosso). Il punteggio si riferisce ad una quantità di prodotto pari a 100 gr o 100 ml.

### **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO: LA PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI**

#### ***III.1 L'iter del procedimento***

6. Sulla base delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo e delle segnalazioni di una organizzazione di tutela professionale e di associazioni di consumatori, pervenute nei mesi di luglio e settembre 2021, in data 5 novembre 2021 è stato avviato nei confronti delle società Carrefour Italia S.p.A. e GS S.p.A. il procedimento istruttorio PS12131 per verificare se la condotta dei professionisti possa configurare una violazione degli artt. 20, 21, lettera *b*) e 22 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a indurre in errore il consumatore medio con riguardo alla natura e al funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa con il bollino *NutriScore*, ai vantaggi derivanti dal consumo dei prodotti su cui lo stesso è presente, nonché ai risultati salutistici connessi a questa tipologia di etichettatura.

7. ... *omissis* ...

8. ... *omissis* ...

9. ... *omissis* ...

10. ... *omissis* ...

11. ... *omissis* ...

Sono stati, altresì, sentiti in audizione, con le medesime modalità, in data 7 febbraio 2022, il Presidente del Comitato Nazionale della Sicurezza Alimentare presso il Ministero della Salute; in data 21 febbraio 2022, Centromarca, in qualità di associazione rappresentante dei marchi del settore dei beni di largo consumo e della GDO.

12. Con nota del 21 marzo 2022 il Ministero dello Sviluppo Economico ha trasmesso copia dei pareri circostanziati, depositati presso la Commissione europea, resi dal Governo italiano sulla proposta di introduzione dell'etichetta semaforica avanzata da alcuni Stati membri.

13. ... *omissis* ...

14. ... *omissis* ...

15. ... *omissis* ...

16. ... *omissis* ...

### **III.2** *Gli elementi acquisiti e gli impegni dei professionisti*

#### **III.2.1** **Gli elementi acquisiti**

17. ... *omissis* ...

Secondo le argomentazioni difensive delle Parti, Interdis era tenuta ad apporre l'etichetta semaforica su tutti i prodotti commercializzati dal gruppo sia in Francia che all'estero, in virtù della normativa francese.

18. Secondo i professionisti, le etichette in oggetto sono conformi all'art. 35 del Reg. (UE) n. 1169/2011, nonché alle disposizioni normative adottate dalla Francia e dal Belgio. Essendo apposte sulla confezione di merci legalmente commercializzate nello Stato membro di origine, vale il principio del reciproco riconoscimento nello Stato membro di destinazione, cioè l'Italia. I profes-

sionisti concludono che l'eventuale divieto di importare e distribuire prodotti contrassegnati dall'etichettatura NutriScore possa essere considerato una misura contraria ai principi comunitari, sottolineando che, nell'ambito della strategia *Farm to Fork*, la Commissione europea intende adottare, entro la fine del 2022, una proposta per l'etichettatura nutrizionale fronte pacco obbligatoria e armonizzata e, in tal senso, sta prendendo in considerazione anche il sistema NutriScore.

**19.** ... *omissis* ...

La Parte ritiene di essere legittimata ad apporre volontariamente l'etichetta NutriScore sui prodotti alimentari che immette sul mercato in quanto la Francia ha introdotto il NutriScore con l'ordinanza del 31 ottobre 2017. ... *omissis* ...

**20.** ConfAgricoltura, in sintesi, ha argomentato che il NutriScore non rientrerebbe nel campo di applicazione dell'art. 35 del Reg. (UE) n. 1169/2011, in quanto fornisce una valutazione nutrizionale complessiva degli alimenti, mentre le forme di espressione supplementari si riferiscono al contenuto delle singole voci della dichiarazione nutrizionale obbligatoria ex art. 30 del citato Regolamento. Il NutriScore non potrebbe, dunque, qualificarsi come forma di espressione volontaria supplementare. Secondo ConfAgricoltura, inoltre, il bollino in questione potrebbe essere in contrasto con l'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in quanto idoneo a creare una indebita discriminazione tra prodotti che recano tale schema e quelli che ne sono privi o che ne utilizzano un altro determinando una alterazione della libera circolazione delle merci.

Il sistema NutriScore sarebbe, altresì, ingannevole in quanto non veicola informazioni adeguate ai consumatori, non risulta supportato da solide e idonee basi scientifiche e fornisce un giudizio assoluto sulla salubrità di un determinato prodotto senza contestualizzarlo rispetto alla dieta complessiva di un individuo con il rischio che, se non accompagnato da ulteriori azioni volte ad informare ed educare il consumatore, tale giudizio può risultare dannoso per la salute.

ConfAgricoltura ha richiamato i pareri circostanziati rilasciati da alcuni Stati membri nell'ambito delle procedure di notifica del NutriScore alla Commissione europea da parte della Francia e del Belgio dai quali emerge la carenza di solide basi scientifiche del sistema NutriScore, nonché la preoccupazione circa la scarsa capacità dei consumatori di comprendere il meccanismo di funzionamento del NutriScore e la necessità che i consumatori ricevano un'educazione alimentare completa ed omnicomprensiva. Gli studi pubblicati sul NutriScore si limiterebbero a dimostrare che l'evidenza grafica dello schema è in grado di orientare le scelte dei consumatori verso l'acquisto di prodotti contrassegnati con la lettera "A", ma non proverebbero alcuna correlazione tra questi ultimi e una ridotta incidenza di malattie cardiovascolari o tumorali: il consumatore potrà, quindi, essere portato a ritenere che indipendentemente dalle proprie necessità dietetiche l'alimento è sicuramente preferibile rispetto ad altri della stessa categoria, incoraggiandone il consumo (senza limiti) visto che il colore verde individua un alimento che non fa certamente male alla salute.

ConfAgricoltura aggiunge che il sistema NutriScore si basa su una metodologia di calcolo arbitraria che non offre adeguate informazioni ai consumatori in merito alle modalità di funzionamento, impedendo loro di valutarne autonomamente l'attendibilità. Infatti, l'algoritmo alla base della valutazione semaforica non incentiva i consumatori a compiere scelte alimentari sane, ma appare semmai idoneo a trarli in inganno in merito alle caratteristiche nutrizionali e salutistiche di un dato alimento.

Infine, ConfAgricoltura rileva che, contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti, l'obbligo di apporre il bollino NutriScore su tutti i prodotti della stessa categoria commercializzati da Interdis sarebbe imposto unicamente dalla normativa francese e non sarebbe applicabile sul territorio italiano. Peraltro, l'asserito obbligo sarebbe di per sé incompatibile con la natura facoltativa e volontaria degli schemi FOP.

**21.** ... *omissis* ...

22. Secondo il Presidente del Comitato Nazionale della Sicurezza Alimentare, «*benché nato con l'obiettivo di indirizzare i consumatori verso una alimentazione sana, il metodo NutriScore presenta molti limiti poiché non tiene conto delle condizioni soggettive di ciascun individuo. [...] Il sistema di bollinatura semaforico appare basato su elementi statistici che portano a qualificare i cibi in modo assolutistico come positivi o negativi*», mentre nessun alimento può essere qualificato come sano o malsano di per sé, prescindendo cioè da una valutazione complessiva della persona che lo assume. Ciò che rileva invece, nell'esperienza clinica, per valutare la correttezza del regime alimentare seguito, è collegato ad una visione di insieme di molteplici variabili (patrimonio genetico, stato di salute, stile di vita, età e attività lavorativa).

Il punteggio NutriScore sarebbe inoltre il risultato di un algoritmo matematico che trascura alcuni parametri rilevanti dal punto di vista nutrizionale (micronutrienti, macronutrienti, assenza di grassi idrogenati...) e che comporta l'assegnazione di un punteggio squilibrato nella misura in cui, ai fini della costruzione del risultato finale, riconosce una incidenza maggiore agli elementi sfavorevoli (40 punti) e una di gran lunga minore agli ingredienti favorevoli (15 punti)".

Infine, la metodologia utilizzata dal NutriScore non tiene conto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e mediche e del conseguente mutato approccio finalizzato ad incrementare le attività di prevenzione.

23. ... *omissis* ...

24. ... *omissis* ...

25. Nel corso di tali interlocuzioni il MISE ha sostenuto che il sistema NutriScore orienta la scelta del consumatore verso l'assunzione di alimenti ritenuti favorevoli alla salute sulla base di una espressione eccessivamente sintetica, in quanto condensa un giudizio complessivo sul prodotto alimentare, senza soffermarsi sul suo contenuto specifico di energia e di nutrienti.

Così strutturata, l'etichetta NutriScore non offre alcun suppor-

to nell'individuazione di un corretto regime alimentare, inducendo il consumatore a credere che, indipendentemente dalle proprie necessità dietetiche, il prodotto verde è preferibile rispetto ad altri della stessa categoria merceologica. Pertanto, il consumatore è incoraggiato a consumarne (senza limiti) sul presupposto che il colore verde contraddistingua un alimento che certamente non fa male alla salute.

Inoltre, il MISE ha affermato che *“L'utilizzo dei colori, se può essere di immediato effetto per indirizzare verso alimenti salutistici la parte della popolazione socialmente svantaggiata, non aiuta però a capire il contributo di nutrienti che un alimento apporta ad una dieta ma suggerisce semplicemente una distinzione tra prodotti alimentari “buoni” e “cattivi”. Questa distinzione è in palese contrasto con il principio secondo cui ogni cibo ha un suo posto nella dieta degli esseri umani (piramide alimentare). Il consumatore pertanto potrebbe essere spinto ad acquistare prevalentemente prodotti con la “luce verde” senza quindi valutare l'equilibrio della propria dieta. Di fatto, l'importanza dell'azione sinergica dei nutrienti assunti con la dieta non può essere ridotta ad un colore, una lettera o altri simboli eccessivamente semplicistici. Sistemi di questo tipo, infatti, parlano al consumatore in modo non chiaro”*. Le modalità di attribuzione dei punteggi e delle lettere determinano, ad avviso del MISE, un appiattimento delle differenze tra i vari alimenti, con la conseguenza che prodotti appartenenti a classificazioni cromatiche contigue potrebbero presentare proprietà nutrizionali molto diverse.

**26.** La rappresentazione sintetica risulta, altresì, semplicistica poiché, essendo basata sul riferimento a 100 gr/100 ml di prodotto, non tiene conto della circostanza che l'alimentazione è fatta di porzioni e frequenze di consumo: alcuni alimenti sono consumati in quantità estremamente basse (come l'olio di oliva), altri in porzioni medie (come il formaggio o la carne), altri ancora in porzioni maggiori (acqua, frutta e verdura). L'impostazione del sistema risulta, pertanto, contraria ai principi di semplificazione e di immediatezza cui esso dovrebbe ispirarsi, non indirizza verso

l'assunzione di porzioni adeguate, né aiuta il confronto fra alimenti diversi.

27. Il sistema NutriScore è inoltre caratterizzato da una arbitraria classificazione degli alimenti positivi (frutta, verdura, fibre e proteine) e di quelli negativi (sale, zuccheri e grassi saturi) poiché, ad esempio, nel punteggio si soppesa il quantitativo di proteine senza tuttavia distinguerne la fonte (vegetale o animale), che invece rileva dal punto di vista dell'impatto sulla salute; i grassi saturi non vengono distinti in monoinsaturi e polinsaturi; frutta e verdura sono considerate alla stessa stregua delle proteine. La descritta parzialità nel giudizio non incentiva il consumatore ad effettuare una adeguata valutazione per seguire una dieta utile a soddisfare il quotidiano apporto di nutrienti.

28. Il 24 marzo 2022, su richiesta della Commissione, l'EFSA ha adottato un parere scientifico relativo alla «profilazione dei nutrienti per lo sviluppo di un'etichettatura nutrizionale fronte pacco obbligatoria armonizzata» nell'Unione Europea.

L'EFSA non si è espressa su un tipo specifico di etichetta o sulle quantità di riferimento, ma ha individuato i nutrienti e i componenti alimentari rilevanti per la salute pubblica, le categorie di alimenti che rivestono un ruolo importante nella dieta, nonché i criteri scientifici per orientare la scelta dei nutrienti da assumere. Ciò in ragione del comportamento alimentare riscontrato nella maggior parte delle popolazioni europee che mostra l'inadeguatezza dei quantitativi di potassio e fibre alimentari consumati, l'eccessiva assunzione di grassi saturi, sodio e zuccheri aggiunti, nonché una non sempre sufficiente assunzione di ferro, calcio, vitamina D, folato e iodio.

### **III.2.2 Gli impegni dei professionisti**

29. In data 10 maggio 2022, Interdis e Carrefour/GS hanno presentato una proposta di impegni - che sono allegati al presente provvedimento e ne costituiscono parte integrante - così articolata.

I tre professionisti si impegnano a non utilizzare sul mercato italiano l'etichetta NutriScore:

*i.* sui prodotti commissionati da GS e Carrefour ai propri fornitori e commercializzati, in Italia o all'estero, con indicazione in etichetta di GS S.p.A. quale operatore responsabile delle informazioni sui prodotti stessi;

*ii.* sui prodotti a denominazione di origine protetta (DOP), ad indicazione geografica protetta (IGP),

sulle specialità tradizionali garantite (STG) e sui prodotti agroalimentari tradizionali (PAT);

*iii.* sui prodotti della tradizione gastronomica italiana (salumi, formaggi, olio di oliva) a prescindere dal luogo di produzione<sup>27</sup>;

*iv.* sui prodotti a marchio Terre d'Italia.

**30.** I professionisti si impegnano, altresì, ad adottare, entro il 31 luglio 2022, iniziative volte a informare i consumatori sulla presenza del bollino su alcuni alimenti a marchio Carrefour. Esse consistono:

a. nell' esporre, in modo visibile, nei punti vendita una locandina di formato diverso a seconda del punto vendita (iper, market, express).



Nella locandina, verrà riportato il seguente testo: *“I prodotti a marchio Carrefour delle linee Classic, Sensation, Extra, Original, Carrefour Bio, Carrefour Veggie, Selection e Simple, oltre che in Italia, sono commercializzate dalla società francese Interdis, facente parte del gruppo Carrefour France, in altri Paesi Europei.*

*In Francia, è stato adottato il sistema di etichettatura nutrizionale volontaria NutriScore che comporta l'indicazione sulla confezione del relativo logo; Il logo non è invece presente su tutti gli altri prodot-*

*ti a marchio Carrefour in quanto l'Italia non ha adottato questo sistema di dichiarazione nutrizionale volontaria.*

*Il sistema NutriScore esprime una valutazione dell'alimento sulla base del profilo nutrizionale, tenendo conto della presenza di elementi sfavorevoli (ad esempio, calorie, grassi, sale, ecc.) ed elementi favorevoli (frutta, fibre, verdura, ecc), attribuendo un punteggio in lettere (A, B, C, D, E) e in scala cromatica (verde, giallo, arancione e rosso).*

*AVVERTENZE: il sistema NutriScore è stato sviluppato in base ad un algoritmo e a valutazioni scientifiche non universalmente riconosciute e condivise.*

*Il sistema non tiene conto del fabbisogno e del profilo nutrizionale individuale ed il punteggio NutriScore non rappresenta un giudizio assoluto di salubrità di un alimento ma è relativo alla composizione nutrizionale dello stesso riferito a 100 g di prodotto e non ad una porzione di consumo.*

*Tutti gli alimenti in commercio devono essere presi in considerazione nell'ambito di una normale dieta varia e equilibrata”.*

Nella locandina verrà, altresì, inserito un QRcode che rimanderà al sito internet Carrefour Italia dove saranno fornite le informazioni relative al sistema NutriScore;

b. nell'apporre un cartellino a scaffale, in testa alla corsia dove sono presenti i prodotti con il bollino NutriScore, di dimensioni diverse a seconda del punto vendita (iper, market, express) ma tali da garantirne l'immediata visibilità.

Sui cartellini verrà riportato il seguente testo:

*“Informazioni sul bollino NutriScore vedi QRcode e locandina in punto vendita”.*

Sui cartellini verrà, altresì, inserito un QRcode che rimanderà al sito internet Carrefour Italia dove saranno fornite le informazioni relative al sistema NutriScore;

c. nell'inserire il testo della locandina, sopra riportato e confermato con nota del 6 giugno 2022, e le informazioni sul NutriScore sul sito [www.carrefour.it](http://www.carrefour.it) e sul sito di commercio on line <https://www.carrefour.it/spesa-online/>.

#### IV. VALUTAZIONI

31. In ambito europeo, ha assunto sempre maggior rilievo il dibattito teso a valutare la possibilità di adottare un unico schema di etichettatura supplementare che aiuti i consumatori a compiere scelte alimentari sane a fronte di una crescente attenzione ai temi del benessere della persona e della sicurezza alimentare.

Questa finalità è stata da ultimo ribadita nell'ambito del *Green Deal* e, in particolare, della c.d. strategia "*Farm to Fork*", che fissa gli obiettivi per guidare la transizione verso un sistema alimentare più equilibrato e sostenibile dal punto di vista ambientale, intervenendo su molti aspetti della filiera, dall'agricoltura fino all'etichettatura degli alimenti. E, infatti, anche al fine di perseguire gli obiettivi di questo cruciale pilastro del *Green Deal*, la Commissione ha annunciato che, entro la fine del 2022, presenterà una proposta legislativa per armonizzare, a titolo obbligatorio, gli Schemi FOP in tutta l'Unione Europea.

32. Ciò premesso, la *ratio* del presente intervento istruttorio non è valutare l'opportunità o meno di introdurre un'etichetta fronte-pacco, ma la sua idoneità, allo stato, in assenza di informazioni ad essa correlate, a orientare le scelte di acquisto dei consumatori in materia di nutrizione senza generare fraintendimenti. Ciò al fine di sensibilizzare gli operatori del settore a una maggiore trasparenza circa la natura e il funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa attraverso l'etichettatura volontariamente adottata.

33. Alla luce di tale contesto, l'Autorità ritiene che gli impegni assunti da GS/Carrefour e da Interdis siano idonei a rimuovere i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale contestati nella comunicazione di avvio.

34. ... *omissis* ...

Una simile comunicazione rende il consumatore edotto delle reali caratteristiche del bollino NutriScore e del valore relativo dell'indicazione nutrizionale da esso ricavabile.

35. ... *omissis* ...

36. ... *omissis* ...

37. L'idoneità delle misure di carattere informativo a risolvere i profili contestati in avvio si apprezza ove si consideri che l'induzione in errore del consumatore era stata ipotizzata in ragione dell'assenza di informazioni e chiarimenti correlati all'uso di tale bollinatura.

38. Appare particolarmente significativa, infine, la previsione di eliminare, per il futuro, l'apposizione dell'etichetta semaforica su quei prodotti riconosciuti patrimonio nazionale (DOP, IGP, STP, PAT) per i quali i produttori sono obbligati a mantenere determinati tenori di nutrienti, previsti dai disciplinari di produzione, pena la perdita della certificazione nazionale ed europea. Nella stessa ottica rilevano gli impegni riguardanti i prodotti della tradizione gastronomica italiana sui quali non sarà apposto il bollino NutriScore.

39. Alla luce delle suesposte considerazioni, si ritiene che gli impegni presentati - che sono allegati al presente provvedimento e ne costituiscono parte integrante - soddisfino i requisiti previsti dall'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalle società GS S.p.A., Carrefour Italia S.p.A. e Interdis, nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO, di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti delle società GS S.p.A.,

Carrefour Italia S.p.A. e Interdis;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione

## DELIBERA

a) di rendere obbligatori, nei confronti delle società GS S.p.A., Carrefour Italia S.p.A. e Interdis, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento, gli impegni proposti dalle stesse società in data 10 maggio 2022, successivamente integrati il 6 giugno 2022, come descritti nella dichiarazione allegata al presente provvedimento, che ne costituisce parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento;

c) che le società GS S.p.A., Carrefour Italia S.p.A. e Interdis, entro novanta giorni dalla data di notifica della presente delibera, informino l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni.

... *omissis* ...



**PARTE II**  
**NOTE E COMMENTI**



**PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE:  
GLI INTERVENTI DELL'AGCM  
PER UN CORRETTO IMPIEGO DEL NUTRIScore  
IN ETICHETTA**

**Sommario:** 1. *Introduzione* – 2. *Il sistema del NutriScore ed il relativo dibattito scientifico* – 3. *La disciplina di controllo dell'AGCM* – 4. *I Provvedimenti dell'AGCM per un corretto utilizzo del NutriScore* – 5. *Le novità all'interno del panorama europeo* – 6. *Conclusioni*.

**1. Introduzione.**

In data 12 luglio 2022 ed in data 27 settembre 2022, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana ("AGCM") ha emanato una serie di provvedimenti nei confronti di alcuni operatori del settore alimentare ("Operatori"), aventi ad oggetto l'impiego sui prodotti a loro marchio della etichettatura alimentare volontaria fronte-pacco, cd. *front-of-pack* ("FOP"), *NutriScore*, implementata dal Governo francese nel 2016, ed ora diffusa in tutto il mercato europeo.

In particolare, gli Operatori sono: (i) Régime Dukan Société ("Dukan"); (ii) Carrefour Italia S.p.A., GS S.p.A. e Interdis (quest'ultime facente parti del gruppo francese Carrefour) ("Carrefour"); (iii) Pescanova Italia S.r.l. ("Pescanova"); (iv) Weetabix Ltd. e Valsoia S.p.A. (quest'ultima distributrice per l'Italia dei prodotti a marchio Weetabix e Alpen) ("Weetabix"); (v) VIVIL A. Müller GmbH & Co. KG ("Vivil"). I procedimenti citati, tutti instaurati su segnalazione di ConfAgricoltura<sup>1</sup>, presentano molteplici punti di raccordo stante la pressoché equivalenza delle motivazioni poste a contestazione del meccanismo di funzionamento del sistema NutriScore. Come meglio specificato in prosieguo, i provvedimenti presi

<sup>1</sup> Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana - ConfAgricoltura, Associazione Articolo 32 - 97 Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino e Associazione Codici. Confagricoltura è un'organizzazione di tutela e rappresentanza delle imprese agricole, che si impegna allo sviluppo del settore primario e delle stesse, favorendone l'innovazione.

dall'AGCM poggiano sui medesimi punti di debolezza della FOP. Inoltre, i procedimenti istruttori sono stati tutti volti a verificare se la condotta degli Operatori potesse configurarsi in una violazione degli artt. 20, 21 lett. b) e 22 del Codice del Consumo<sup>2</sup>, inquadrandosi l'utilizzo del NutriScore sulle etichette di prodotti alimentari, quale potenziale pratica commerciale scorretta od omissione ingannevole.

Per tale motivazione, il presente elaborato si propone l'obiettivo di esaminare cumulativamente i provvedimenti emanati dall'AGCM nell'ottica di proporre un esame complessivo dei punti di forza e critica della FOP alla luce dell'esperienza italiana.

Il sistema di etichettatura volontaria fronte pacco oggetto di tali provvedimenti, è stato al centro di un acceso dibattito europeo e nazionale<sup>3</sup> prettamente fondato sulle caratteristiche intrinseche di tale sistema.

La FOP in esame fornisce un giudizio sul valore nutrizionale medio del prodotto su cui è apposta, fornendo un punteggio basato su

<sup>2</sup> Decreto legislativo n. 206 del 2005, Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

<sup>3</sup> L'Italia fa da precursore di una forte opposizione a tale sistema fondata sulla considerazione per cui il NutriScore è considerato una minaccia per il *Made in Italy* e per la dieta mediterranea. Secondo quanto riportato da Coldiretti, l'attuale metodo di calcolo usato dal NutriScore rigetta l'85% dei prodotti *Made in Italy*, indicandoli come "poco salubri". Tale motivazione ha portato allo sviluppo di un'etichettatura fronte pacco italiana, la *Nutrinform battery*, introdotta con il Decreto del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della salute e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 19 novembre 2020, Forma di presentazione e condizioni di utilizzo del logo nutrizionale facoltativo complementare alla dichiarazione nutrizionale in applicazione dell'articolo 35 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 in GU Serie Generale n. 304 del 7 dicembre 2020. A differenza del NutriScore, il *Nutrinform battery* indica, attraverso i dati e la grafica, la quantità di calorie, grassi, grassi saturi, zuccheri e sale, contenuti in una porzione di prodotto nonché la loro percentuale rispetto a consumi di riferimento così come definiti dal Regolamento (UE) n.1169/2011 al fabbisogno quotidiano (pari a 2000 kcal di riferimento). A livello grafico tale etichetta fa uso delle batterie per indicare a visivamente il contenuto di energia, grassi, grassi saturi, zuccheri e sale contenuti per porzione, sulla base di un logo monocoloro azzurro. Per una corretta applicazione e comprensione da parte dei consumatori di tale bollinatura è stato sviluppato e pubblicato il 19 gennaio 2021 il Manuale d'uso del marchio nutrizionale *Nutrinform battery* e una *app* per visualizzare tutte le informazioni necessarie alla comprensione del sistema.

una scala che va da A ad E, per cui la A rappresenta un punteggio di alta salubrità, e la E il punteggio peggiore essendo il prodotto considerabile “cibo malsano”. In ragione dell’essenzialità con cui tale punteggio è mostrato, essendo privo di ulteriori elementi scritti descrittivi riportanti il significato di tali diciture, ed il metodo di calcolo cui si è giunto al punteggio riportato, non consente, da un’analisi meramente visiva della stessa da parte di un utente non informato sul tema, la piena ed esaustiva comprensione del suo funzionamento. I dettagli di tale sistema di etichettatura verranno meglio specificati nel paragrafo che segue.

Nell’ottica di esaminare la causa principale e le decisioni prese dall’ AGCM, risulta necessaria l’individuazione del quadro normativo rilevante su cui poggia la questione, consistente nella disciplina ai sensi della quale il NutriScore è ora utilizzato in tutta Europa. In particolare, questo è da ritrovarsi nel Regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori<sup>4</sup>, e nello specifico nell’art. 35 rubricato “Forme di espressione e presentazione supplementari”.

Si rammenta come l’AGCM, in qualità di autorità amministrativa indipendente, ha il compito di vigilare al fine di impedire ed elidere gli effetti di pratiche commerciali scorrette, ingannevoli o aggressive, intraprese dagli operatori del settore alimentare verso altri operatori o

<sup>4</sup> In dottrina, per tutti, L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo reg. 1169/2011*, *Rivista di diritto agrario*, 2011, I, p. 658; A. JANARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l’onnicomprendività dell’approccio e l’articolazione delle tecniche performative*, in *Rivista di diritto agrario*, 2012, I, p. 38; A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Rivista di diritto agrario*, 2012, I, p. 207; S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla “fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori”*, in *Nuove leggi civili*, 2012, p. 613; I. CANFORA, *Informazioni e tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, I, p. 119; P. BORGHI, *Le informazioni volontarie nella disciplina della etichettatura degli alimenti*, in S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Atti del Convegno del 21 e 22 novembre 2019 in onore della prof.ssa Eva Rook Basile, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 93; N. LUCIFERO, *Etichettatura degli alimenti* (voce), *Digesto civile*, Agg., IV, UTET, Torino, 2009, p. 210.

verso i consumatori, o lesive della concorrenza tra imprese, quale attività integrativa rispetto a quella di controllo operata dall'autorità nazionale<sup>5</sup>.

## 2. Il sistema del NutriScore ed il relativo dibattito scientifico.

Prima di affrontare il sistema FOP NutriScore è necessario fare una premessa, individuando la disciplina alla base della quale si fonda l'introduzione di tale sistema di etichettatura in Europa e nel mondo, il quale poggia le proprie radici nella crisi sanitaria attuale, di seguito analizzata, principalmente causata da stili di vita sempre più sedentari, consumo di cibi raffinati, uso di alcool e fumo.

I legislatori mondiali attenti alle questioni di salute iniziarono ad analizzare la crescente tendenza delle malattie non trasmissibili, la cui natura viene spiegata nel nome stesso, le quali rappresentano una delle più grandi minacce per la società contemporanea, causando, secondo gli ultimi dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità ("OMS") 2021, il 71% delle morti globali<sup>6</sup>. Tra queste figurano malattie cardiovascolari, cancro, diabete e malattie polmonari croniche. Le istituzioni globali riconobbero che nel combattere l'avvento di quello che alcuni definirono un'"epidemia"<sup>7</sup>, l'alimentazione ricoprì un ruolo chiave nell'implementazione di nuove strategie nazionali ed internazionali<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Ai sensi del Regolamento (CE) 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, in *GUUE*, 9 dicembre 2004, L 364, p. 1 ss.; abrogato dal successivo Regolamento (UE) 2017/2394 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, in *GUUE*, 27 dicembre 2017, L 345/17, p. 1 ss.

<sup>6</sup> OMS, (1 giugno 2018), *Noncommunicable diseases*, Who.Int, <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases?>

<sup>7</sup> M. DEITEL, *From the Editors' Desk ... The International Obesity Task Force and "Globesity"*, in *Obesity Surgery*, 2002, pp. 613-614.

<sup>8</sup> Le istituzioni internazionali, sebbene cominciarono a lavorare alle strategie globali per la prevenzione e controllo delle malattie non trasmissibili nel 2000 con la Risoluzione WHA53.17 della OMS, fu solo nel 2016 che grazie all'istituzione della Codex Commission on Food Labelling, vennero introdotte le FOP tra le strategie globalmente riconosciute da implementare. In particolare, la *Codex Commission on Food Labelling* lavorò al progetto con la *Food and Agriculture Organization of the United*

Per queste ragioni, sempre più attenzione venne riservata alle FOP, tra gli altri strumenti implementati, le quali si pongono l'obiettivo di guidare i consumatori verso scelte alimentari più sane, incoraggiando gli operatori del settore ad offrire prodotti con un maggiore contenuto di nutrienti o in alternativa riducendo il contenuto di quelli riconosciuti essere maggiormente nocivi. Tale strategia è ritenuta efficace in quanto, grazie all'utilizzo di colori, simboli o grafiche è maggiormente comprensibile la salubrità e conseguentemente l'apporto delle componenti nutrizionali nel prodotto.

Tra le FOP sviluppate a livello europeo, ritroviamo il NutriScore, oggetto della presente analisi, introdotto nel 2016 dal governo francese<sup>9</sup>, sebbene questi iniziò a lavorare al progetto già nel 2001<sup>10</sup>,

*Nations* (FAO), e l'OMS nel 2019. Cfr. *Codex Committee on Food Labelling*, (2019), *Proposed draft guidelines on Front-of-pack Nutrition Labelling*, FAO CX/FL 19/45/6, Codex Committee on Food Labelling: Ottawa, Ontario, Canada.

<sup>9</sup> LOI n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, Décret n° 2016-980 du 19 juillet 2016 relatif à l'information nutritionnelle complémentaire sur les denrées alimentaires (Articoli L3 23 2-8 e R3 23 2-7 Code de la Santé publique) ed Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'Etat en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique.

<sup>10</sup> Il Governo francese lanciò nel 2001 il Programma Nazionale sulla Salute e Nutrizione – *Programme National Santé* – finalizzato a migliorare la salute della popolazione francese, agendo sugli aspetti legati alla nutrizione per il tramite di una moltitudine di interventi, tra cui regolamenti, campagne educative tramite l'utilizzo di *mass media* o iniziative locali volte a trattare temi legati alla salute. Il sistema francese originario implementò quindi una FOP nutrizionale su cinque colori (5-CNL). La 5-CNL classificava gli alimenti e bevande in cinque categorie di qualità nutrizionale, sulla base di una scala che associava alla "A" il colore verde ed alla "E" il colore rosso, in un'ottica simile al sistema NutriScore attuale. Tuttavia, a tale sistema si opposero fortemente una moltitudine di operatori del settore alimentare. Il disappunto venne espresso dalla confederazione delle industrie agroalimentari francese, ANIA – *Association Nationale des Industries Alimentaires* – la quale definiva il sistema 5-CNL come discriminatorio, fondato su un sistema semplicistico, sponsorizzando un approccio funzionale all'assunzione di alimenti, ed in ultimo, dannoso per il mercato interno. Per rallentare la diffusione del 5-CNL, furono molteplici le iniziative intraprese dalle industrie attive nel settore, tra cui, l'implementazione di una propria etichetta FOP, che venne ampiamente utilizzata dalla grande distribuzione organizzata, insistendo inoltre con il governo per condurre test sull'efficacia reale del 5-CNL. In ultimo, ottennero dal Ministero dell'Agricoltura il blocco di tutte le ricerche in corso volte a

all'interno di un programma per migliorare le diete nazionali e implementare il tempo dedicato all'attività fisica. Il sistema fornisce il valore nutrizionale generale di un prodotto assegnando un punteggio composto da cinque colori, ognuno dei quali è rappresentato da una lettera: verde scuro A, verde chiaro B, giallo C, arancione chiaro D, arancione scuro E. La A rappresenta il punteggio massimo di salubrità e la E quello minimo. Il metodo di calcolo considera che gli acidi grassi saturi, gli zuccheri semplici, il sale e gli alimenti ad alta densità calorica devono essere limitati nella loro assunzione accumulando quindi un punteggio minimo. Oltre a quelle componenti che ottengono punteggi negativi, il sistema prende in considerazione anche le componenti positive che hanno effetti benefici: frutta e verdura, noci, vitamine, fibre, legumi e proteine. Il punteggio finale si ottiene combinando le componenti positive e negative, suddividendo poi l'alimento nelle cinque categorie menzionate. Per questi motivi si tratta di una etichetta direttiva-mista. L'algoritmo non viene applicato a formaggi, grassi e bevande analcoliche perché incompatibili con le generiche raccomandazioni dietetiche<sup>11</sup>.



Fig. 1: il NutriScore

verificare l'efficacia e punti di miglioria del sistema stesso. Le strategie implementate sono state ritenute in dottrina come responsabili per l'avvenuto ritardo nell'implementazione di una FOP condivisa nazionalmente, fino all'introduzione del NutriScore nel 2017.

Cfr. C. JULIA e S. HERCBERG, *Research and lobbying conflicting on the issue of a front-of-pack nutrition labelling in France*, in *Public Health*, 2016, 74:51. Cfr. M. MIALON, C. JULIA, S. HERCBERG, *The policy dystopia model adapted to the food industry: the example of the NutriScore saga in France*, in *World Nutrition* 2018.

<sup>11</sup> La giustificazione riportata per escludere dall'applicabilità del sistema NutriScore formaggi e bevande non alcoliche è stata considerata da molti un favoritismo ingiustificato, e un primo segnale dell'imparzialità del sistema. Cfr. L. GREUNER, *NutriScore in everybody's mouth?*, in *European Food and Feed Law Review*, 2020, pp. 62-63.

Ad oggi il NutriScore è ampiamente utilizzato in Europa, essendo stato introdotto anche in Belgio, Germania, Spagna, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svizzera.

Tale sistema di etichettatura poggia sulla normativa europea di cui al Regolamento (UE) n. 1169/2011 (“FIR”) che disciplina le diciture e informazioni obbligatorie e volontarie da riportarsi sulle etichette dei prodotti alimentari, nel canale *business to business* e *business to consumers*. In particolare, tra le diciture obbligatorie ai sensi dell’art. 9 FIR, salvi i casi di esenzione espressamente previsti dal legislatore di cui all’Allegato V del FIR, figura la dichiarazione nutrizionale che deve recare obbligatoriamente le seguenti indicazioni: (i) valore energetico; (ii) la quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, da integrarsi su base volontaria con l’indicazione dei seguenti elementi: (i) acidi grassi monoinsaturi; (ii) acidi grassi polinsaturi; (iii) polioli; (iv) amido; (v) fibre; (vi) sali minerali o vitamine. Tali indicazioni possono essere espresse per 100 gr o 100 ml, per porzione o per unità di consumo, da veicolarsi in formato tubolare o lineare a seconda delle esigenze di spazio.

Tuttavia, è altresì possibile ai sensi dell’art. 35 FIR, veicolare le medesime informazioni sulla dichiarazione nutrizionale mediante altre forme di espressione e/o presentando le stesse usando forme o simboli grafici oltre a parole o numeri. L’art. 35 FIR rappresenta la base giuridica ai sensi della quale è possibile implementare su base volontaria FOP diversificate a livello europeo.

Ai sensi di tale articolo è richiesto il rispetto dei seguenti requisiti: (i) la fondatezza scientifica delle ricerche condotte presso i consumatori; (ii) il non indurre in errore il consumatore, non attribuendo, ad esempio, al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede; (iii) lo sviluppo di tale FOP deriva dalla consultazione di un’ampia gamma di gruppi di soggetti interessati; (iv) la FOP è volta a facilitare la comprensione, da parte del consumatore, del contributo o dell’importanza dell’alimento ai fini dell’apporto energetico e nutritivo in una dieta; (v) la fondatezza scientifica del sistema a dimostrazione del fatto che tale FOP sia compresa dal consumatore medio; (vi) il sistema alla base della FOP poggia sulle assunzioni di riferimento armonizzate di cui all’allegato XIII del FIR, o in mancanza, su pareri

scientifici generalmente riguardanti l'assunzione di elementi energetici o nutritivi; (vii) la FOP è obiettiva e non discriminatoria; (viii) l'applicazione della FOP non crea ostacolo alla libera circolazione delle merci.

Conseguentemente, posto quanto appena riportato, gli operatori del settore alimentare potranno apporre, su base volontaria, altre forme di espressione e presentazione ai fini della ripetizione delle informazioni fornite nella dichiarazione nutrizionale, dovendo tale disciplina coordinarsi con le condizioni di impiego delle indicazioni volontarie di cui all'art. 7 FIR, rubricato "Pratiche leali d'informazione".

Fermo quanto riportato ai sensi dell'art. 35 FIR, il dibattito che sottostà all'utilizzo del NutriScore in etichetta si è fondato sulla natura stessa di tale etichetta. Non veicolando le informazioni di cui alla dichiarazione nutrizionale con forme supplementari, bensì elaborando gli stessi dati, e stabilendo un punteggio a cui associare il contenuto di nutrienti contenuti, parte della dottrina e della giurisprudenza ritiene che la natura giuridica del NutriScore sia di indicazione sulla salute, e bensì non un'indicazione volontaria ai sensi del FIR<sup>12</sup>. Se così fosse, l'ambito applicativo ricadrebbe nel Regolamento (CE) n. 1924/2006 il quale disciplina le indicazioni nutrizionali e sulla salute. Di fatti, da una lettura superficiale del NutriScore, il risultato è duplice: l'alimento in questione è da considerarsi salutare o non salutare e quindi è percepito dal consumatore come portatore o no di un vantaggio nutrizionale, fisiologico o per la salute in generale, o rispetto ad altri prodotti simili o diversi. Ciò può incoraggiare i consumatori a compiere scelte che influenzano direttamente la loro assunzione com-

<sup>12</sup> Corte Regionale di Amburgo, decisione del 16 aprile 2019, rif. N. 411 HKO 9/19. Il Tribunale regionale di Amburgo ha emesso una sentenza preliminare contro l'uso del marchio NutriScore apposto sui prodotti surgelati del Gruppo Iglo. L'ingiunzione è stata presentata da una delle associazioni nazionali di categoria tedesche. Secondo la Corte, il regime è incompatibile con l'articolo 8 del Regolamento (CE) n. 1924/2006 e con l'articolo 35 del FIR. Fondamentalmente, le preoccupazioni della Corte si basano sulla scarsa trasparenza dell'etichetta, in quanto non prende in considerazione vitamine o minerali o l'uso di additivi (ad esempio, conservanti, coloranti, dolcificanti artificiali). Inoltre, il fatto che l'algoritmo sia modificato per consentire al formaggio di ottenere un voto migliore deve essere considerato un favoritismo illegittimo, creando scetticismo sulla base scientifica e sull'imparzialità del sistema.

plexiva delle singole sostanze nutritive o di altro tipo in modo contrario ai pareri scientifici in materia. Se così fosse, la disciplina regolatoria della FOP sarebbe differente e conseguentemente differente il sistema di notifica e richiesta di autorizzazione all'utilizzo da seguirsi<sup>13</sup>.

Un secondo punto di frizione del NutriScore poggia sulla sua natura volontaria. Invero, sebbene il suo utilizzo sia volontario, *de facto* si individuerrebbe come sistema obbligatorio in quanto gli operatori del settore per poter accedere al mercato ed essere concorrenziali con i prodotti di simile categoria, riportando numerosi prodotti il NutriScore<sup>14</sup>, saranno portati anch'essi ad indicare tale sistema sulle loro etichette. In tal senso si creerebbe una indebita discriminazione tra prodotti sul mercato, alterando la libera circolazione delle merci, in violazione dell'art. 34 TFUE, il quale recita «Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente». In più di un'occasione la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di stabilire che sebbene volontario, uno standard può avere un effetto equivalente a quanto vietato ai sensi dell'art. 34 TFUE<sup>15</sup>. Difatti, citando la cd. "Dassonville Formula", «Ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative»<sup>16</sup>.

Tuttavia, così come previsto dall'art. 36 TFUE, che prevede dero-

<sup>13</sup> Di fatti, l'utilizzo delle FOP quali il *Choices Logo* o il nordico *Key Hole logo* i quali si prefiggono di indicare la mera salubrità di un alimento, sono state notificate ai sensi del Regolamento (CE) n. 1924/2006 ed autorizzate in tal senso, essendo che così come recita il considerando n. 6 dello stesso «Le indicazioni nutrizionali non benefiche esulano dall'ambito di applicazione del presente regolamento (...)» potendosi quindi identificare come indicazioni nutrizionali benefiche ai sensi del regolamento in esame.

<sup>14</sup> Il NutriScore oltre che essere stato adottato in altri sei paesi oltre la Francia, quali la Spagna, il Belgio, i Paesi Bassi, il Lussemburgo, la Germania e la Svizzera, è ampiamente utilizzato anche nella grande distribuzione. Cfr. N. MICHAIL, *Game on: Four industry giants pledge to use French nutrition logo*, in *Foodnavigator.Com*, 28 aprile 2017, reperibile *online*.

<sup>15</sup> Corte di giustizia 24 novembre 1982, Causa 249/81, *Commissione delle Comunità europee contro Irlanda. Misure d'effetto equivalente - incoraggiamento di prodotti nazionali*, ECLI:EU:C:1982:402.

<sup>16</sup> Corte di giustizia 11 luglio 1974, Causa 8/74, *Dassonville*, EU:C:1974:82, par. 5.

ghe alla libertà del mercato interno di cui agli artt. 34 e 35 TFUE, tali misure sono giustificate, se aventi l'obiettivo, *inter alia*, di tutelare la salute e la vita delle persone. Conseguentemente, risulta necessario dimostrare la connessione che intercorre tra l'utilizzo del NutriScore e gli effetti benefici registrati nei consumatori che scelgono i prodotti da consumare sulla base di tale bollinatura.

Posto quanto sopra, ed essendo che ad oggi non è ancora stata dimostrata tale connessione, il NutriScore si identifica come potenziale limitazione del libero mercato concorrenziale, essendo potenzialmente *de facto* obbligatoria per quegli operatori che vogliono essere concorrenziali su un mercato in cui sempre più prodotti riportano tale FOP, ed essendo che obiettivo dell'etichetta dovrebbe essere quello di correggere le asimmetrie informative fisiologiche che intercorrono tra operatori e consumatori, e non accentuarle.

Collegata a quest'ultima motivazione, un ulteriore punto di criticità del NutriScore, poggia sulla carenza di solide basi scientifiche a dimostrazione dell'effettività del sistema. Sono stati condotti molti studi che hanno validato l'efficacia del NutriScore ad essere compreso facilmente per l'utilizzo che tale etichetta fa dei colori, a differenza dell'italiana monocolora Nutrinform battery, senza tuttavia poterne comprendere il consumatore il meccanismo alla base, non avendo le informazioni necessarie per compiere ogni dovuta valutazione. Gli studi condotti, hanno inoltre esaminato l'efficacia di tale sistema tramite sondaggi online, mancando quindi i fattori che contribuiscono alla decisione finale sul prodotto da acquistare in una situazione reale, i quali comprendono: la sottovalutazione dei benefici a lungo termine; il tentativo di evitare i prodotti valutati "rossi" piuttosto che aumentare il numero di quelli "verdi"; la scarsità di tempo e di denaro che contribuiscono a fare scelte più povere e meno salutari; la confusione dovuta da un eccessivo numero di informazioni apposte in etichetta; l'eccessiva fiducia può portare a fraintendere l'etichetta, con un correlato uso scorretto della stessa, con il cd. effetto *take-back*, in cui i consumatori sono portati a credere che consumare prodotti positivi/verdi significativi optare per una dieta sana e biologica<sup>17</sup>. Unica con-

<sup>17</sup> I. CARREÑO, *Developments on front-of-pack nutrition declarations in the EU*, *European Food and Feed Law Review*, 2017, pp. 321-325.

clusione comunemente condivisa in tali studi è che l'etichettatura fronte pacco riceve maggiore attenzione della dichiarazione nutrizionale apposta sul retro, e che tra i tanti sistemi implementati in Europa, il NutriScore è quello che ha riscontrato maggior successo, soprattutto grazie all'utilizzo fatto dei colori<sup>18</sup>. Tuttavia, nessuno degli studi condotti ha provato la stretta correlazione, necessaria a giustificare l'utilizzo di tale sistema, tra i prodotti contrassegnati con la lettera "A" e la riduzione dell'incidenza di malattie cardiovascolari o tumorali, o più in generale, una miglioria nelle diete dei consumatori europei.

Posto tutto quanto riportato, è facile comprendere come l'AGCM si sia posta dei dubbi circa la legittimità di tale FOP rispetto alla disciplina delle pratiche commerciali scorrette, in quanto strettamente correlate ai precedenti punti di frizione già in più occasioni sollevati dalla dottrina.

### 3. La disciplina di controllo dell'AGCM.

Nel complesso sistema della disciplina sanzionatoria in materia alimentare, l'AGCM copre un ruolo chiave di vigilanza, pur essendo considerabile un'istituzione "giovane", risalendo la sua costituzione al 1990<sup>19</sup>. L'AGCM quale autorità amministrativa indipendente costituisce un modello di azione *ad hoc* nominato per svolgere, quale organo dotato di autonomia, compiti di vigilanza in ambiti caratterizzati da un elevato livello di competenze tecniche, ed in particolare, a tutela della concorrenza e del mercato.

L'AGCM opera: (i) quale garante della tutela della concorrenza e

<sup>18</sup> M.W. BECKER, N.M. BELLO, R.P. SUNDAR, C. PELTIER e L. BIX, *Front of pack labels enhance attention to nutrition information in novel and commercial brands*, in *Food Policy*, 2015, pp. 76-86; M.W. BECKER, R.P. SUNDAR, N. BELLO, R. ALZAHABI, L. WEATHERSPOON, e L. BIX, *Assessing attentional prioritization of front-of-pack nutrition labels using change detection*, in *Applied Ergonomics*, 2016, pp. 90-99.

<sup>19</sup> Legge n. 287 del 1990 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato. Legge che istituì l'AGCM, alla quale fu inizialmente garantito un campo d'azione limitato, essendo il perimetro circoscritto alla vigilanza sulle intese restrittive della concorrenza, sugli abusi di posizione dominante e sulle concentrazioni di imprese.

del mercato<sup>20</sup>; (ii) a contrasto delle pratiche commerciali scorrette nei confronti dei consumatori e delle microimprese, tutelando le imprese dalla pubblicità ingannevole e comparativa, nonché di vigilanza affinché nei rapporti contrattuali tra aziende e consumatori non venga fatto uso di clausole vessatorie<sup>21</sup>; (iii) per vigilare sui conflitti di interesse in cui possono incorrere i titolari di cariche di Governo<sup>22</sup>; (iv) di attribuzione alle imprese che ne fanno richiesta, anche sulla base dei rapporti di filiera tra imprese, del *rating* di legalità<sup>23</sup>.

Le attività in capo all'AGCM sono raggruppabili in due macrocategorie: di regolazione e decisorie. La prima delle due prevede la possibilità di intervento *ex ante* dell'AGCM<sup>24</sup>, segnalando questa i casi in cui, norme di legge, regolamenti o provvedimenti amministrativi potrebbero potenzialmente alterare la concorrenza o il corretto funzionamento del mercato o espletando attività di consulenza nel definire le iniziative da intraprendere per rimuovere o prevenire distorsioni alla concorrenza<sup>25</sup>, o in ultimo, agendo in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato<sup>26</sup>.

La seconda attività in capo all'AGCM è di tipo decisorio, e si esplica nell'esercizio dei poteri sanzionatori ed inibitori attribuiti, a seguito dell'esercizio del potere di vigilanza sull'osservanza dei divieti di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante<sup>27</sup>. Tale procedimento potrà concludersi con l'emissione di prov-

<sup>20</sup> Vedi nota che precede.

<sup>21</sup> Introdotti con il Decreto legislativo n. 206 del 2005 – Codice del consumo a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003 n. 229, e dal Decreto legislativo n. 145 del 2007 – in attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole.

<sup>22</sup> Legge 20 luglio 2004, n. 215, Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi.

<sup>23</sup> Decreto legge n. 1 del 2012, art. 5-ter "Rating di legalità delle imprese".

<sup>24</sup> R. TITOMANLIO, *Riflessioni sul potere normativo delle autorità amministrative indipendenti fra legalità «sostanziale», legalità «procedurale» e funzione di regolazione*, Nomos, 2017, p. 1 ss.

<sup>25</sup> Art. 21, Legge 10 ottobre 1990, n. 287.

<sup>26</sup> Art. 21-bis, Legge 10 ottobre 1990, n. 287.

<sup>27</sup> Artt. 2-3, Legge 10 ottobre 1990, n. 287.

vedimenti sanzionatori o di accettazione di impegni proposti dalle parti, senza accertare l'eventuale infrazione.

Come accennato, il campo d'azione dell'AGCM copre, tra i numerosi, il settore delle pratiche commerciali scorrette, vietate dall'art. 20 del Codice del Consumo, e delle azioni ingannevoli di cui all'art. 21 del Codice del Consumo.

La prima è definita tale «*se è contraria alla diligenza professionale, ed è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori*»<sup>28</sup>. Il *genus* unitario delle pratiche commerciali scorrette è composto da due sotto-tipologie di illeciti: le pratiche ingannevoli e le pratiche aggressive. La *ratio* sottostante le pratiche scorrette, è la tutela dell'autodeterminazione del destinatario di un messaggio/pubblicità nelle scelte che questi compierà una volta venuto a contatto con lo stesso, e di conseguenza a tutela della libertà contrattuale del consumatore medio.

La seconda ipotesi, così come definita dall'art. 21 del Codice del Consumo, è «*una pratica commerciale che contiene informazioni non rispondenti al vero o, seppure di fatto corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad uno o più dei seguenti elementi e, in ogni caso, lo induce o è idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso (...)*». La disposizione fornisce un'elencazione di tutti gli elementi considerabili nella valutazione da compiersi se una pratica commissiva si configura o meno come ingannevole, tra cui si possono identificare, in quanto utili al caso di specie, le caratteristiche principali del prodotto intese nella loro accezione, di vantaggi, composizione, idoneità allo scopo ed i risultati che si possono attendere dal suo uso.

<sup>28</sup> La *ratio* della disciplina in esame è quello di proteggere la libertà di autodeterminazione cui il messaggio pubblicitario è rivolto da qualsivoglia interferenza che ha la capacità di impattare sulle scelte e riflessi economici del consumatore stesso. Per tale ragione si richiede all'operatore che immette tale messaggio di veicolarlo quanto più chiaro possibile, riconducendo l'attività commerciale entro il perimetro della buona fede e della correttezza.

Compito dell'AGCM è quindi quello di monitorare costantemente il mercato pubblicitario, al fine di individuare le pratiche pubblicitarie scorrette e ingannevoli, perpetrate dagli operatori del settore, *inter alia*, alimentare. Tuttavia, come nel caso di specie, può attivarsi anche su segnalazione o istanza di un soggetto che ha interesse nella causa, così come ad esempio le associazioni rappresentative di categoria, o a tutela dei consumatori. Il consumatore direttamente interessato dalla pratica commerciale sleale potrà decidere di intentare azioni giudiziarie al fine di ottenere rimedi invalidativi o risarcitori, o inibitori della stessa, il cd. *private enforcement*, successivamente all'accertamento dell'AGCM, quale rimedio attivabile *ex-post*<sup>29</sup>. Se individuata una potenziale pratica commerciale scorretta, l'AGCM proseguirà con l'istruttoria e potrà successivamente: (i) comminare una sanzione; (ii) vietare la diffusione o continuazione della pratica, disponendo eventualmente la pubblicazione della delibera; (iii) ottenere dal professionista l'impegno di modificare o cessare la pratica al vaglio.

#### **4. I Provvedimenti dell'AGCM per un corretto utilizzo del Nutri-Score.**

Nel presente paragrafo tratteremo i provvedimenti emessi in data 12 luglio 2022 e del provvedimento emesso in data 27 settembre 2022.

<sup>29</sup> In tale scenario, il consumatore potrà usufruire di rimedi invalidativi e risarcitori, appellandosi alla tutela consumeristica civile affidata al giudice ordinario. Difatti, così come disciplinato dal nuovo art. 11-*bis* della Direttiva 2005/29/CE, introdotto dalla Direttiva 2019/2161/UE «I consumatori lesi da pratiche commerciali sleali devono avere accesso a rimedi proporzionati ed effettivi, compresi il risarcimento del danno subito dal consumatore e, se pertinente, la riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto. Gli Stati membri possono stabilire le condizioni per l'applicazione e gli effetti di tali rimedi. Gli Stati membri possono tener conto, se del caso, della gravità e della natura della pratica commerciale sleale, del danno subito dal consumatore e di altre circostanze pertinenti. Detti rimedi non pregiudicano l'applicazione di altri rimedi a disposizione dei consumatori a norma del diritto dell'Unione o del diritto nazionale». Si segnala che l'Italia è in fase di recepimento della direttiva citata, avendone approvato il decreto di attuazione in Consiglio dei Ministri, il 23 febbraio 2023. *Cfr.* A. GENOVESE, *Profili di public e private enforcement dei divieti di pratiche commerciali scorrette. Anche con riferimento ai settori regolati*, in *Giur. Comm.*, 2022, I, p. 766.

Come segnalato in precedenza, lo schema seguito dall'AGCM nel definire tali provvedimenti, presenta numerose somiglianze, essendo state riportate le medesime motivazioni a critica del sistema NutriScore. Tuttavia, differisce, *in primis* l'approccio adottato dagli Operatori per dirimere la controversia evitando così un intervento sanzionatorio da parte dell'Autorità ed *in secundis* la natura di provvedimenti emanati, i quali nel caso Dukan e Vivil, presentano profili di specialità, avendo l'autorità comminato una sanzione a quest'ultime.

Al fine di raccogliere elementi utili per valutare la questione, l'AGCM ha sentito in audizione due esponenti del settore agroalimentare, ed il Ministero dello Sviluppo Economico ("MISE"), i quali hanno similmente riportato le criticità analizzate nel paragrafo che precede. Risulta opportuno segnalare, a chiosa di quanto riportato, la posizione del MISE la quale poggia sull'assunto per cui *«L'utilizzo dei colori, se può essere di immediato effetto per indirizzare verso alimenti salutistici la parte della popolazione socialmente svantaggiata, non aiuta però a capire il contributo di nutrienti che un alimento apporta ad una dieta ma suggerisce semplicemente una distinzione tra prodotti alimentari "buoni" e "cattivi". Questa distinzione è in palese contrasto con il principio secondo cui ogni cibo ha un suo posto nella dieta degli esseri umani (piramide alimentare). Il consumatore, pertanto, potrebbe essere spinto ad acquistare prevalentemente prodotti con la "luce verde" senza quindi valutare l'equilibrio della propria dieta. Di fatto, l'importanza dell'azione sinergica dei nutrienti assunti con la dieta non può essere ridotta ad un colore, una lettera o altri simboli eccessivamente semplicistici. Sistemi di questo tipo, infatti, parlano al consumatore in modo non chiaro»*.

L'operatore Dukan a difesa della propria posizione si è limitato a riportare la conformità della pratica posta in essere con la legge francese a disciplina di tale sistema, aggiungendo inoltre, essendogli stata contestata l'assenza in etichetta delle indicazioni obbligatorie di cui all'art. 9 lett. h) FIR, che dal *layout* dell'etichetta si evincevano le informazioni della denominazione e indirizzo della propria società.

A protezione della validità ed efficacia del sistema NutriScore, Pescanova ha replicato all'AGCM che l'utilizzo del NutriScore non è da individuarsi nel voler veicolare i consumatori verso l'acquisto di soli prodotti riportanti tale etichettatura "verde", bensì evidenziare le dif-

ferenze in termini di componenti nutrizionali presenti all'interno dei prodotti facenti parte della medesima categoria. Conseguentemente, il consumatore sarà portato, secondo l'Operatore citato, a optare per il prodotto riportante la bollinatura verde, solo tra quei prodotti che è solito acquistare o che ha necessità di acquistare, e non in maniera assoluta. Su tale punto si è schierato il fronte contro il NutriScore nell'evidenziare il punteggio ottenibile dalla Coca-Cola zero e dall'olio extra vergine di oliva.



Fig. 2: Confronto NutriScore

In luce di quanto sopra, come sostenuto da Pescanova, scopo del NutriScore sarebbe quello di comparare prodotti della medesima categoria, e conseguentemente, tra la Coca-Cola zero, riportante una "B" e la Coca-Cola classica riportante una "E", o, a titolo esemplificativo, tra olio extra vergine di oliva e olio di semi di girasole. Tuttavia, sebbene abbia presentato quanto illustrato a difesa della scelta di riportare tale dicitura, Pescanova ha deciso di optare per una dichiarazione di impegni a non utilizzare il NutriScore sui prodotti dalla stessa commercializzati.

Differisce da quanto sopra la soluzione proposta da Weetabix, la quale, oltre che come Pescanova ha rimosso il NutriScore dalle proprie etichette, ha inoltre previsto la sostituzione di tale dicitura con una FOP differente, simile a quanto sviluppato dal legislatore italiano, la quale evidenzia solo i valori nutrizionali previsti dall'art. 30 paragrafo 3 lett. b) del Regolamento (UE) n. 1169/2011, avendo ripetuto le informazioni circa il valore energetico, la quantità di grassi, acidi grassi saturi, zuccheri e sale.

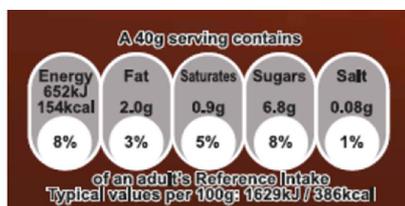


Fig. 3: Opzione sostitutiva al NutriScore

A differenza degli Operatori menzionati, la francese Carrefour si è mossa diversamente riportando a difesa del NutriScore una duplice motivazione. La prima poggia sulla circostanza per cui tale sistema è normato e riconosciuto dalla normativa francese, in virtù degli studi che furono compiuti a sostegno di tale disciplina. La seconda, strettamente correlata alla prima, si appella al principio del reciproco riconoscimento<sup>30</sup>, ai sensi del quale essendo il NutriScore riconosciuto e legalmente utilizzato in più stati membri, vedi la Francia, la Spagna, il Belgio, il Lussemburgo ed i Paesi Bassi, debba essere riconosciuto anche negli altri stati facenti parte dell'Unione Europea. Conseguentemente vietarne l'utilizzo in Italia porterebbe ad una violazione di tale principio europeo. In aggiunta, viene sottolineato come il NutriScore sia un sistema valutato a livello Europeo, considerato, nel più ampio quadro della strategia *From farm to fork*, per l'implementazione di una FOP obbligatoria e armonizzata, sebbene non si faccia espressa menzione a tale tipologia di etichetta come "la preferita".

A corredo di quanto sopra, Carrefour ha proposto una dichiarazione di impegni differente da quella degli altri Operatori. In tal sen-

<sup>30</sup> Il principio di mutuo riconoscimento, principio cardine del diritto europeo, occupa un ruolo centrale nel mercato interno, preservando la libera circolazione delle merci e dei servizi, senza la necessità di armonizzazione delle legislazioni nazionali a livello europeo. Fu introdotto dalla giurisprudenza *Cassis de Dijon* (Cfr. Corte di giustizia, 20 febbraio 1979, C-120/78, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, EU:C:1979:42). Trova il suo fondamento nella reciproca fiducia tra Stati, per la sola ragione di far parte dell'Unione europea, seppur con una differente base normativa, cultura e tradizioni, purché tali misure rispettino i principi di necessità e proporzionalità. Per una maggiore disamina dei cardini regolatori del principio del mutuo riconoscimento: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Reciproco riconoscimento nel quadro del follow-up del piano d'azione per il mercato interno* del 16 giugno 1999, COM/99/0299 def., reperibile online.

so, l'AGCM, al fine di temperare i rischi derivanti da uno scorretto utilizzo del NutriScore, ha ritenuto sufficiente la predisposizione del piano suggerito da Carrefour avente l'obiettivo di informare i consumatori circa il funzionamento del NutriScore, i suoi limiti e gli aspetti metodologici per il calcolo del punteggio, illustrandone i dettagli su una locandina esposta nei punti vendita e per il tramite di una serie di ulteriori impegni, volti alla rimozione del NutriScore da una serie di prodotti dalla stessa commercializzati.

In particolare, il primo dei due impegni prevede che Carrefour non utilizzi sul mercato italiano il NutriScore sui seguenti prodotti: (i) prodotti commissionati da GS e Carrefour ai propri fornitori e commercializzati, in Italia o all'estero, con indicazione in etichetta di GS S.p.A. quale operatore responsabile delle informazioni sui prodotti stessi; (ii) sui prodotti a denominazione di origine protetta (DOP), ad indicazione geografica protetta (IGP), sulle specialità tradizionali garantite (STG) e sui prodotti agroalimentari tradizionali (PAT)<sup>31</sup>; (iii) sui prodotti della tradizione gastronomica italiana (salumi, formaggi, olio di oliva) a prescindere dal luogo di produzione; (iv) sui prodotti a marchio Terre d'Italia. Il secondo impegno prevede l'esposizione, in modo visibile, nei punti vendita, di una locandina nella quale riportare il seguente testo: «I prodotti a marchio Carrefour delle linee Classic, Sensation, Extra, Original, Carrefour Bio, Carrefour Veggie, Selection e Simple, oltre che in Italia, sono commercializzate dalla società francese Interdis, facente parte del gruppo Carrefour France, in altri Paesi Europei.

In Francia, è stato adottato il sistema di etichettatura nutrizionale volontaria NutriScore che comporta l'indicazione sulla confezione del

<sup>31</sup> È utile segnalare che ai sensi dell'art. 1 del Decreto interministeriale del 19 novembre 2020 a istituzione del Nutrinform battery, quest'ultimo è escluso dal campo di applicazione per i prodotti DOP, IGP e STG di cui al Regolamento (UE) n. 1151/2012 in ragione del rischio che l'apposizione di ulteriori loghi impedisca al consumatore di riconoscere il marchio di qualità che certifica la distintività ed unicità di tali prodotti. Si potrebbe inoltre aggiungere che potrebbe risultare altresì eccessivamente gravoso per gli operatori a marchio di qualità, ottemperare sia agli obblighi prescritti dal cd. Disciplinare di produzione dell'indicazione geografica, e quanto prescritto dal regolamento sottostante il calcolo della FOP in questione, di modo da ottenere un punteggio quanto più positivo possibile.

relativo logo; Il logo non è invece presente su tutti gli altri prodotti a marchio Carrefour in quanto l'Italia non ha adottato questo sistema di dichiarazione nutrizionale volontaria.

Il sistema NutriScore esprime una valutazione dell'alimento sulla base del profilo nutrizionale, tenendo conto della presenza di elementi sfavorevoli (ad esempio, calorie, grassi, sale, ecc.) ed elementi favorevoli (frutta, fibre, verdura, ecc.), attribuendo un punteggio in lettere (A, B, C, D, E) e in scala cromatica (verde, giallo, arancione e rosso).

Avvertenze: il sistema *NutriScore* è stato sviluppato in base ad un algoritmo e a valutazioni scientifiche non universalmente riconosciute e condivise.

Il sistema non tiene conto del fabbisogno e del profilo nutrizionale individuale ed il punteggio *NutriScore* non rappresenta un giudizio assoluto di salubrità di un alimento ma è relativo alla composizione nutrizionale dello stesso riferito a 100 g di prodotto e non ad una porzione di consumo.

Tutti gli alimenti in commercio devono essere presi in considerazione nell'ambito di una normale dieta varia e equilibrata».

Nella locandina verrà altresì inserito un *QR Code* che rimanderà al sito internet di Carrefour Italia dove saranno fornite le informazioni relative al sistema *NutriScore*.

A differenza dei provvedimenti sopra citati, l'autorità si è mossa diversamente nei casi Dukan e Vivil. Per quest'ultime si segnala che, avendo apposto il NutriScore in etichetta senza ulteriori informazioni che potessero aiutare il consumatore alla comprensione del sistema stesso, si delinea un difetto di trasparenza nelle informazioni in etichetta, a danno dei consumatori: non descrivendo il meccanismo di funzionamento della bollinatura a semaforo, i consumatori non vengono messi in condizione di comprendere la natura e il funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa. Inoltre, il non aver riportato sui prodotti Dukan le prescrizioni obbligatorie di cui all'art. 9 co. 1 lett. h) del FIR, appare rilevante ai sensi dell'art. 22 del Codice del Consumo, non permettendo al consumatore di esercitare i propri poteri contrattuali. Per le ragioni delineate, e non avendo inoltre portato tesi a difesa della propria posizione, né promesse di impegni, l'AGCM ha comminato a Dukan al pagamento di una sanzione amministrativa che per la gravità e durata delle violazioni menzionate

è pari a 30.000 euro (trentamila euro). Del pari, per la gravità e durata delle violazioni, è stata comminata una sanzione pecuniaria pari a 10.000 euro a Vivil.

Nel motivare la decisione di Dukan, l'AGCM ha sottolineato ulteriori aspetti critici del NutriScore. Il primo, così come già accennato in precedenza, poggia sulla circostanza per cui il NutriScore sembrerebbe non costituire un sistema descrittivo dei contenuti nutrizionali dell'alimento in questione, bensì una valutazione complessiva del prodotto. Inoltre, si è sottolineata la necessità, già in più occasioni espressa in dottrina, di coordinare l'utilizzo di tali FOP con la promozione di campagne educative e di sensibilizzazione che forniscano conoscenze di base sulla nutrizione e sulla salute, al fine di permettere ai consumatori di effettuare un utile confronto all'interno dei gruppi di alimenti. In ultimo, l'opportunità di considerare nuove diciture d'accompagnamento alle FOP al fine di segnalare al consumatore di tenere conto delle innumerevoli variabili che possono incidere sulla scelta di un cibo "salubre" o "non salubre", quali, le caratteristiche genetiche, lo stile di vita e di lavoro, nonché l'età e l'attività sportiva esercitata, dovendosi inoltre analizzare ogni prodotto all'interno della dieta complessiva seguita.

Sul tema risulta utile riportare, a sostegno del coerente orientamento dell'AGCM a disciplina del corretto utilizzo del NutriScore, il provvedimento emanato il 12 luglio 2022 contro Yuka, un app che fornisce un servizio di valutazione di prodotti alimentari, e cosmetici, riportando un punteggio accompagnato da un colore "Eccellente" (verde scuro), "Buono" (verde chiaro), "Mediocre" (arancio), "Scarso" (rosso), grazie alla scannerizzazione del codice a barre riportato sul prodotto. Tale metodo di calcolo fa riferimento, per i soli prodotti alimentari, al sistema NutriScore, esaminando calorie, zuccheri, sale, grassi saturi, proteine, fibre, frutta e verdure, ma con alcune modifiche: integrando alcuni criteri, quali ad esempio la presenza di additivi, e trasformando il punteggio del NutriScore su una scala da 1-100 così da evitare effetti soglia<sup>32</sup>. Secondo ConfAgricoltura, in un parere con-

<sup>32</sup> Grazie ai correttivi inseriti, prodotti quali Coca-Cola Zero o pizze surgelate a cui il NutriScore attribuirebbe una valutazione "B", l'app Yuka attribuisce un punteggio "Mediocre", con un punteggio inferiore a 50 corrispondente alla "D" del NutriScore.

diviso dal MISE, i punteggi dell'app Yuka, essendo basati per il 60% sul metodo di calcolo NutriScore, ne condividono l'ingannevolezza, sulla base delle motivazioni sopra esposte. Come da provvedimenti in esame, escluso il caso Dukan e Vivil, l'AGCM ha ritenuto idonei gli impegni proposti dalla società Yuka, tra cui: (i) l'integrazione delle informazioni fornite sull'app fornendo maggiori dettagli sul metodo di calcolo del NutriScore; (ii) le modifiche fatte da Yuka, evidenziando gli elementi ricompresi e non nel metodo di calcolo, il diverso peso attribuitogli, e le specificità date ad alcune tipologie di prodotti. Si è quindi confermata come valida soluzione per elidere una potenziale pratica commerciale scorretta e ingannevole, l'integrazione delle informazioni fornite al consumatore in fase di visualizzazione e valutazione del NutriScore, con le ragioni e metodologie di calcolo sottese a tale sistema<sup>33</sup>.

## 5. Le novità all'interno del panorama europeo.

I provvedimenti dell'AGCM in esame fungono da spunto interessante per analizzare le lacune nell'uso ed implementazione del NutriScore.

Consapevoli dei limiti intrinseci all'utilizzo delle FOP ai sensi della normativa europea, la Commissione, produsse nel maggio 2020, una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul corretto utilizzo dell'art. 35 FIR, le cui conclusioni sono riassumibili come di seguito: (i) è stata accertata la consapevolezza che le FOP hanno il poten-

<sup>33</sup> Sulla medesima linea interpretativa dell'autorità, Provvedimento n. 30242, *NutriScore- Dukan*, del 12 luglio 2022, nel quale l'AGCM ha ulteriormente sottolineato che: «l'apposizione del bollino semaforico sui prodotti a marchio "Dukan" - in assenza di contestuali e adeguati chiarimenti - risulta in violazione degli artt. 20, 21, lettera b), e 22 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a indurre il consumatore medio a ritenere che quelle presentate siano scelte di consumo alimentare salutistiche in senso assoluto e che il prodotto giudicato come verde possa essere considerato il "migliore" della sua categoria a discapito dei prodotti arancioni o gialli. Più precisamente, la mancanza di elementi chiarificatori in relazione ai caratteri e ai limiti della metodologia utilizzata non consente al consumatore di utilizzare in maniera consapevole la valutazione espressa.

ziale di aiutare i consumatori nel compiere scelte più sane, in quanto le etichette fronte pacco sono maggiormente comprensibili di quelle apposte sul retro; (ii) le etichette che utilizzano colori sono in grado di aiutare maggiormente a comprendere il significato dello schema; (iii) le FOP sono considerate uno strumento utile alla sensibilizzazione degli operatori del settore alimentare ad implementare prodotti quanto più prossimi ad ottenere un buon punteggio; (iv) l'esperienza acquisita finora non è in grado di rispondere se le FOP implementate siano o meno una minaccia per il mercato interno, anche se rappresentano uno stress e costi aggiuntivi per gli operatori del settore alimentare; (v) creano confusione nei consumatori; (vi) la consapevolezza della necessità di lavorare sul profilo nutrizionale per l'utilizzo delle indicazioni nutrizionali e sulla salute dei prodotti alimentari, un punto sottolineato nel documento di lavoro dello staff sulla valutazione del regolamento sulle indicazioni. Il rapporto conclude con la necessità di delineare una FOP obbligatoria e armonizzata, considerando le strategie intrecciate all'interno della *From Farm to Fork Strategy*<sup>34</sup>. Di fatti, all'interno di quest'ultima, venne delineato come obiettivo l'implementazione di politiche volte a incentivare una produzione sostenibile e diete sane, proponendo un'etichettatura nutrizionale obbligatoria armonizzata sul fronte della confezione, aggiungendo che l'impatto di questa politica sul mercato unico sarà preso in considerazione. I passi successivi hanno visto la Commissione Europea richiedere all'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare ("EFSA") di strutturare le condizioni per l'utilizzo delle indicazioni nutrizionali, e i profili nutrizionali necessari per limitare la promozione di prodotti come "salubri" sebbene ricchi di sale, zuccheri e/o grassi. Quest'ultima si è espressa con il parere adottato il 24 marzo 2022, le cui conclusioni sono riassumibili come segue: (i) l'assunzione di energia, grassi saturi, sodio e zuccheri aggiunti/liberi è troppo elevata; (ii) non è compito dell'EFSA definire il modello di profilazione nutrizionale da adottare. Conseguentemente, essendo stato mal posto il quesito, l'EFSA non ha proposto la soluzione sul metodo di calcolo dei

<sup>34</sup> Commissione Europea, 20 maggio 2020, Relazione Della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale [COM (2020) 207 final], reperibile *online*.

profili e sulla scelta della base/quantità di riferimento per detti profili nutrizionali, né sulla fattibilità e sperimentazione di modelli di profilazione nutrizionale.

Ciò posto, nonostante l'*addendum* predisposto dalla Commissione al report citato del maggio 2020, pubblicato nel settembre 2022, sono stati ribaditi solo i concetti principali sostenendo i sistemi che fanno utilizzo dei colori essendo più facilmente compresi dai consumatori<sup>35</sup> e di semplice comprensione, punto che potrebbe causare profili di criticità circa il NutrInform battery in quanto monocoloro.

I recenti sviluppi in materia consentono di meglio identificare i profili di interesse dei provvedimenti in esame, analizzando tali bollature con uno sguardo critico, utile al fine di una più efficiente sistema di indicazione FOP. Tali provvedimenti testimoniano inoltre l'interesse e l'attenzione riposta al tema delle FOP e della loro effettiva comprensione da parte dei consumatori, essendo un sistema su cui ad oggi si è sviluppata poca dottrina e giurisprudenza.

L'aver accettato l'AGCM come sufficiente al fine di non ritenere identificata una pratica commerciale scorretta la mera indicazione di informazioni aggiuntive a spiegazione del metodo di calcolo del NutriScore, non è da ritenersi una soluzione efficiente al tema. Ciò viene ancora più in rilievo quando si considerano due fattori. *In primis* lo sviluppo delle FOP è subentrato in un contesto in cui il legislatore si è reso conto della mancata attenzione riposta dal consumatore al retro dell'etichetta, nonostante le informazioni di maggior rilevanza sono da ritrovarsi in quest'area. Inoltre, è da considerare che il consumatore medio impiega in media circa 35 secondi per decidere se acquistare un prodotto o meno, riportando quindi l'attenzione ai contenuti apposti in etichetta per un periodo di tempo estremamente limitato<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> H. NOHLEN, I. BAKOGIANNI, E. GRAMMATIKAKI, E. CIRIOLO, M. PANTAZI, J. ALVES DIAS, F. SALESSE, M. MOZ CHRISTOFOLETTI, J. WOLLGAST, H. BRUNS, FJ. DESSART, G. MARANDOLA, E R. VAN BAVEL, *Schemi di etichettatura nutrizionale front-of-pack: un aggiornamento delle prove*, EUR 31153 EN, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, JRC130125, 2022.

<sup>36</sup> *Manual to develop and implement front-of-pack nutrition labelling: guidance for countries on the selection and testing of evidence-informed front-of-pack nutrition labelling systems in the WHO European Region*, Copenhagen, WHO Regional Office for Europe; 2020, reperibile *online*.

Tenendo a mente questi due assunti, risulta di difficile efficacia la soluzione per cui, per non considerare l'utilizzo del NutriScore quale pratica commerciale scorretta, sia stata presa in considerazione l'opzione di ulteriormente aggravare la mole di informazioni che un consumatore è tenuto a recepire e leggere per potersi considerare informato rispetto alle caratteristiche del prodotto che intende acquistare.

## 6. Conclusioni.

I provvedimenti in esame rappresentano uno spunto di riflessione sull'attualità e le difficoltà sottostanti lo sviluppo della disciplina delle FOP nutrizionali. Questi fungono inoltre da monito per gli operatori del settore in luce del costante orientamento dell'AGCM sulle pratiche aventi ad oggetto tale FOP, il cui utilizzo potrebbe probabilmente portare alla comminazione di una sanzione.

Da una prospettiva differente, i punti di forza e di debolezza riportati con riferimento al NutriScore, dovranno fungere da motore trainante per un intervento armonizzato, rappresentando i primi commenti ad uno strumento che presenta diversi profili di novità.

Il legislatore, nell'individuare uno strumento comune europeo, dovrà giustificarlo in un'ottica di tutela del consumatore, e di tutela della libera concorrenza e del mercato interno. Nel controbilanciare i punti di revisione segnalati, sarà necessario portare nuove prove utili a legittimare l'impiego di una FOP nutrizionale armonizzata, colmando così il *gap* di prove scientifiche a dimostrazione dell'effettività di tali politiche rispetto all'obiettivo prefissato. Sarà inoltre fondamentale il coordinamento con iniziative proprie di educazione alimentare e alla salute, fornendo ai consumatori ogni strumento utile alla buona comprensione del ruolo che ogni nutriente e alimento ricopre all'interno di una dieta bilanciata. Solo così potrà essere sviluppato un sistema di calcolo del punteggio della FOP in grado di poter essere compreso dal consumatore medio europeo. Ed in ultimo, sarà essenziale l'intervento delle istituzioni europee per la definizione dei profili nutrizionali su cui fondare il metodo di calcolo della FOP, i quali saranno altresì utili a raggiungere gli obiettivi indicati dalla *From Farm to*

*Fork Strategy* e facilitare il passaggio ad uno stile di vita salubre e sostenibile, considerando altresì i gruppi e sottogruppi di alimenti che coprono un ruolo chiave nelle diete delle diverse aree geografiche europee.

Nell'ottica di raggiungere gli obiettivi prefissati dalla normativa europea, la domanda primaria che dovrà porsi il legislatore sarà se ricomprendere la disciplina delle etichettature nutrizionali fronte pacco all'interno della disciplina di cui all'art. 35 FIR o all'interno della disciplina di cui al Regolamento (EC) n. 1924/2006, identificandola quale indicazione nutrizionale e sulla salute, da limitarsi solo per quelle indicazioni "positive" che indicano un alimento come salubre, tenendo altresì in considerazione le difficoltà che piccoli produttori, o produttori di prodotti da ricondursi sotto l'alveo dei cd. "schemi di qualità" potrebbero affrontare nell'implementare obbligatoriamente una qualsiasi FOP.

**Clarissa Macchi**

*ABSTRACT:*

I provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in esame evidenziano l'attualità del tema e le difficoltà connesse all'implementazione nel diritto alimentare di un'etichettatura nutrizionale fronte-pacco. Le questioni messe in luce dalle parti chiamate in causa, a forte critica del sistema francese NutriScore, fungono da spunto di riflessione sugli scogli da affrontare per legittimare l'uso dello schema in oggetto e di quali punti il legislatore dovrà tener da conto nello sviluppo di uno schema armonizzato. Fino a quando il legislatore non si esprimerà circa l'utilizzo di tali FOP, gli operatori facenti uso del NutriScore sulle etichette alimentari dei propri prodotti, dovranno tenere in considerazione gli elementi individuati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, quali impegni informativi in grado di colmare i *gap* attualmente presenti nel sistema in essere, tali da considerarsi quale pratica commerciale sleale.

*EN:*

The Antitrust Authority's measures under discussion are further evidence of the modernity of the topic and the difficulties underlying the implementation of a European front-of-pack nutrition labelling scheme, from a food law perspective. As a matter of fact, the issues highlighted by the parties involved, strongly criticising the French NutriScore system, serve as food for thought on the difficulties to be addressed in order to legitimise the use of such a scheme and which aspects the legislator will have to take into account when developing a harmonised scheme. While the legislature makes its decision on the proper utilization of the FOP, operators making use of the NutriScore on the food labels of their products will have to take into account the elements identified by the Italian Antitrust Authority as information commitments capable of bridging the gaps currently present in the existing system, such as to be considered an unfair commercial practice.

*PAROLE CHIAVE:*

informazione al consumatore di alimenti – mercato – Etichettatura nutrizionale fronte-pacco – FOP – NutriScore – dichiarazione nutrizionale – Pratiche commerciali scorrette

Food informations to consumers – market -front-of-pack nutritional labelling schemes – nutritional declaration – unfair commercial practices.

**Giurisprudenza annotata.**

**SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE**

SEZIONE I PENALE

**Sentenza del 7 settembre 2022, n. 1444<sup>1</sup>**

Adulterazione di partite di latte – Miscelazione di latte idoneo per il consumo con latte contaminato da Aflatossine M1 – Articoli 440 c.p. e 5 lett. d) della legge 283/62 – Alimento nocivo – Alimento alterato – Pericolo concreto di arrecare un danno per la salute pubblica anche se il danno non si verifica – Reg. CE n. 1881/2006 – artt. 440 – 444 c.p.; art. 5 lett. D) l. 283/62.

Massima:

*Il reato di cui all'art. 440 cod. pen. è di mero pericolo, ma è sempre necessaria la dimostrazione che la sostanza sia nociva per la salute pubblica, al di là del danno arrecato effettivamente (1).*

*In tema di reati contro l'incolumità pubblica, ai fini della configurabilità dei delitti di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 cod. pen.) e di commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444 cod. pen.), è necessario che gli alimenti abbiano, in concreto, la capacità di arrecare danno alla salute, che deve costituire oggetto di specifica dimostrazione mediante indagine tecnica od altro mezzo di prova. Sicché è richiesto l'accertamento in concreto dello stato di pericolo, anche se la sostanza pericolosa non abbia causato alcun danno. La nozione di pericolo per la salute pubblica va, infatti, oltre la semplice finalità di prevenzione propria delle contravvenzioni e implica l'accertamento di un nesso tra consumo e danno alla salute fondato, quanto meno, su rilievi statistici o dati scientifici che valgano a costituire un rapporto tra i due fatti in termini di probabilità (2).*

---

<sup>1</sup> Il testo integrale della sentenza è reperibile su [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it). Sulla pronuncia si veda il commento di GIANFRANCO CORGIAT LOIA nella sezione II di questo numero della *Rivista*.

*In relazione al superamento dei limiti soglia dei livelli di aflatoossine M<sub>1</sub>, di acclarata inosservanza di una tetto fissato per evitare accumuli, in attuazione di un principio tossicologico di tipo prudenziale che mira a mantenere la soglia, i cui margini sono individuati dal Reg. CEE n. 1881/2006 (pari a 0,050 mg/kg, sia per il latte crudo che per quello trattato termicamente o destinato alla produzione di prodotti a base di latte) ad un dato un livello di esposizione - il più basso possibile - ma che non rappresenta, in sé, un indicatore di rischio reale per la salute del consumatore. Il fatto riconosciuto in sentenza risulta qualificato ai sensi dell'art. 5 lett. d) legge n. 283 del 1962, in quanto reato contravvenzionale integrato anche dalla mera alterazione, acclarata nel caso di specie, in relazione alle partite di latte destinate all'alimentazione. Ai fini di integrare detta condotta, non è necessario che le sostanze alimentari alterate siano anche nocive. L'art. 5 lett. d) legge cit. infatti, è norma di chiusura che, oltre al divieto di produrre o porre in commercio alimenti invasi da parassiti, insudiciati o, come quello di specie, in stato di alterazione, sanziona anche la condotta relativa ad alimenti che possono essere comunque nocivi per la salute. Per la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 5 lett. d) legge cit. non è necessario, però, che le sostanze alimentari insudiciate o invase da parassiti o alterate siano anche nocive (3).*

*La sola nocività della sostanza alimentare, indipendentemente dall'essere questa insudiciata o infestata da parassiti o alterata, integra la contravvenzione e, viceversa, indipendentemente dalla nocività, la sola presenza di parassiti o la sola alterazione o il solo insudiciamento delle sostanze vale ad integrare il reato, in quanto in ciascuna di tale ipotesi si ravvisa un pericolo per la salute pubblica secondo una soglia anticipata di tutela tipica delle fattispecie contravvenzionali (4).*

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

sulle impugnazioni proposte da

(Omissis)

avverso la sentenza del 28/05/2019 del Tribunale di Udine;

(Omissis)

## RITENUTO IN FATTO

1. Con la sentenza impugnata il Tribunale di Udine ha dichiarato non doversi procedere nei confronti di D.B.R., C.I. e G.R. in relazione al reato loro ascritto, riqualificato nella contravvenzione di cui alla L. 20 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. d), in quanto estinto per prescrizione.

1.1. L'originaria imputazione contestava agli imputati il reato di cui all'art. 110 c.p., art. 40 c.p., comma 2, art. 440 c.p., perché, nelle rispettive qualità rivestite in relazione al Consorzio Cooperative Latte-rie friulane, soc. coop. Agricola, attraverso l'omissione dei poteri connessi alle proprie funzioni corrompevano o adulteravano partite di latte destinate all'alimentazione prima che le stesse venissero distribuite per il consumo, miscelandole con un quantitativo di latte contaminato da aflatossine M1, superiore al limite legale, rendendo l'alimento pericoloso per la salute pubblica.

1.2. Il Tribunale ha ricondotto la contaminazione, da aflatossine o micotossine, al reato contravvenzionale di cui alla L. n. 283 del 1962, art. 5, sottolineando che si tratta di sostanze che comunque sono risultate contenere livelli di aflatossine superiori al limite soglia previsto dalla normativa di settore, rispetto alle quali, però, non è dimostrato né dimostrabile che possano effettivamente incidere sul benessere delle persone attraverso il consumo di latte che le contiene nei quantitativi accertati nel presente giudizio, in relazione specificamente al latte reso dalla Cooperativa Latterie Soligo.

Ciò, ritenendo che, per la configurazione del delitto originariamente ipotizzato di cui all'art. 440 c.p., necessita la creazione di un pericolo per la salute pubblica, scientificamente accertato quanto agli effetti tossico-nocivi, richiamando precedenti in termini.

Sicché, previa derubricazione della condotta nella fattispecie contravvenzionale indicata, il Tribunale ha dichiarato l'estinzione del reato ascritto agli imputati per intervenuta prescrizione.

2. Avverso il descritto provvedimento ha proposto tempestivo appello il Pubblico ministero presso il Tribunale di Udine, nonché D.B.R., mentre G.R. ha proposto appello incidentale.

Le impugnazioni, con ordinanza della Corte d'appello di Trieste, resa il 26 maggio 2020, sono state trasmesse a questa Corte, previa riqualificazione in ricorsi per cassazione, in quanto relative a sentenza

di proscioglimento per reato contravvenzionale per il quale è prevista la pena alternativa.

2.1. Il Pubblico ministero ha dedotto tre motivi, di seguito riassunti nei limiti di cui all'art. 173 disp. att. c.p.p.

2.1.1. Con il primo motivo si contesta la qualificazione giuridica, deducendo che i tre precedenti richiamati dal Tribunale, di cui a pag. 3 dell'atto di appello, non sono riferibili al caso in esame, perché concernenti la messa in commercio di prodotti alimentari contaminati alla fonte da aflatossine non preceduta da alcuna attività di corruzione o alterazione.

Nella specie, invece, sarebbe stata accertata la miscelazione non consentita di latte contaminato con quello genuino, con conseguente alterazione del prodotto poi distribuito, integrante la condotta di cui all'art. 440 c.p.

Invero, in data 9 dicembre 2013, data della distribuzione del latte contaminato, era stata accertata la raccolta, da parte del Consorzio, di partite di latte conferite da più allevatori, contaminate da aflatossine oltre la soglia di legge, con successiva illecita miscelazione, proprio per ottenere l'effetto della diluizione della concentrazione complessiva di aflatossine nel latte "di massa".

2.1.2. Con il secondo motivo l'appellante deduce vizio dell'iter argomentativo della sentenza impugnata, in relazione all'elemento soggettivo del reato di cui all'art. 440 c.p.

Si osserva che, diversamente da quanto ritenuto dal Tribunale circa l'assenza di prova di un comportamento volontario degli imputati, attuato prima della commercializzazione del latte contaminato, la circostanza che le analisi, nei giorni immediatamente precedenti, furono omesse per carenza di kit (fin dal 7 dicembre 2013), era nota agli imputati, indicando gli elementi di prova dichiarativa a sostegno di detta conclusione (cfr. pagg. 5 e ss. ove sono riportati stralci di deposizioni dibattimentali rese dai testi M., C., R., R., O. e dalla stessa imputata C.), nonché prove documentali nello stesso senso.

Si sottolinea, quindi, che i tre imputati ben prima del 9 dicembre 2013, erano al corrente della circostanza che molti allevatori conferivano latte contaminato da aflatossine e che D.B. era stato il primo fautore della prassi dell'illecita diluizione con latte genuino, condotta tollerata da C. e G. nelle rispettive qualità.

Dunque, si evidenzia che, dal 7 dicembre 2013, le varie quantità di

latte pervenute al Consorzio, per assenza di kit, non erano state sottoposte ad esame nonostante la conoscenza, da parte degli imputati, che alcuni allevamenti usassero sfiorare in modo significativo, il limite massimo di aflatossine consentito.

Ciò, a parere dell'impugnante, consente di ritenere integrata la condotta contestata posto che gli imputati, senza intervenire per impedire l'evento ad onta delle singole posizioni rivestite quali responsabili dell'approvvigionamento (D.B.), della qualità (C.) e delle produzioni (G.), avrebbero consentito la descritta alterazione del prodotto destinato al consumo, così integrando il dolo eventuale del reato di cui all'art. 440 c.p.

Tanto, anche considerando il comportamento successivo alla restituzione delle migliaia di bottiglie di latte da parte della Latteria Soligo, momento in cui, secondo l'appellante, gli imputati non si erano attivati per portare la situazione a conoscenza delle autorità veterinarie e sanitarie, ma, anzi, si erano adoperati per lo smaltimento della partita di latte contaminato con modalità illecite.

Infine, si assume, in ogni caso, che l'elemento soggettivo individuabile nella specie sarebbe, quanto meno, quello della colpa cosciente, con qualificazione del fatto ai sensi dell'art. 440 c.p. e art. 452 c.p., comma 2.

2.1.3. Con il terzo motivo si deduce che la pronuncia riportata dal Tribunale in relazione alla necessità che, oltre al superamento del limite soglia, per la configurazione del reato di cui all'art. 440 c.p. è necessario il verificarsi di effetti avversi per la salute del consumatore derivanti dall'utilizzo dell'alimento contaminato, non si attaglia al caso di specie.

Si riporta giurisprudenza di legittimità che qualifica il reato di cui all'art. 440 c.p. come delitto di pericolo senza necessità dell'avvenuto consumo essendo sufficiente la potenziale utilizzabilità dell'alimento contaminato (Sez. 1, n. 339 del 20/6/2017).

2.2. D.B.R. ha proposto appello in data 14 ottobre 2019, denunciando cinque vizi.

2.2.1. Con il primo motivo si denuncia nullità della sentenza per violazione dell'art. 522 c.p.p. per mancata correlazione tra accusa e sentenza, risultando diverso il fatto ritenuto in sentenza rispetto a quello contestato.

Il reato contestato è indicato come commesso in data (Omissis) o in epoca prossima a tale data, all'interno dello stabilimento del Consorzio, prima che la partita di latte del lotto di cui in rubrica venisse distribuito per il consumo, con condotta commissiva dolosa, in quanto si valorizza la consapevole volontaria miscelazione di latte con aflatossine in misura superiore alla soglia legale.

Viene ritenuta, invece, un'abituale azione omissiva, posta in essere prima dell'entrata dell'alimento nello stabilimento del consorzio, con miscelazione attuata attraverso cisterne in camion di raccolta e con occultamento di dati.

La motivazione si riferisce alla contaminazione delle bottiglie di latte riconsegnate dalla Soligo, ad un consueto *modus operandi* ricavabile dalle intercettazioni non limitato alla condotta successiva (Omissis), ad una condotta abituale omissiva consistita nel non aver respinto il latte che si sapeva essere positivo alle aflatossine, prima dell'entrata nello stabilimento, attuando invece la miscelazione.

Si evidenzia, poi, che rispetto alla diversa qualificazione la difesa non aveva interloquuto, quanto allo stato di alterazione del latte, sull'elemento soggettivo della colpa, sulla lavorazione diretta a mascherare lo stato di alterazione.

2.2.2. Con il secondo motivo si evidenzia che non è stato avvertito l'imputato della possibile riqualificazione, onde poter esercitare il diritto di difesa.

Si richiama giurisprudenza della CGUE che richiama il giudice nazionale alla necessità, nel caso in cui l'accusa cambi, di informare l'imputato e la difesa, onde dare la possibilità di reagire in modo effettivo prima della deliberazione, evitando decisioni a sorpresa.

Si sottolinea che anche la giurisprudenza di legittimità che in assenza di preventiva interlocuzione, ravvisa la garanzia del contraddittorio nella possibilità di contestare la diversa qualificazione in sede di impugnazione, richiede che vi sia una specifica e dettagliata condotta, ritenuta dal giudice mentre nella specie non si comprende quale specifica condotta vietata dall'art. 5 cit. sia stata ritenuta all'esito del processo di merito.

Dunque, si chiede l'annullamento della sentenza con restituzione degli atti al pubblico ministero perché richieda l'archiviazione.

2.2.3. Con il terzo motivo si deduce l'inesistenza di una precisa e

completa informazione della cd. causa di accusa, cioè dei fatti materiali a carico del D.B.

2.2.4. Con il quarto motivo si denuncia insussistenza della contravvenzione ritenuta in sentenza, diversa qualificazione fondata su travisamento delle prove e vizio di motivazione.

Il dato positivo del superamento delle soglie, per la difesa non è sufficiente a reputare sussistente la contravvenzione, potendo questa essere declinata nelle diverse condotte ivi descritte.

Si impugna l'ordinanza allegata al verbale dell'udienza del 14 novembre 2017, nonché quella del 21 febbraio 2017 con la quale si è disposta perizia trascrittiva, chiedendo di espungere dal fascicolo per il dibattimento le intercettazioni trascritte, per violazione dell'art. 187 c.p.p., come dedotto con memoria difensiva che si richiama.

Si ribadisce la tesi difensiva del sabotaggio, onde spiegare la causa della rilevata positività alle aflatossine, considerato che i test sulla partita incriminata erano stati fatti prima della distribuzione ed avevano dato esito negativo.

2.2.5 Con il quinto motivo circa l'interesse ad impugnare si osserva che la sentenza del Tribunale non avrebbe espressamente motivato in relazione alla sussistenza della responsabilità del ricorrente per la contravvenzione dichiarata prescritta.

2.3. L'appello incidentale proposto da G.R. denuncia, preliminarmente, l'inammissibilità dell'appello della parte pubblica, trattandosi di sentenza di proscioglimento relativa a contravvenzione, punita con la sola ammenda, dunque reputando l'impugnazione non ammissibile ai sensi dell'art. 583 c.p.p., comma 3, come modificato dal D.lgs. n. 11 del 2018.

2.3.1. Con il secondo motivo l'imputato invoca l'assoluzione perché il fatto non sussiste.

Non si comprenderebbe, per la difesa, la ragione per la quale il Tribunale abbia ritenuto nocivo per la salute un latte contenente livelli di aflatossine cinque volte superiore a quello consentito, anzi ricavandosi dalla stessa motivazione che detta soglia non integra una situazione di pericolosità in concreto.

Dunque, a parere dell'impugnante, non si potrebbe ritenere, per quanto concerne la contravvenzione definitivamente ascritta agli imputati, la nocività per la salute pubblica presunta quale forma di anticipazione della tutela.

Né si comprende quali delle tre condotte descritte dall'art. 5 cit. sia ascritta a G.

La vendita, detenzione per la vendita e la somministrazione sono, infatti, tipiche condotte dell'imprenditore alimentare.

Nemmeno potrebbe ricorrere l'impiego di sostanze nocive per la preparazione di un alimento.

2.3.2. Con il terzo motivo si invoca l'assoluzione dell'imputato per non aver commesso il fatto, in considerazione della qualifica soggettiva, trattandosi di contestazione nella qualità di dipendente addetto alle produzioni del Consorzio quale responsabile, carica non rivestita da G., come emerso al dibattimento, alla data dell'episodio per il quale si procede del (Omissis).

Si sottolinea che l'incarico sarebbe stato assunto da G. soltanto nel gennaio 2014, a seguito delle dimissioni rese dal precedente responsabile, A.S., in data 13 dicembre 2013, con decorrenza dal 31 dicembre 2013.

Si richiamano documenti e deposizioni testimoniali in tal senso (cfr. pag. 6 dell'appello).

Si contesta la tesi difensiva del coimputato A.S., prosciolto in sede di udienza preliminare per aver trasferito, oralmente, le sue funzioni e compiti al G., ben prima delle dimissioni del dicembre 2013.

Si evidenzia che si sarebbe, comunque, trattato di delega priva di pubblicità, non conferita per iscritto, diversamente da quella poi adottata dal Consorzio a seguito di verbale del consiglio di amministrazione del 13 dicembre 2013.

Del resto, anche l'attività che la sentenza impugnata attribuisce al G., di controllo e supervisione, non sarebbe sufficiente ai fini di integrare la posizione di garanzia di cui all'art. 40 c.p.

2.3.4. Con il quarto motivo si chiede l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non costituisce reato, tenuto conto che, dalla sentenza impugnata, non risultano con certezza il tempo e le modalità della miscelazione, con riferimento all'episodio del (Omissis), finendo per attribuire una *culpa in vigilando* rispetto ad una mera prassi da parte dei vertici aziendali, di tolleranza degli sforamenti di livelli di aflatosine da parte delle aziende che conferivano il latte al Consorzio.

Si sottolinea che G. sarebbe venuto a conoscenza del contestato "sforamento" nei giorni successivi, che alla data della contestazione,

godeva di un periodo di ferie e che non aveva alcun obbligo formale di informarsi della situazione relativa all'approvvigionamento del latte.

Peraltro, secondo l'organigramma dell'azienda, che ripartiva compiti e responsabilità dettagliatamente, non era esigibile alcuna ulteriore condotta, rispetto a quella tenuta nei giorni successivi da G. (richiamo all'applicazione delle procedure previste per la gestione del latte in entrata, con e-mail del 11 dicembre 2013).

3.11 Sostituto Procuratore generale presso questa Corte, A. Picardi, ha fatto pervenire richieste scritte con le quali ha concluso chiedendo l'inammissibilità delle impugnazioni dei due imputati e il rigetto del ricorso del Pubblico ministero.

3.1. Il difensore di C.I. ha fatto pervenire, a mezzo p.e.c., articolata memoria difensiva, del 22 luglio 2022, con la quale ha concluso chiedendo il rigetto dell'impugnazione del Pubblico ministero.

3.2. L'avv. F. Tosel, difensore di D.B.R. e l'avv. R. Leo, difensore di G.R., hanno chiesto tempestivamente, con p.e.c. rispettivamente in data 11 luglio e 18 luglio 2022 la discussione orale, all'esito della quale le parti, presenti all'odierna udienza, hanno concluso nel senso riportato in epigrafe.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

I ricorsi, così riqualificati gli atti di appello proposti, con ordinanza della Corte di appello di Trieste del 26 maggio 2020, sono inammissibili.

1. Il ricorso del Pubblico ministero presso il Tribunale di Udine è inammissibile.

1.1. Il primo e terzo motivo sono inammissibili in quanto devolvono censure non consentite in sede di legittimità, perché genericamente prospettate.

Si tratta di critiche che, in definitiva, non tengono conto del contenuto complessivo della motivazione e, in particolare, non si confrontano con una delle *rationes decidendi* poste dal Tribunale a base dell'operata riqualificazione della condotta (cfr. pag. 14 e ss. della pronuncia impugnata).

1.1.1. Va premesso che il Tribunale giunge alla diversa qualificazione della condotta contestata, avendo, in sostanza, riscontrato in

fatto che si tratta di latte (quello restituito dalle Latterie Soligo e uscito dal Consorzio in data (Omissis)) contenente sostanze che, comunque, sono risultate avere livelli di aflatossine, pur superiori al limite soglia, previsto dalla normativa di settore, rispetto alle quali, però, non è stato accertato che fossero effettivamente incidenti, in modo nocivo, sul benessere delle persone.

Il Tribunale ha escluso, con riferimento agli esiti dell'istruttoria svolta, che, nel caso al vaglio, sia stata accertata, come conseguenza della condotta di alterazione degli imputati, quali responsabili dell'approvvigionamento (D.B.), della qualità (C.) e delle produzioni (G.), la sussistenza di un intrinseco effetto tossico-nocivo per la salute pubblica, potenzialmente idoneo ad incidere su essa, ponendola in pericolo.

In definitiva, sulla base di quanto emerso nel caso di specie, il Tribunale, secondo il ragionamento non manifestamente illogico svolto, fondato sugli esiti dell'istruttoria dibattimentale, non rivedibile in questa sede, per i noti limiti del giudizio di legittimità quanto al riesame di elementi di prova, ha reputato tale nocività non dimostrata né dimostrabile (cfr. pag. 15 della sentenza).

1.1.2. Tanto premesso, in fatto, si osserva che, secondo la giurisprudenza di questa Corte di legittimità, come affermato in diverse pronunce (una delle quali citata anche dall'impugnante), il reato di cui all'art. 440 c.p. è di mero pericolo, ma è sempre necessaria la dimostrazione che la sostanza sia nociva per la salute pubblica, al di là del danno arrecato effettivamente.

Invero, questa Corte di legittimità ha affermato, reiteratamente, il principio cui il Collegio intende dare continuità (Sez. 1, n. 54083 del 21/07/2017, Bertuzzi, Rv. 272177; Sez. 1, n. 53747 del 11/11/2014, Gramaglia, Rv. 262070, richiamati anche nella memoria difensiva C. a pag. 4; in riferimento al reato di cui all'art. 444 c.p.: Sez. 3, n. 11500 del 22/12/2010, Barletta, Rv. 249775) secondo il quale, in tema di reati contro l'incolumità pubblica, ai fini della configurabilità dei delitti di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 c.p.) e di commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444 c.p.), è necessario che gli alimenti abbiano, in concreto, la capacità di arrecare danno alla salute, che deve costituire oggetto di specifica dimostrazione mediante indagine tecnica od altro mezzo di prova.

Sicché è richiesto l'accertamento in concreto dello stato di pericolo, anche se la sostanza pericolosa non abbia causato alcun danno (tra le altre, Sez. 5, n. 17979 del 05/03/2013, Iamonte, Rv. 255519).

La norma incriminatrice, infatti, punisce la corruzione o contraffazione di sostanze alimentari destinate al commercio solo se avvenuta in modo pericoloso per la salute pubblica.

L'art. 440 c.p., dunque, è, sì, reato di pericolo, cosicché per la sua sussistenza non è necessario che si verifichi un evento dannoso (tra le altre, Sez. 1, n. 2953 del 29/01/1997, D'Avino, Rv. 207273) ma l'esistenza dell'elemento della pericolosità pubblica deve essere accertata concretamente, di volta in volta, attraverso l'individuazione dei requisiti della sostanza somministrata (Sez. 1, n. 7260 del 04/06/1993, Quaglia, Rv. 197888).

La nozione di pericolo per la salute pubblica va, infatti, oltre la semplice finalità di prevenzione propria delle contravvenzioni e implica l'accertamento di un nesso tra consumo e danno alla salute fondato, quanto meno, su rilievi statistici o dati scientifici che valgano a costituire un rapporto tra i due fatti in termini di probabilità (Sez. 1, n. 6204 del 30/05/1997, Rigoni, Rv. 207938).

Occorre, in sostanza, accertare l'avvenuta modificazione in senso deterioro dell'alimento destinato al consumo e il conseguente pericolo per la salute pubblica (Sez. 1, n. 21021 del 23/01/2007, Pegolotti, Rv. 236692).

In questo stesso senso si è espressa anche la motivazione del precedente indicato (come contrario) dal Pubblico ministero, nell'atto di appello, nella quale viene affermato che la nocività deve essere accertata in concreto.

In quella sede, infatti, questa Corte (Sez. 1, n. 339 del 20/06/2017, dep. 2018, Graziani, Rv. 271994) ha ritenuto che il reato di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari, previsto dall'art. 440 c.p., sia da qualificare come delitto di mero pericolo e a forma libera. Si è precisato che esso si perfeziona con la condotta di adulterazione o contraffazione, anche non occulta o fraudolenta, di una sostanza destinata all'alimentazione, da cui derivi un pericolo per la salute pubblica, senza necessità dell'avvenuto consumo della sostanza stessa, essendone sufficiente la potenziale utilizzabilità.

Nella motivazione della pronuncia, però, si legge che, comunque, l'alimento oggetto di adulterazione e contraffazione deve essere, in

base ad analisi e contro analisi, riconosciuto come nocivo e pericoloso per la salute.

Si valorizza l'accertamento di merito circa il verificarsi di pericolo concreto per la salute pubblica (nella specie determinato dal massiccio e incontrollato utilizzo nell'acqua destinata all'abbeverata di fagiani, di farmaci antibiotici, nelle quantità riscontrate in sede di analisi e di controanalisi, considerati idonei ad ingenerare intolleranze individuali nei consumatori e a diffondere la farmacoresistenza, con conseguenze assai gravi per la loro salute, così da doversi considerare concretamente pericolose e nocive), dando atto della sicura somministrazione, ad animali destinati al consumo, di acqua di abbeverata contenente sostanze pericolose, con la conseguente adulterazione delle loro carni, motivando nel senso della non rilevanza di accertamenti (che, nel caso al vaglio, avevano riscontrato la mancata presenza di tracce dei farmaci nelle carni dei fagiani) svolti in epoca successiva rispetto a quello dell'avvenuta adulterazione e distribuzione della carne.

Orbene, facendo applicazione dei detti principi al caso di specie, va rilevato che il Tribunale ha motivato la riqualificazione, ponendosi in linea con il descritto indirizzo di legittimità (nello stesso senso, della ritenuta derubricazione, proprio in caso di latte contaminato con aflatossine M1 e superamento di soglia, anche Sez. 3, n. 20777 del 6/11/2018, dep. 2019, Benedetti non massimata).

Invero, si è dato conto di aver accertato che l'adulterazione non consentita, anche attraverso la miscelazione di latte contaminato con quello genuino, con conseguente alterazione del prodotto poi distribuito e che, in data (Omissis), era stato impiegato per il confezionamento, non era certamente produttiva di conseguenze nocive per la salute pubblica, pur in termini di mero pericolo e al di là di conseguenze dannose effettivamente prodotte.

Infatti, si è esposto che si tratta, quanto al superamento dei limiti soglia dei livelli di aflatossine M1, di acclarata inosservanza di una tetto fissato, però, per evitare accumuli, in attuazione di un principio tossicologico di tipo prudenziale che mira a mantenere la soglia, i cui margini sono individuati dal Reg. CEE n. 1881/2006 della Commissione del 19 dicembre 2006 (pari a 0,050 mg/kg, sia per il latte crudo che per quello trattato termicamente o destinato alla produzione di prodotti a base di latte) ad un dato un livello di esposizione – il più

basso possibile – ma che non rappresenta, in sé, un indicatore di rischio reale per la salute del consumatore. Tanto che si segnala che, secondo determinati studi, negli Stati Uniti, il limite massimo di livelli di aflatossine M1 nel latte si individua ed è indicato come più elevato di dieci volte rispetto a quello fissato, per il nostro ordinamento, in sede comunitaria (cfr. pag. 15 della sentenza impugnata).

In definitiva, il Tribunale valorizza in senso decisivo la circostanza che, nel caso al vaglio, non si è potuta dimostrare, oltre ogni ragionevole dubbio, l'idoneità dell'alimento corrotto ad arrecare danno alla salute, requisito che, secondo l'indirizzo di legittimità richiamato, deve invece, costituire oggetto di specifica dimostrazione, quanto alla nocività della sostanza effettivamente distribuita o da distribuire per il consumo, mediante indagine tecnica o altro mezzo di prova (Sez. 1, n. 54083 del 21/07/2017, cit., richiamata ripetutamente anche nella memoria difensiva C., pag. 4)

Il provvedimento impugnato, dunque, finisce per escludere che sia stata accertata, con certezza, l'immissione di sostanze inquinanti di qualità ed in quantità tali da determinare il pericolo, scientificamente accertato, di effetti tossico-nocivi per la salute dei consumatori.

Si tratta di significativa *ratio decidendi* con la quale il ricorso non si confronta compiutamente e che, dunque, lo rende, sotto tale profilo, generico.

Invero, il Procuratore ricorrente finisce per affidarsi ad elementi probatori non univoci che, peraltro, non specifica e si limita a confermare il dato secondo il quale, all'esito delle analisi cliniche svolte dalla Soligo (poi ripetute ad iniziativa del Consorzio) i risultati avevano acclarato il superamento dei limiti previsti dal citato Reg. CEE 1881/2006 (in quanto di misura cinque volte superiore alla soglia: cfr. pag. 8 della sentenza impugnata), nonché a sottolineare che l'attività consueta di miscelazione di latte contenente aflatossine con altro genuino (prassi vietata dalle fonti normative) presentava attitudine a rendere il prodotto finale dannoso per la salute umana, ravvisando in questa specifica condotta la contestata violazione dell'art. 440 c.p. (cfr. pag. 4 del ricorso).

Sul punto, si richiama l'indirizzo interpretativo di questa Corte secondo il quale è inammissibile, per difetto di specificità, il ricorso per cassazione che si limiti alla critica di una sola delle *rationes decidendi*

poste a fondamento della decisione, ove siano, come nella specie, entrambe autonome ed autosufficienti (Sez. 5, n. 2952, del 29/11/2019, Grinn Karim, Sidal, non massimata; Sez. 3, ord. n. 30021 del 14/07/2011, F., Rv. 250972).

1.2. Il secondo motivo è inammissibile in quanto versato in fatto e, comunque, assorbito a fronte dell'operata riqualificazione nella fatti-specie contravvenzionale, reputata corretta da questa Corte, essendo incentrato su critiche che si riferiscono all'elemento soggettivo del reato di cui all'art. 440 c.p..

Inoltre, si rileva che, ai fini della diversa riqualificazione del fatto, invocata dal ricorrente in via subordinata, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 440 c.p., e art. 452 c.p., comma 2, mancherebbe pur sempre l'elemento oggettivo del reato, per le ragioni ampiamente esposte al p. 1.1.

1.3. L'impugnazione incidentale proposta nell'interesse di G.R. è inammissibile per plurime ragioni.

1.3.1. In primo luogo, si osserva che alla declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione proposta dal Pubblico ministero, consegue anche quella dell'impugnazione incidentale proposta, ai sensi dell'art. 595 c.p.p., comma 4, data la natura accessoria dell'appello rispetto a quello principale (sulla natura accessoria dell'appello incidentale, Sez. 1, n. 3409 del 05/12/2017, dep. 2018, Rv. 272405).

Sul punto si rileva, infatti, che si tratta di appello incidentale che segue l'impugnazione della parte pubblica dichiarata inammissibile.

In secondo luogo, deve essere rilevato che, comunque, in relazione al ricorso per cassazione in cui l'originario atto di appello è stato convertito con apposito provvedimento della Corte territoriale che ha trasmesso gli atti, non è previsto il ricorso incidentale.

Quindi, poiché l'impugnazione è stata convertita in ricorso per cassazione di cui questa deve possedere tutti i requisiti di ammissibilità, deve rilevarsi che non essendo previsto il ricorso per cassazione incidentale (Sez. 6, n. 20134 del 14/04/2015, Valotti, Rv. 263397), l'impugnazione e', comunque, sotto tale dirimente profilo, inammissibile.

Si è, infatti, già rilevato in sede di legittimità (Sez. U, n. 1235 del 28/10/2010, dep. 2011, Giordano, Rv. 248868, punto 8.2 della motivazione; Sez. 2, n. 44960 del 30/09/2014, Simec s.p.a., Rv. 260319) che l'art. 584 c.p.p. nel prevedere la notifica dell'avvenuta impugna-

zione alle altre parti, senza peraltro alcuna sanzione in caso di violazione dell'obbligo, quindi comportando unicamente la mancata decorrenza del termine per la proposizione, da parte del soggetto interessato, dell'eventuale appello incidentale (art. 595 c.p.p., comma 1) è esclusivamente funzionale ad assicurare l'esercizio della facoltà di proposizione di quest'ultimo.

Si tratta di sistema che non prevede, invece, una corrispondente facoltà di proposizione incidentale del ricorso per cassazione (Sez. 6, n. 30980 del 8/02/2007, Mostacciolo, Rv. 237413, in motivazione) né per il giudizio di cassazione (come si evince dall'espressa previsione per il solo giudizio di appello dell'art. 595 c.p.p., comma 1) né per il procedimento incidentale avente ad oggetto le misure cautelari (Sez. U, n. 1235 del 2011, Rv. cit.).

Infine, è appena il caso di rilevare che il rimedio non presenta i requisiti di ammissibilità nemmeno quale ricorso per cassazione principale, posto che si tratta di ricorso tardivo, sicché le argomentazioni ivi svolte possono essere considerate, nella presente sede, soltanto quale memoria difensiva, ai sensi dell'art. 121 c.p.p. da parte dell'imputato destinatario di impugnazione della parte pubblica (Sez. 6, n. 20134 del 14/04/2015, cit.).

Infatti, poiché l'impugnazione incidentale, prevista dalla legge con riferimento all'appello, non è contemplata in relazione al ricorso per cassazione, l'eventuale ricorso incidentale presentato dalla parte può valere solo come memoria difensiva.

Invero, a fronte della sentenza di primo grado del 28 maggio 2019, con la quale il deposito è stato riservato, ai sensi dell'art. 544 c.p.p., comma 3, in giorni novanta, la motivazione risulta depositata tempestivamente (in data 31 luglio 2019).

Sicché i 45 giorni per il deposito dell'impugnazione, a decorrere dal 1 settembre 2019, tenuto conto della sospensione feriale dei termini per impugnare e della decorrenza del *dies a quo*, ai sensi dell'art. 585 c.p.p., comma 1, lett. c) sono scaduti in data 15 ottobre 2019, a fronte di appello (incidentale) proposto da G. in data 29 ottobre - 8 novembre 2019.

1.3.2. È, poi, rilevante sottolineare che non può reputarsi fondata l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione della parte pubblica, formulata preliminarmente, nell'interesse del G., con deduzione che,

in definitiva, sollecita il potere di ufficio di questa Corte di rilevare l'inammissibilità dell'impugnazione.

La contravvenzione di cui al L. n. 283 del 1962, art. 5, lett. d) invero, è punita, ai sensi del comma 3 dell'art. 6 della legge citata, con pena alternativa.

È noto che la costante giurisprudenza di questa Corte evidenzia che l'art. 593 c.p.p., comma 3, volendo ulteriormente limitare, rispetto alla precedente normativa, la possibilità di appello avverso le sentenze di condanna, definisce inappellabili, tra queste ultime, quelle relative a contravvenzioni per le quali è stata applicata la sola ammenda, con ciò intendendo riferirsi alle contravvenzioni astrattamente punibili con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa; debbono viceversa considerarsi escluse dalla suddetta limitazione e ritenersi, quindi appellabili le condanne per contravvenzioni astrattamente punibili con pena congiunta e ciò anche se sia stata in concreto irrogata la sola pena dell'ammenda (per il riconoscimento dell'ipotesi lieve di cui alla L. n. 110 del 1975, art. 4: Sez. 1, n. 44602 del 15/07/2022, Rv. 283746 o, in via generale, per errore o per applicazione della pena pecuniaria in sostituzione di quella detentiva: Sez. 2, n. 5870 del 19/04/1994, Brunetti, Rv. 197829; Sez. 1, n. 14639 del 28/03/2008, Riso, Rv. 239906).

Da ultimo il D.lgs. 6 febbraio 2018, n. 11, all'art. 2, comma 1, lett. b) ha escluso l'appellabilità delle sentenze di proscioglimento relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con pena alternativa, rispetto alle quali, dunque, risulta ammissibile soltanto il ricorso per cassazione, sempre che sia dedotto uno dei vizi di cui all'art. 606 c.p.p. (cfr. Sez. 2, n. 7042 del 12/01/2021, Peci, Rv. 280884).

Nella specie, invero, non risulta pronunciata condanna a pena pecuniaria per contravvenzione, ma viene dichiarata l'improcedibilità dell'azione penale per essere il reato, diversamente qualificato, estinto per prescrizione, pronuncia avverso la quale e', in via astratta, da reputarsi ammissibile il ricorso per cassazione della parte pubblica.

Nel caso in esame, risultano senz'altro denunciati vizi che rientrano nel novero di quelli indicati all'art. 606 c.p.p. quanto alla dedotta erronea applicazione dell'art. 440 c.p., rispetto all'operata riqualificazione ai sensi del L. n. 283 del 1962, art. 5, lett. d), pur se, in fondo all'atto di impugnazione, una delle richieste del Pubblico ministero

sembra essere quella della pronuncia di condanna, certamente non compatibile con l'esito del giudizio di legittimità (comunque conclusosi con la declaratoria di inammissibilità del ricorso).

1.3.3. Da ultimo, è appena il caso di rilevare che, rispetto all'operata riqualificazione, non vi è incertezza nell'individuazione della condotta che risulta ascritta, in via definitiva, al G. o ai coimputati C. (come da questa dedotto a pag. 6 della memoria difensiva) e D.B.

Invero, il fatto riconosciuto in sentenza risulta qualificato ai sensi del L. n. 283 del 1962, art. 5, lett. d), in quanto reato contravvenzionale integrato anche dalla mera alterazione, acclarata nel caso di specie, in relazione alle partite di latte destinate all'alimentazione descritte in rubrica sub A, da parte del Consorzio.

Ai fini di integrare detta condotta, poi, non è necessario che le sostanze alimentari alterate siano anche nocive.

L'art. 5 lett. d) legge cit. infatti, è norma di chiusura che, oltre al divieto di produrre o porre in commercio alimenti invasi da parassiti, insudiciati o, come quello di specie, in stato di alterazione, sanziona anche la condotta relativa ad alimenti che possono essere comunque nocivi per la salute.

Per la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 5 lett. d) legge cit. non è necessario, però, che le sostanze alimentari insudiciate o invase da parassiti o alterate siano anche nocive. La sola nocività della sostanza alimentare, indipendentemente dall'essere questa insudiciata o infestata da parassiti o alterata, integra la contravvenzione e, viceversa, indipendentemente dalla nocività, la sola presenza di parassiti o la sola alterazione o il solo insudiciamento delle sostanze vale ad integrare il reato, in quanto in ciascuna di tale ipotesi si ravvisa un pericolo per la salute pubblica secondo una soglia anticipata di tutela tipica delle fattispecie contravvenzionali.

Gli ulteriori motivi dell'atto di impugnazione incidentale del G. (terzo e quarto motivo del ricorso incidentale), stante il rilevato difetto di ammissibilità dell'impugnazione, non possono essere esaminati, anche se nel complesso lo scritto difensivo è stato valutato ai sensi dell'art. 121 c.p.p., nei limiti in cui ha devoluto questioni rilevabili anche d'ufficio. Peraltro, i detti motivi, ai fini della riferibilità della condotta al G. devolvono censure che si risolvono nella ricostruzione

alternativa, rispetto a quella recepita nel provvedimento di merito, quanto alla delega di funzioni, nonché alla decorrenza della qualifica di direttore tecnico del predetto, il cui riesame non sarebbe consentito in sede di legittimità.

2. L'impugnazione proposta da D.B.R. è manifestamente infondata.

2.1. Non si ravvisa, invero, alcuna lesione dell'art. 522 c.p.p. per difetto di correlazione tra fatto contestato e quello ritenuto in sentenza. Dunque, i primi tre motivi di ricorso sono manifestamente infondati.

Va, sull'argomento, rimarcato che la mancata correlazione tra contestazione e fatto ritenuto in sentenza si verifica esclusivamente qualora si manifesti la radicale difformità tra i due dati, in modo che possa derivarne incertezza sull'oggetto della imputazione, con conseguente pregiudizio dei diritti della difesa.

Il principio di correlazione, in particolare, è ritenuto non sussistente quando il fatto ritenuto dalla sentenza, ancorché diverso da quello contestato, sia stato prospettato, dallo stesso imputato, quale elemento a sua discolta o per farne derivare la sua responsabilità penale per un reato di minore gravità.

Sicché, l'indagine volta ad accertare l'eventuale sussistenza di tale violazione non può esaurirsi in un'analisi comparativa, meramente letterale, tra imputazione e sentenza, dal momento che il contrasto non può ritenersi ravvisabile se l'imputato, attraverso l'iter del processo, sia comunque venuto in concreto a trovarsi in condizione di difendersi in ordine all'oggetto della contestazione (fra le altre, Sez. 6, n. 422 del 19/11/2019, dep. 2020, Petitoni, Rv. 278093; Sez. 4, n. 4497 del 16/12/2015, dep. 2016, Addio, Rv. 265946; Sez. 5, n. 7583 del 06/05/1999, Grossi, Rv. 213645).

Seguendo tale ragionamento, soltanto ove sussista un'incompatibilità sostanziale fra l'oggetto dell'accusa originaria e l'oggetto della sentenza e tale eterogeneità dia luogo ad un concreto vulnus difensivo si determina la violazione del principio in questione.

È, pertanto, da ribadire che la violazione del principio di correlazione tra l'accusa e l'accertamento contenuto in sentenza ha modo di emergere soltanto quando il fatto accertato si trovi, rispetto a quello contestato, in rapporto di eterogeneità o di incompatibilità sostanziale

tale da recare un reale pregiudizio dei diritti della difesa (in tal senso, tra le altre, Sez. 4, n. 4497 del 2015, cit.).

Discende, tra l'altro, da tale condivisibile inquadramento il corollario secondo cui non integra la violazione del principio di correlazione tra reato contestato e reato ritenuto in sentenza la decisione con la quale sia condannato un soggetto quale concorrente esterno in un reato, anziché quale amministratore di fatto, sempre che resti immutata l'azione ascritta (in tema di bancarotta fallimentare, Sez. 5, n. 18770 del 22/12/2014, dep. 2025, Rv. 264073; Sez. 5, n. 4117 del 09/12/2009, dep. 2010, Rv. 246100).

Il complesso delle riflessioni svolte, in rapporto al congruo accertamento operato dal giudice di merito di non immutazione da parte della sentenza della condotta ascritta agli imputati, rispetto a quella risultante dall'imputazione, deve condurre, pertanto, alla conclusione che i giudici di merito non hanno violato, diversamente da quanto dedotto, gli artt. 516 e ss. c.p.p..

Anzi la pronuncia è in linea con la giurisprudenza di questa Corte di legittimità, anche nella sua composizione più autorevole, elaborata a seguito della sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 11 dicembre 2007 (Drassich c. Italia, ric. n. 25575 del 2004)/ove si è avuto occasione di sottolineare come sia necessario che la diversa qualificazione sia sufficientemente prevedibile e che risulti assicurato all'imputato lo spazio necessario ad espletare il contraddittorio al riguardo senza che, in concreto, si dia luogo ad una lesione dei diritti della difesa derivante dai profili di novità che da quel mutamento scaturiscono (Sez. U, n. 31617 del 26/06/2015, Lucci, Rv. 264438; Sez. 3, n. 2341 del 07/11/2012, dep. 2013, Manara, Rv. 254135; Sez. 2, n. 32840 del 9/05/2012, Damjanovic, Rv. 253267).

Si osserva che non si tratta, quindi, di sentenza cd. a sorpresa, tenuto conto che gli imputati hanno avuto facoltà di controdedurre rispetto alla qualificazione operata all'esito del dibattimento di primo grado.

Anche sotto tale profilo, dunque, il ricorso è manifestamente infondato, essendo stata effettuata la qualificazione che si contesta, con sentenza conclusiva del primo grado di giudizio, definito con rito ordinario, avendo avuto, quindi, l'imputato ricorrente adeguata possibilità di esercitare la difesa impugnando la decisione e, comunque, per

essersi svolta ampia istruttoria sul punto della qualificazione giuridica della condotta in addebito (cfr. Sez. 3, n. 1566 del 3/10/2019, dep. 2020, Virzì, Rv. 277974, in un caso in cui è stata reputata insussistente la violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza, per una vendita di uova con data di scadenza alterata, originariamente contestata come adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari, a norma dell'art. 440 c.p. condotta qualificata in sede di merito come detenzione di alimenti in cattivo stato di conservazione, ai sensi della L. n. 283 del 1962, art. 5, comma 1, lett. b) e art. 6 per essere stato ritenuto il fatto accertato non eterogeneo e compatibile con quello contestato, trattandosi pur sempre della detenzione di alimenti da considerare pericolosi, nonché sottolineando che non risultavano pregiudicati i diritti della difesa per essersi svolta istruttoria sul punto).

2.2. Con specifico riferimento al secondo motivo, poi, va precisato che non vi è incertezza in ordine alla condotta ritenuta in sentenza, rispetto a quelle previste e punite ai sensi della L. n. 283 del 1962, dovendosi richiamare, sul punto, le osservazioni svolte al p. 1.3.3. relativo alla posizione del coimputato G.

2.3. Il quarto motivo, relativo alle deduzioni già svolte con le ordinanze istruttorie del 14 novembre 2017 e del 21 febbraio 2016 è generico e non contiene la cd. prova di resistenza.

Invero, secondo il costante orientamento di questa Corte allorché con il ricorso per cassazione si lamenti l'inutilizzabilità di un elemento a carico, il motivo di ricorso deve illustrare, a pena di inammissibilità, l'incidenza dell'eventuale eliminazione del predetto elemento ai fini della cosiddetta prova di resistenza, essendo in ogni caso necessario valutare se le residue risultanze, nonostante l'espunzione di quella indicata come inutilizzabile, risultino sufficienti a giustificare l'identico convincimento (tra le altre, Sez. 6, n. 18764 del 05/02/2014, Rv. 259452).

L'applicazione del suddetto principio al caso in esame comporta l'inammissibilità del quarto motivo, posto che la prova di cui il ricorrente lamenta l'inutilizzabilità non ha avuto incidenza determinante nel giudizio di colpevolezza, affermato dal Tribunale sulla base delle risultanze delle deposizioni testimoniali, delle dichiarazioni degli imputati e della produzione documentale acquisita (cfr. pag. 8 e ss. della sentenza). Le fonti di prova esaminate e poste a base della pronuncia impugnata sono, infatti, molteplici. Rispetto ad esse e alla ricostruzio-

ne dei fatti a carico, dalla contestazione svolta con il motivo di impugnazione, non si comprende in che modo inciderebbe l'espunzione delle trascrizioni delle intercettazioni, per asserita violazione dell'art. 187 c.p.p., peraltro solo genericamente indicate con mero rinvio a memoria difensiva che non risulta illustrata specificamente o allegata in ossequio al principio di autosufficienza.

2.4. Da ultimo, si osserva che il quinto motivo è inammissibile, perché manifestamente infondato, posto che è evidente l'interesse ad impugnare del Pubblico ministero a fronte di una pronuncia di primo grado che ha prosciolto l'imputato, a seguito di modifica dell'originaria qualificazione della condotta, rilevando, per l'effetto, la maturata prescrizione del reato, deducendo l'impugnante l'erroneità dell'operata riqualificazione.

Del resto il ricorrente, con tale censura, non si confronta con l'indirizzo secondo il quale è stato riconosciuto l'interesse della parte pubblica avverso la sentenza dichiarativa di una causa di estinzione del reato per prescrizione, pronunciata sulla base di un'errata applicazione della legge sostanziale, anche quando, all'accoglimento di essa, debba ugualmente seguire la dichiarazione della medesima causa di estinzione del reato maturata dopo la sentenza di primo grado (Sez. 5, n. 33109 del 28/09/2020, *Facenda*, Rv. 279837; Sez. 2, n. 28712 del 03/04/2013, *Parrillo*, Rv. 255704) sulla base di una corretta applicazione della legge sostanziale.

3. Conseguentemente, a quanto sin qui esposto, la declaratoria di inammissibilità di tutti i ricorsi e la condanna, a carico di D.B. e G., delle spese processuali, nonché, ai sensi dell'art. 616 c.p.p., valutati i profili di colpa nella determinazione della causa di inammissibilità emergenti dagli atti di impugnazione (Corte Cost., n. 186 del 13/06/2000) al versamento della somma, che si ritiene equa, di Euro tremila in favore della Cassa delle ammende.

È appena il caso di osservare che, in ossequio all'indirizzo espresso sul punto da questa Corte di legittimità, in tema di appello incidentale (Sez. 6, n. 39479 del 30/05/2017, *Campellone*, Rv. 271386, che reputa la parte che propone impugnazione incidentale, appellante a tutti gli effetti) G. deve essere, comunque, condannato al pagamento delle spese del presente procedimento.

P.Q.M.

Dichiara inammissibili i ricorsi e condanna D.B.R. e G.R. al pagamento delle spese processuali e della somma di Euro tremila in favore della Cassa delle ammende.

Così deciso in Roma, il 7 settembre 2022.

Depositato in Cancelleria il 17 gennaio 2023

**PRESENZA DI CONTAMINANTI CHIMICI “SOTTO SOGLIA”  
IN ALIMENTI IN COMMERCIO, TRA ACCERTAMENTO  
DI FATTI PENALMENTE RILEVANTI E VALUTAZIONE  
DEI RISCHI PER LA SALUTE PUBBLICA.  
LA MISCELAZIONE DEGLI ALIMENTI NELLE FILIERE  
AGROALIMENTARI È UN FATTO NORMALE E DIFFUSO,  
LA “DILUIZIONE” È UNA CONSEGUENZA,  
NON UN RIMEDIO PER MASCHERARE STATI  
DI ADULTERAZIONE O DI CONTRAFFAZIONE**

**Sommario:** 1. *Il problema dell'aflatossina M1 nel latte.* – 2. *I limiti di legge.* – 3. *Coltivazione, raccolta ed essiccazione del mais da granella.* – 4. *Aziende zootecniche da latte.* – 5. *Centri di raccolta latte e stabilimenti di trattamento termico e di trasformazione.* – 6. *La sentenza della Cassazione penale n. 1444/2022.* – 7. *Miscelazione di alimenti* – 8. *Conclusioni: controllo Ufficiale ed Autocontrollo.*

## **1. Il problema dell'aflatossina M1 nel latte.**

Nelle condizioni climatiche della pianura padana non è infrequente, nei campi coltivati a mais, lo sviluppo di microfunghi del genere *Aspergillus*, in grado di produrre una tossina (*aflatossina B1*) pericolosa per la salute umana ed animale.

Contribuiscono ad innalzare il rischio anche le cattive pratiche di taluni agricoltori che, per contenere i costi di produzione, non effettuano una corretta irrigazione nei periodi di siccità e ritardano la raccolta del mais per ridurre i costi dell'essiccazione negli appositi impianti.

Oltre il 90% del mais coltivato viene impiegato nell'alimentazione degli animali e, in particolare negli allevamenti da latte, sia come foraggio da granella insilato, sia come ingrediente nei mangimi destinati agli animali in lattazione.

L'*Aflatossina B1* costituisce un problema soprattutto perché fisiologicamente legata al suo metabolita (*Aflatossina M1*) che si ritrova nel latte degli animali alimentati con prodotti contaminati<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il problema si verifica, ovviamente, anche nella specie umana, laddove la presenza

È scientificamente dimostrato che le vacche da latte alimentate con mangime contenente mais contaminato da aflatossina B1 eliminano il metabolita Aflatossina M1 con il latte.

L'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro ha classificato l'aflatossina B1 come "cancerogena per l'uomo" e l'aflatossina M1 come "possibilmente cancerogena per l'uomo", ovvero con limitata evidenza di cancerogenicità nell'uomo e insufficiente evidenza di cancerogenicità negli animali da esperimento.

## 2. I limiti di legge.

Vista la pericolosità di queste sostanze chimiche, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha stabilito un limite di sicurezza di 0,5 µg/kg (microgrammi = 10<sup>-6</sup>), limite che corrisponde a quello adottato dagli Stati Uniti per l'alimentazione degli animali.

Il *Codex Alimentarius*, nella sezione che tratta i limiti dei contaminanti e tossine nel cibo e nei mangimi, prevede per l'aflatossina M1 lo stesso limite di 0,5 µg/kg nel latte.

del metabolita in questione è stata riscontrata anche nel latte materno. Sul tema generale della presenza di aflatossina M1 nel latte e sui rischi connessi si vedano il parere CNSA *Micotossine non regolamentate in latte e prodotti lattiero-caseari (aflatossina m1, aflatossicola e sterigmatocistina)* del 21 giugno 2021, disp. *on line* all'indirizzo [https://www.ceirsa.org/fd.php?path=202107/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3065\\_allegato.pdf](https://www.ceirsa.org/fd.php?path=202107/C_17_pubblicazioni_3065_allegato.pdf); A. BAIGUINI, *Il rischio aflatossine nel latte*, disponibile *on line* sul sito internet [https://veterinariaalimenti.sanita.marche.it/Portals/0/OldFiles/allegati/rischio\\_aflatossine.pdf](https://veterinariaalimenti.sanita.marche.it/Portals/0/OldFiles/allegati/rischio_aflatossine.pdf); D.M. BIANCHI, G. MARELLO, M. MASTRODOMENICO, M. DALLA MUTTA, L. DECASTELLI, S. GALLINA, M. GILI, M. GRAMAGLIA, *Aflatossina M1 nel latte bovino: tecniche di screening e di conferma per il monitoraggio in Piemonte*, *Large Animal Review*, 2013; 19: 59-63, P. BATTILANI, P. TOSCANO, I. H. VAN DEL FELS-KLERX, A. MORETTI, C. BRERA, A. RORTAIS, M. CAMARDO LEGGERI, G. TILEMACHOS, T. ROBINSON, *Il rischio aflatossine nei cereali in uno scenario europeo di cambiamento del clima*, Roma, ISTISAN Congressi 12/C3, 2013; M.T., MONTAGNA, C. NAPOLI, O. DE GIGLIO, R. IATTA, G. BARBUTI, *Occurrence of Aflatoxin M1 in dairy products in Southern Italy*, in *Int J Mol Sci*, 2008, pp. 2614-2621; C. NACHTMANN, S. GALLINA, M. RASTELLI, G.L. FERRO, L. DECASTELLI, *Regional monitoring plan regarding the presence of aflatoxin M1 in pasteurized and UHT milk in Italy*, in *Food Control*, 2007, pp. 623-629; P. GIORNI, N. MAGAN, A. PIETRI, T. BERTUZZI, P. BATTILANI, *Studies on Aspergillus section Flavi isolated from maize in northern Italy*, in *Int. J. Food Microbiol.*, 2007, pp. 330-338, ed *ivi* per ult. cit.

L’Unione Europea, con Regolamento (CE) della Commissione n. 1881 del 2006<sup>2</sup>, ha invece ritenuto di fissare prudenzialmente per l’*aflatossina M1* nel latte un limite massimo molto più restrittivo (0,050 µg/kg) che supera di dieci volte quello stabilito dall’OMS e per gli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini il limite è stato ulteriormente dimezzato (0,025 µg/kg).

Per cercare di prevenire il superamento dei limiti nella filiera lattiero casearia il Ministero della Salute è intervenuto con nota prot. n. 855 del 16 gennaio 2013 avente come oggetto “procedure operative straordinarie per la prevenzione e la gestione del rischio contaminazione da aflatossine nella filiera lattiero-casearia e nella produzione del mais”<sup>3</sup>.

Tra le varie indicazioni, la nota citata stabilisce che nei piani di autocontrollo degli allevamenti di bovine da latte sia previsto un livello di attenzione di 0,040 µg/kg in modo da poter intervenire con azioni correttive atte ad evitare il superamento dei limiti di legge e ribadisce, anche per le azioni svolte nell’ambito dell’autocontrollo, il divieto di diluizione sancito dal regolamento CE n.1881/2006 per i riscontri relativi al controllo ufficiale.

Non è infrequente che le “circolari esplicative” assumano le caratteristiche di “circolari innovative” introducendo obblighi non previsti dalla norma.

Il richiamo al campionamento in autocontrollo con “idonea frequenza” e “tenuto conto dell’analisi del rischio” è teoricamente corretto ma, considerata la tipologia e l’eterogeneità delle aziende (allevamenti) e la loro modesta capacità di spesa, non può che tradursi con l’auspicio di un miglioramento dei servizi offerti dalle associazioni e organizzazioni degli allevatori.

In caso di superamento del livello di attenzione l’operatore dovrebbe mettere in atto azioni correttive (ad es. la modifica della razio-

<sup>2</sup> Cfr. il Regolamento (CE) N. 1881/2006 della Commissione del 19 dicembre 2006 che definisce i tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari, in *GUUE* L 364 del 20 dicembre 2006, pp. 5 ss.

<sup>3</sup> Il documento è reperibile *on line* all’indirizzo internet <https://www.unionalimentari.com/website/law.aspx?id=1287&key=&fl=>. Si veda, altresì, l’ulteriore nota del Ministero della salute del 2016 disponibile su internet all’indirizzo [https://www.alimenti-salute.it/doc/Minsalafatossine29\\_03\\_2016.pdf](https://www.alimenti-salute.it/doc/Minsalafatossine29_03_2016.pdf).

ne giornaliera degli animali) condividendole con il proprio veterinario di fiducia e, prudenzialmente, anche con il veterinario dell'ASL.

Se i correttivi adottati sono insufficienti ad evitare il superamento dei tenori di aflatoossina (0,050 µg/kg) l'OSA, ai sensi degli articoli 19 e 20 del Regolamento n. 178/2002<sup>4</sup>, deve darne comunicazione al Servizio veterinario competente e a tutti gli operatori che hanno ritirato il latte non conforme e deve distruggere o destinare ad usi non alimentari il latte non ancora conferito a centri di raccolta o a caseifici.

È opportuno tenere presente che la distribuzione delle muffe nel mais (e quindi dell'*aflatossina B1*) non è omogenea e che se la partita da campionare non è stata resa uniforme prima del campionamento si potranno avere risultati analitici contrastanti sulle stesse partite campionate.

Questo può spiegare, almeno in parte, i casi di positività sul latte per *aflatossina M1* pur utilizzando nella dieta alimentare mangime conforme per *aflatossina B1*.

Da alcuni anni si hanno notizie di procedimenti penali che coinvolgono operatori della filiera lattiero casearia, indagati per utilizzo di latte contaminato da *aflatossina M1*<sup>5</sup>.

Non sempre risulta facile l'accertamento delle responsabilità soggettive perché la filiera lattiero casearia è lunga e complessa e perché non sempre chiara è la demarcazione tra autocontrollo e controllo ufficiale.

In questo lavoro si cercherà, quindi, di fare chiarezza su alcune "zone d'ombra" partendo dalla descrizione, seppure sommaria, delle attività svolte nei principali segmenti della filiera che concorrono a portare sulle nostre tavole il latte e i suoi derivati.

<sup>4</sup> Cfr. il regolamento (CE) N. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *GUUE* L 31 del 1° febbraio 2002, pp. 1 ss.

<sup>5</sup> Cfr., per una esemplificazione concreta, L. VICINI, *Aflatossina M1 nel latte destinato alla produzione di formaggio: la responsabilità dei produttori in un caso concreto*, in *Argomenti di Sanità Pubblica, Medicina Veterinaria, e Sicurezza Alimentare*, n. 2/21, pp. 38 ss.

### 3. Coltivazione, raccolta ed essiccazione del mais da granella.

Oltre il 90% del mais prodotto ha destinazione zootecnica ed è alla base di molti modelli intensivi di allevamento.

La diversificazione della destinazione d'uso (umana o animale) è importante perché i tenori massimi di micotossine ammessi nel mais a destinazione alimentare umana sono diversi da quelli per l'alimentazione animale.

Poiché il limite adottato dall'UE per l'*aflatossina M1* nel latte, come si è già accennato, è molto stringente, il mais destinato all'alimentazione delle vacche da latte deve avere un contenuto massimo di *aflatossina B1* inferiore ai 20 µg/Kg (cfr. il Regolamento UE n. 574/2011<sup>6</sup>).

Il mais che non rispetta i parametri analitici previsti dalla norma, essendo “a rischio” non può essere considerato “alimento” o “mangime” e non può pertanto essere destinato all'alimentazione umana né animale.

In questo stadio della produzione sono consentite operazioni di cernita, pulizia e detossificazione (esclusivamente con mezzi fisici).

Quest'ultimo tipo di intervento può essere svolto in idonei stabilimenti, a condizione che sul documento di trasporto/dichiarazione in cui si indicano lo speditore, la quantità, il lotto, venga apposta la dicitura: “mais semilavorato destinato alla detossificazione”.

Gli interventi di “bonifica” previsti in questo stadio della filiera sono rivolti a ridurre o a minimizzare il rischio di rilevare valori di micotossine superiori al limite stabilito dalla norma nei successivi segmenti della filiera lattiero casearia.

Quando l'essiccazione è svolta “in conto lavorazione” il mais essiccato viene restituito al conferente e, in linea generale, dovrebbe avere le stesse caratteristiche del mais raccolto in campo dall'agricoltore.

<sup>6</sup> Cfr. il Regolamento (UE) N. 574/2011 della Commissione del 16 giugno 2011 che modifica l'allegato I della direttiva 2002/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i livelli massimi di nitrito, melamina, *Ambrosia* spp. e carry-over di alcuni coccidiostatici e istomonostatici e che consolida gli allegati I e II, in *GUUE* L 159 del 17 giugno 2011, pp. 7 ss.

Quando, invece, l'essiccatoio svolge anche attività "in conto vendita" potrebbe, ma non è obbligatorio per legge, disporre controlli in accettazione per mantenere il più possibile separate le diverse partite.

Nella maggior parte dei casi, per ragioni economiche, logistiche ed organizzative interne, la gestione dei magazzini è "per silos" (con più partite miscelate che, in arrivo, avrebbero potuto avere diversi livelli contaminazione) e la ricerca delle micotossine viene effettuata sulla massa per poter certificare la conformità del prodotto posto in vendita.

Ai sensi del regolamento (CE) n. 1881/2006 cit. e della direttiva 2002/32/CE<sup>7</sup>, in caso di positività (evento abbastanza improbabile sulla massa, se si adottano accortezze minime) scattano i divieti di impiego come ingredienti di altri alimenti utilizzati nell'alimentazione animale, di commercializzazione e di miscelazione con altre partite per riportare il contaminante sotto i limiti di legge.

#### **4. Aziende zootecniche da latte.**

Oltre alle necessarie attenzioni sul razionamento alimentare (con particolare attenzione alla percentuale di mais utilizzato nella formulazione del mangime) le aziende di medie dimensioni, nella maggior parte dei casi, effettuano un monitoraggio sul latte di massa con frequenza stabilita nel piano di autocontrollo per verificare l'andamento delle micotossine nella stagione critica ed il mantenimento delle contaminazioni sotto il livello di attenzione suggerito dal Ministero della Salute ( 0,040 µg/kg).

Le aziende di piccole/medie dimensioni si avvalgono normalmente dell'assistenza e della consulenza delle loro associazioni (a volte anche provviste di laboratori accreditati) che rappresentano i "sensori" dell'andamento dei livelli di micotossine nella annata agraria in corso.

In caso di superamento del livello di attenzione l'allevatore dovrebbe comunicare il risultato al Servizio Veterinario dell'ASL (non tutti lo

<sup>7</sup> Cfr. la Direttiva 2002/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 maggio 2002, relativa alle sostanze indesiderabili nell'alimentazione degli animali - Dichiarazione del Consiglio, in *GUUE* L 140 del 30 maggio 2002, pp. 10 ss.

fanno!) per i controlli ritenuti necessari e per concordare le necessarie azioni correttive rivolte ad evitare il superamento dei limiti di legge.

L'autorità competente, oltre a verificare l'adeguatezza e l'applicazione del piano di autocontrollo, dispone normalmente un campionamento ufficiale sul latte di massa presso le aziende ritenute “a rischio”.

Qualora le azioni correttive non risultino efficaci o sufficienti ad impedire il superamento del limite di legge (0,050 µg/kg) l'allevatore è tenuto a dare applicazione all'articolo 19 del regolamento CE n.178/2002 sospendendo il conferimento del latte.

L'allevatore, indipendentemente dalle misure adottate e dagli esiti analitici favorevoli in autocontrollo, può riprendere la commercializzazione del latte soltanto a seguito di esito favorevole di un campione ufficiale effettuato dal Servizio Veterinario dell'ASL.

Come si è già accennato, se agricoltori ed allevatori rispettano pienamente i limiti imposti per il mais raccolto in campo e per i mangimi destinati a bovine da latte non è affatto scontato che il latte munto abbia i requisiti previsti per la presenza di aflatossina M1 nel latte.

Applicando complessi calcoli per la conversione dell'*aflatossina B1* (presente nel mais e nei mangimi per bovine da latte) in *aflatossina M1* (presente nel latte) si arriva a concludere che un razionamento alimentare rispettoso dei limiti previsti per *aflatossina B1* negli allevamenti di bovine da latte (20 µg/Kg) ma poco attento all'equilibrio tra fieno/erba e mangimi contenenti mais e insilati di mais può determinare il superamento dei limiti di *aflatossina M1* nel latte (0,050 µg/kg).

In sintesi, alle incertezze/imprecisioni della prima parte della filiera (coltivazione – raccolta - stoccaggio del mais) si aggiungono le incertezze della seconda parte, quella dell'allevamento delle bovine da latte, a volte non imputabili a comportamenti illeciti dell'allevatore ma a un diverso approccio delle norme che regolano la produzione dei mangimi rispetto alle norme che disciplinano la produzione di alimenti destinati all'uomo.

##### **5. Centri di raccolta latte e stabilimenti di trattamento termico e di trasformazione.**

Va detto che il controllo delle micotossine sul latte provenienti dai singoli allevamenti non rappresenta un obbligo di legge.

Alcuni *test* rapidi previsti dalla normativa specifica di settore (carica batterica, cellule somatiche ed eventuali altri parametri contrattuali) sono svolti immediatamente e comunque prima di immettere il latte in lavorazione. Per altri parametri analitici (che prevedono l'accesso a laboratori specializzati o che richiedono tempi di esecuzione più lunghi) l'esito può arrivare anche il giorno successivo o nelle 48 ore.

Ne consegue che l'eventuale positività del latte di un allevamento potrebbe essere nota quando il latte di massa che lo conteneva, conforme al controllo pre-lavorazione, è già stato imbottigliato, trasformato e posto in commercio.

In linea generale, in questo segmento della filiera valgono le stesse misure previste per gli allevamenti:

- autocontrollo con frequenza di campionamento stabilita in base alla valutazione dei rischi,
- limite di attenzione di 0,040 µg/kg,
- segnalazione all'autorità competente e azioni correttive “*ad hoc*” in rapporto al superamento di limite di attenzione o del limite di legge,
- applicazione dell'art 19 del Reg 178/02 in caso di superamento del limite di legge.

Anche per questi impianti i criteri e la frequenza di campionamento del latte sono stabiliti nel piano di autocontrollo e, potendo variare in rapporto alla valutazione dei rischi, ed all'organizzazione della raccolta del latte presso gli allevamenti, possono avere come oggetto il latte di massa contenuto nella cisterna di raccolta o, addirittura, il latte stoccato nel silos refrigerato (più cisterne di raccolta).

È evidente che, anche in questo caso, il divieto di miscelazione di latte non conforme allo scopo di diluire la contaminazione presuppone il rilievo diretto o indiretto di una non conformità sul latte di una delle aziende conferenti. Stessa considerazione vale per gli obblighi previsti dall'art 19 del Reg 178/02.

Al fine di mettere in atto i provvedimenti dettati dalle norme che disciplinano il controllo ufficiale svolto dalle Autorità Competenti è quindi molto importante stabilire in quali punti della filiera agroalimentare relativa al latte e derivati sia opportuno porre maggiore attenzione per intercettare efficacemente le “non conformità”, anche in

ragione del fatto che alcuni correttivi risultano possibili e sono accettabili soltanto nei primi segmenti della filiera e non nelle fasi di trasformazione e commercio dei prodotti.

Le Autorità Competenti, che operano in via prioritaria sul versante della prevenzione e della sensibilizzazione degli operatori per la ricerca di soluzioni rivolte a garantire la salubrità dei prodotti dovrebbero essere più incisive nel controllo della produzione primaria, al fine di disincentivare l'invio alla trasformazione/commercio di prodotti per i quali è previsto dalla norma il divieto di commercializzazione o, quando già collocati nei segmenti successivi della filiera, il ritiro per la distruzione o la destinazione ad uso non alimentare.

#### **6. La sentenza della Cassazione penale n. 1444/2022.**

La Cassazione Penale, con Sentenza n. 1444 del 7 settembre 2022, è intervenuta su un delicato tema riguardante l'immissione sul mercato di partite di latte ottenute miscelando latte genuino con altro latte contaminato da *aflatossina M1* con valori superiori ai limiti stabiliti dal Regolamento CE n. 1881/2006 della Commissione del 19 dicembre 2006.

Agli operatori del settore lattiero-caseario del Friuli-Venezia Giulia responsabili dei fatti, sono stati contestati, in origine, i reati di cui agli art. 110, 40 comma 2 e 440 del Codice Penale.

In udienza, il Tribunale di Udine ha riqualificato il reato nella contravvenzione prevista dall'art. 5, lettera d) della legge 283 del 20 aprile 1962 ritenendo di non doversi procedere in quanto estinto per prescrizione.

La sentenza del Tribunale di Udine è stata impugnata (dal Pubblico Ministero e, per ragioni diverse, dagli imputati) e la Corte di Cassazione, dopo attenta ed approfondita disamina delle motivazioni adottate, ha dichiarato inammissibili tutti i ricorsi presentati.

La lettura delle motivazioni della sentenza offre lo spunto per alcune considerazioni.

Vale la pena sottolineare innanzitutto una conferma dell'orientamento già espresso dalla Corte in occasione di altri procedimenti riguardanti i reati di cui agli articoli 440 e 444 del CP, riba-

dendo che, in questi casi, gli alimenti devono avere, in concreto, la capacità di arrecare danno alla salute.

Secondo la Corte «la nozione di pericolo per la salute pubblica va, infatti, oltre la semplice finalità di prevenzione propria delle contravvenzioni e implica l'accertamento di un nesso tra consumo e danno alla salute fondato, quanto meno, su rilievi statistici o dati scientifici che valgano a costituire un rapporto tra i due fatti in termini di probabilità».

Il limite di 0,050 µg/kg stabilito dall'Unione Europea, come si è già detto, ha natura precauzionale, visto che è dieci volte più severo di quello indicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (0,5 µg/kg) e preso a riferimento negli Stati Uniti per l'alimentazione degli animali. Il *Codex Alimentarius*, nella sezione che tratta i limiti dei contaminanti e tossine nel cibo e nei mangimi, prevede per l'aflatossina M1 il limite dello 0,5 µg/kg nel latte.

## 7. Miscelazione di alimenti.

La sentenza ribadisce un principio saldo e inconfutabile: chi mescola sostanze alimentari adulterate o contraffatte con sostanze alimentari genuine per riportare nei limiti di legge i livelli del contaminante commette un reato ed è per questo perseguibile.

Si tratta di un comportamento volontario e doloso che, se tollerato, vanificherebbe l'intero sistema del controllo ufficiale degli alimenti perché qualsiasi "non conformità" relativa al ritrovamento di residui tossico/nocivi potrebbe essere annullata ricorrendo alla pratica della "diluizione" non soltanto per i residui per i quali è prevista soglia di accettabilità ma anche per residui di sostanze vietate, perché la diluizione potrebbe essere spinta fino al raggiungimento dei limiti di rilevanza analitica.

Il divieto di mescola, sancito dalle norme che disciplinano la produzione di alimenti e di mangimi, è stato in più occasioni ribadito dalla giurisprudenza e non lascia dubbi di sorta quando sono disponibili evidenze analitiche rilevate in controllo ufficiale o in autocontrollo.

Meno chiaro è invece il rapporto tra autorità competente e OSA nell'ambito della valutazione e della gestione dei rischi nell'ambito dell'autocontrollo.

Nel caso specifico, è indubbio che le micotossine rappresentino un pericolo per le aziende della filiera latte e che questo pericolo possa trasformarsi in rischio per la sicurezza degli alimenti se l’OSA non adotta opportune misure di controllo.

Il controllo analitico è uno degli strumenti a disposizione dell’OSA ma per svariati motivi si ricorre normalmente a controlli di laboratorio per testare la validità della gestione dei processi produttivi aziendali e non tanto per valutare la conformità analitica di piccoli quantitativi di prodotto, anche per la nota distribuzione disomogenea del contaminante nelle matrici da prelevare.

Campionare correttamente le partite è molto difficile e spesso le valutazioni commerciali di conformità vengono effettuate su campioni non rappresentativi. Oltre ai campioni, a volte, anche i risultati delle analisi svolte in autocontrollo possono alimentare incomprensioni (metodi e strumenti diversi non sempre danno risultati confrontabili e concordi).

Ne consegue che buona parte dell’autocontrollo poggia, quindi, su comportamenti aziendali che non partono dal campionamento dell’alimento o del mangime ma dalla scelta dei fornitori, dai criteri di gestione del processo e dalla necessità di dover garantire che il prodotto immesso sul mercato (mais, mangime, latte o prodotti derivati), fino a prova contraria, sia conforme ai requisiti di sicurezza alimentare previsti dalla norma.

Va da sé che qualora il prodotto immesso sul mercato risulti non conforme, l’OSA ne dovrà rispondere sul piano amministrativo e, nel nostro ordinamento, anche sul piano penale.

Quando si evidenzia una non conformità del prodotto nell’ambito dell’autocontrollo e quando le sostanze alimentari sono ancora nella piena disponibilità dell’operatore (OSA), questo deve bloccarne la vendita e deve informare l’autorità competente per valutare le azioni necessarie e possibili.

In sintesi, il concetto di «miscelazione di alimento adulterati con alimenti genuini» presuppone, nello specifico caso in esame, l’esistenza di un referto di laboratorio o di altra documentazione che attesti la “non conformità” (adulterazione) di una partita di mangime o di alimento.

Gli operatori del settore mangimistico o alimentare che non con-

trollano analiticamente le singole partite (di mangime o di latte) in entrata perché richiedono garanzie ai loro fornitori o che effettuano controlli a campione hanno comunque l'obbligo di garantire che le materie prime avviate alla trasformazione/confezionamento siano conformi agli standard previsti dalle norme.

Nell'ambito del sistema di raccolta del latte e del conferimento a stabilimenti di trattamento/trasformazione i controlli analitici riguardano sostanzialmente il latte di massa avviato al confezionamento o alla trasformazione e non le singole partite in arrivo.

Nelle industrie alimentari la miscelazione di alimenti è un fatto ordinario che risponde ad esigenze tecnologiche, produttive, organizzative, economiche e commerciali e non deve essere equiparata al comportamento penalmente perseguibile di chi mescola consapevolmente ed intenzionalmente alimenti adulterati con alimenti genuini per "riciclare" un prodotto altrimenti destinato alla distruzione o ad uso non alimentare.

## **8. Conclusioni: controllo Ufficiale ed Autocontrollo.**

Controllo ufficiale e autocontrollo sono due facce distinte del sistema di garanzie rivolte alla tutela dei diritti dei consumatori.

Il nostro Paese è tuttavia restio ad accettare il modello proposto dall'Unione Europea che, in sintesi, consiste nell'assegnare agli operatori del settore alimentare la responsabilità primaria della gestione dei rischi alimentari scaricando inoltre su di essi parte dei costi del controllo ufficiale (autocontrollo, diritti sanitari, ritiro/richiamo di prodotti non conformi).

I Regolamenti comunitari che disciplinano il controllo ufficiale degli alimenti affidano alle Autorità Competenti importanti compiti di polizia amministrativa che, se applicati correttamente, rappresentano un buon deterrente nei confronti degli OSA (campionamento e distruzione di merci non conformi, interruzione dell'attività, sospensione/revoca del riconoscimento comunitario o della registrazione ed è quanto accade in tutti i Paesi dell'UE).

In Italia si è mantenuto un livello penale parallelo e sovraordinato che, di fatto, deresponsabilizza le autorità competenti perché non

prevede alcuna discrezionalità tecnica e tende a trasformare ogni indizio in una prova.

Molte “anomalie” italiane hanno questa genesi (siamo il Paese UE con maggiori “non conformità” e allerta sanitari), non soltanto per l’esistenza di un doppio binario (penale e amministrativo) ma anche perché, non di rado, l’azione penale parte da esiti dell’autocontrollo e non del controllo ufficiale.

È oggettivamente un campo scivoloso perché non privo di ambiguità, prima fra tutte, la compresenza di Autorità Competenti per il controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande appartenenti al Servizio Sanitario Nazionale e di “Organi di controllo” che fanno capo ad altre amministrazioni dello Stato che operano in modo autonomo e, a volte, non coerente con gli indirizzi stabiliti dall’Unione Europea.

Le Autorità Competenti devono rendicontare alla Commissione Europea i contenuti e gli esiti dei Piani Nazionali e Regionali e dell’operato delle strutture preposte ai controlli (ASL e Regioni in prima fila) mentre gli Organi di controllo, quando non operano su incarico della Magistratura, si muovono fuori da questo schema.

La “non conformità” rilevata dall’OSA nell’ambito dell’autocontrollo non può e non deve essere ignorata, ma non può essere considerata come una “prova” per l’avvio di un procedimento penale a carico dell’impresa sia perché l’alimento è ancora nella disponibilità dell’impresa stessa sia perché in molti casi si può ricorrere ad interventi o a procedure che consentono di controllare i punti critici lungo l’intero processo produttivo per il rispetto dei parametri previsti dalla norma.

La termizzazione, la pastorizzazione, l’aggiunta di sostanze chimiche ad azione antimicrobica, fino ad arrivare all’utilizzo di procedimenti chimici o fisici rivolti a correggere “non conformità” (ad. es. i trattamenti di congelazione di alcuni alimenti ai fini della bonifica preventiva di taluni parassiti, l’estrazione di taluni componenti degli alimenti mediante solventi, l’impiego di acidi o basi forti nella produzione di gelatine alimentari ecc.) sono interventi “correttivi” legittimi che rientrano nella sfera della “gestione del rischio” nell’ambito dell’autocontrollo (controllo dei CCP) ma rischiano di diventare penalmente rilevanti quando gli alimenti sono già immessi sul mercato.

La “miscelazione” di ingredienti è prassi ovvia negli alimenti

composti e può succedere che uno degli ingredienti utilizzati risulti, a posteriori, non conforme.

È accaduto con i prodotti a base di peperoncino contenenti Sudan IV (colorante vietato), con prodotti d'uovo contenenti residui di Fipronil, con miscele per la preparazione di salumi contenenti additivi non consentiti, il rilevamento in matrici alimentari di contaminanti ambientali estranei al processo produttivo come le diossine, i furani, i metalli pesanti e molti altri episodi/scandali che hanno dato origine ad allerta comunitari di grande rilevanza mediatica.

In tutti questi casi si è potuto constatare che l'orientamento espresso dall'Unione Europea con le norme del cosiddetto "pacchetto igiene" e con i recenti regolamenti relativi al controllo ufficiale (Reg. 2017/625/UE<sup>8</sup>) stentano a trovare una corretta applicazione nel nostro Paese.

I due Regolamenti del pacchetto igiene destinati agli operatori del Settore agroalimentare (Reg.852/04<sup>9</sup> e Reg.853/04<sup>10</sup>) sanciscono principi fondamentali di responsabilità degli operatori del settore agroalimentare e di compartecipazione, anche economica, nel sistema di garanzie di salubrità degli alimenti.

Il Regolamento CEE 178/02, norma di alto profilo e ancora oggi cornice generale del diritto alimentare dell'Unione Europea, ha introdotto il principio dell'analisi del rischio come metodologia per definire le misure di autocontrollo aziendali.

L'art 2 del Regolamento CEE 178/02 definisce alimento «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani».

<sup>8</sup> Cfr. il regolamento (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, in *GUUE* L 95 del 7 aprile 2017, pp. 1 ss.

<sup>9</sup> Cfr. il Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari, in *GUUE* L 226 del 25 giugno 2004, pp. 3 ss.

<sup>10</sup> Cfr. il Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, in *GUUE* L 226 del 25 giugno 2004, pp. 22 ss.

L'articolo 14 dello stesso Regolamento, nel definire i requisiti di sicurezza degli alimenti precisa che «gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato» e che «gli alimenti sono considerati a rischio (...) sono dannosi per la salute (...) o (...) se sono inadatti al consumo umano».

Il punto 7 dello stesso art. 14 precisa che «gli alimenti conformi a specifiche disposizioni comunitarie riguardanti la sicurezza alimentare sono considerati sicuri in relazione agli aspetti disciplinati dalle medesime» che equivale a dire che il latte non conforme per presenza di *aflatossina M1* oltre i limiti stabiliti dal Regolamento CE n. 1881/2006 della Commissione del 19 dicembre 2006 non è sicuro (quindi, “a rischio”) e non può essere immesso sul mercato.

L'autocontrollo rappresenta, anche per le Autorità Competenti e per gli Organi di vigilanza l'ambito di verifica e di confronto sull'adeguatezza o meno delle garanzie di sicurezza alimentare dichiarate ed attuate dall'OSA.

Se il documento di autocontrollo risulta inadeguato, insufficiente o non applicato sono previste prescrizioni per interventi correttivi e, nei casi più gravi, sanzioni.

Per ridurre l'enorme forbice tra “atteso” e “reale” sarebbe utile rispondere con onestà a queste poche domande:

- le aziende di produzione primaria e quelle di trasformazione e commercio dispongono ed attuano misure di autocontrollo adeguate?
- Nell'ambito dei controlli ufficiali le Autorità Competenti verificano che i comportamenti aziendali siano coerenti con il contenuto del piano di autocontrollo e che le azioni correttive descritte (ed attuate) siano in grado di garantire la sicurezza alimentare?
- Nel caso specifico, che cosa prevede il piano di autocontrollo per la gestione del rischio aflatossine? La frequenza e la profondità degli interventi previsti sono compatibili con l'esito della valutazione dei rischi?

Se nei primi segmenti della filiera, ove si possono adottare accorgimenti utili per contenere il rischio micotossine, l'autocontrollo è una parola misconosciuta ed il controllo ufficiale è insufficiente, è evidente che nelle fasi di raccolta e trasformazione del latte il controllo ufficiale, in caso di positività, coinciderà con l'avvio di procedimenti penali nei confronti di chi detiene il prodotto contaminato e con l'avvio delle

procedure di ritiro e richiamo di tutti i prodotti che contengono anche soltanto tracce di *aflatossina M1* ampiamente inferiori ai limiti di legge.

Nell'ambito del procedimento penale diventa prioritario l'accertamento dei colpevoli del reato e la valutazione del rischio diventa utile per derubricare la fattispecie (come nel caso della sentenza della Corte in esame) e non per stabilire se il prodotto in commercio debba essere ritirato dal mercato o se possa essere consumato.

L'approccio prioritariamente "amministrativo" del Controllo Ufficiale degli alimenti può essere pienamente utilizzato nelle fasi della produzione primaria sfruttando al massimo l'interazione tra autocontrollo e controllo ufficiale, con risultati ottimi sul versante della prevenzione dei rischi. Negli stadi successivi è inevitabile che prenda il sopravvento l'approccio penale, con le conseguenze ben note.

Nella sentenza della Corte di Cassazione qui in commento non ci sono cenni alle conseguenze amministrative (ed economiche) che i fatti giudicati hanno comportato per i produttori non indagati o non condannati ma è presumibile che molti produttori abbiano dovuto ritirare dal mercato ingenti quantitativi di prodotti sicuri (non a rischio per i consumatori) perchè ottenuti anche con partite di latte risultato (a posteriori) non conforme.

In queste inchieste che hanno una grande rilevanza mediatica bisognerebbe distinguere nettamente tra comportamenti illeciti volontari penalmente rilevanti, come l'occultamento di esiti non conformi o la miscelazione dolosa di alimenti non conformi con alimenti genuini, dal coinvolgimento di tutti gli operatori della filiera che, in buona fede, hanno avviato alla trasformazione latte di massa conforme alle norme di sicurezza alimentare ed hanno posto in commercio prodotti sicuri.

In altri termini, senza pregiudizio per l'azione penale nei confronti dei responsabili degli illeciti accertati, i provvedimenti di ritiro e richiamo dei prodotti trasformati già immessi sul mercato dovrebbero essere attivati per ovvie ragioni di "sostenibilità" soltanto nel caso di non conformità dei prodotti stessi tale da configurare le ipotesi di "dannoso" ed "inadatto" che sono alla base del concetto di rischio definito dall'art 14 del Regolamento 178/02/CE.

In proposito si registrano alcuni timidi pronunciamenti

dell'Istituto Superiore della Sanità e del Comitato nazionale sicurezza alimentare (organo tecnico-consultivo che opera all'interno del Ministero della salute) che, chiamati in causa in occasione di alcuni allerta sanitari (micotossine, Fipronil, ossido di etilene), hanno valutato con rigore scientifico la pericolosità di alimenti in commercio contenenti, come ingrediente, il prodotto risultato contaminato, ma nei quali, ai controlli analitici, il contaminante risultava in quantità inferiore alle soglie stabilite dalla legge.

I pareri espressi (indirizzati al Ministero della Salute) sembrano aprire, seppure in modo non generalizzato, una via per la modulazione degli interventi di ritiro dal mercato basati sulla valutazione dei rischi e non sulla “tolleranza zero”.

Al riguardo, può essere utile anche la lettura della recente Sentenza del Consiglio di Stato – Sezione Terza – n 2019 del 28 febbraio 2023<sup>11</sup> che, pur respingendo l'appello del ricorrente, tocca alcuni punti di grande rilievo.

In particolare, si fa riferimento al comma 6 dell'art. 14 del Regolamento CE 178/2002 che prevede la possibilità di una valutazione del rischio approfondita nell'ambito della stessa partita di prodotti risultati non conformi ad una prima valutazione e implicitamente, a maggior ragione, risulterebbe possibile e forse anche auspicabile, il ricorso alla valutazione del rischio su partite di prodotti trasformati in cui il prodotto non conforme figura, spesso in quantità trascurabili, nella lista degli ingredienti.

Su questo orientamento si registra una convergenza anche nell'ambito del gruppo dei coordinatori europei delle crisi alimentari che, nel gennaio 2022, preso atto dell'approccio basato sulla valutazione del rischio già adottato da alcuni Paesi UE, non ha manifestato contrarietà ad un sistema basato sulla rilevazione del rischio nel prodotto finale anziché sulla rintracciabilità degli ingredienti.

È difficile essere giusti. Con una libera citazione di un pensiero di *Blaise Pascal* si potrebbe affermare che quando non si riesce a far sì che ciò che è “giusto” sia anche “forte”, può risultare comodo concludere che ciò che è “forte” debba essere necessariamente anche “giusto”.

<sup>11</sup> La sentenza è disponibile sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) ed è stata segnalata nella newsletter CeDiSA del mese di febbraio 2023.

Non è raro, nel nostro Paese, che si rinunci a discutere con serietà professionale in situazioni di crisi e di emergenza sanitaria per non correre il rischio di essere accusati di non dare priorità alla tutela della salute, di essere complici con il sistema produttivo o di essere incompetenti.

In tema di sicurezza alimentare la distanza tra il mondo reale e la percezione mediatica è tale da suggerire, nelle prime fasi delle emergenze ad alto risalto mediatico, un prudente silenzio.

Ma poi non bisogna rinunciare a battersi per il “giusto” senza timori per “il forte”.

**Gianfranco Corgiat Loia**

#### *ABSTRACT*

##### *IT*

Questo commento, muovendo dalla sentenza della Corte di Cassazione penale n. 1444/2023, analizza il tema delle aflatossine nel latte per individuare limiti e criticità dell’attuale approccio tanto del controllo ufficiale quanto degli OSA alla questione della “sicurezza” degli alimenti contaminati rispetto al superamento delle soglie prudenziali fissate dalle normative europee. L’autore conclude nel senso di auspicare una distinzione fra l’accertamento delle responsabilità penali e la gestione del rischio dal punto di vista della sicurezza alimentare.

##### *EN*

*Moving from the recent judgment no. 1444/2023 of the Italian Suprema Corte di Cassazione, this comment analyses the “aflatoxin-in-dairy-products” issue in order to highlight the weakness in the current public and private approach to food safety problems. In particular, the Author focuses on the exceeding the threshold, which does not automatically imply that food is not “safe”, according to the current definition of “food safety” provided by the EU Regulation No. 178/02 on general food law. The comment remarks that it is important to make a distinction between penal investigations and the general approach to risk management in food safety.*

*PAROLE CHIAVE*

Aflatossine – latte – limiti di legge – superamento della soglia – responsabilità – sicurezza alimentare.

*Alfatoxins – milk – legal limits – exceeding the threshold – responsibility – food security.*



## OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA ALIMENTARE

Le sentenze citate sono segnalate nella newsletter mensile CeDiSA ([www.cedisa.info](http://www.cedisa.info)) e pubblicate nella versione integrale in formato pdf sulla pagina del gruppo Facebook CAFLA – Corso di Alta Formazione in Legislazione Alimentare all'indirizzo internet <https://www.facebook.com/groups/481069885867217>.

### Giurisprudenza dell'Unione europea.

#### **Agricoltura.**

#### **Sul confine giuridico fra NBTs e OGM.**

Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza del 7 febbraio 2023, causa C-688/21, *Confédération paysanne et al. c. Premier ministre, Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*, ECLI:EU:C:2023:75.

Emissione deliberata in ambiente di organismi geneticamente modificati – Direttiva 2001/18/CE – Articolo 3, paragrafo 1 – Allegato I B, punto 1 – Ambito di applicazione – Esenzioni – Tecniche o metodi di modificazione genetica utilizzati convenzionalmente con una lunga tradizione di sicurezza – Mutagenesi casuale in vitro.

*L'articolo 3, paragrafo 1, 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, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, di tale direttiva e alla luce del considerando 17 della stessa, deve essere interpretato nel senso che gli organismi ottenuti mediante l'applicazione di una tecnica o di un metodo di mutagenesi fondati su modalità di modificazione, da parte dell'agente mutageno, del materiale genetico dell'organismo interessato che siano le stesse di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza, ma che differiscono da tali*

*seconda tecnica o secondo metodo di mutagenesi per altre caratteristiche, sono, in linea di principio, esclusi dalla deroga di cui alla disposizione in questione, a condizione che sia accertato che dette caratteristiche possono comportare modificazioni del materiale genetico dell'organismo di cui trattasi diverse, per la loro natura o per il ritmo con cui si verificano, da quelle risultanti dall'applicazione della suddetta seconda tecnica o del suddetto secondo metodo di mutagenesi. Tuttavia, gli effetti inerenti alle colture in vitro non giustificano, in quanto tali, che da tale deroga siano esclusi gli organismi ottenuti mediante l'applicazione in vitro di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni in vivo con una lunga tradizione di sicurezza relativa a tali applicazioni.*

**Divieto di immissione sul mercato e di uso di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti neonicotinoidi**

Corte di giustizia dell'Unione europea (Prima Sezione), sentenza del 19 gennaio 2023, causa C-162/21, *Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL, TN c. État belge*, ECLI:EU:C:2023:30.

Regolamento (CE) n. 1107/2009 – Immissione sul mercato di prodotti fitosanitari – Articolo 53, paragrafo 1 – Situazioni di emergenza fitosanitaria – Deroga – Ambito di applicazione – Sementi conciate con prodotti fitosanitari – Neonicotinoidi – Sostanze attive che comportano rischi elevati per le api – Divieto di immissione sul mercato e di uso all'esterno delle sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti siffatte sostanze attive – Regolamento di esecuzione (UE) 2018/784 e regolamento di esecuzione (UE) 2018/785 – Inapplicabilità della deroga – Protezione della salute umana e animale e dell'ambiente – Principio di precauzione.

*L'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE, deve essere interpretato nel senso che esso non consente a uno Stato membro di autorizzare*

*l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari ai fini della concia delle sementi, nonché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con tali prodotti, qualora l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con i medesimi prodotti siano stati espressamente vietati da un regolamento di esecuzione.*

### **Impegni agroambientali e finanziamenti PAC.**

Corte di giustizia dell'Unione europea (Ottava Sezione), Sentenza del 16 febbraio 2023, causa C-343/21, PV, ECLI:EU:C:2023:111.

Misure di sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – Pagamenti agroambientali – Regolamento (CE) n. 1974/2006 – Impossibilità per i beneficiari di continuare a rispettare gli impegni assunti – Nozioni di “operazione di ricomposizione fondiaria” e di “interventi di riassetto fondiario” – Assenza di misure necessarie per adeguare gli obblighi del beneficiario alla nuova situazione dell'azienda – Regolamento (CE) n. 1122/2009 – Nozione di “forza maggiore e circostanze eccezionali”

*L'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento (CE) n.1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), deve essere interpretato nel senso che esso è applicabile nel caso in cui un agricoltore si trovi nell'impossibilità di continuare a rispettare gli impegni agroambientali da esso assunti, per l'ultimo anno di esecuzione degli stessi, e tale impossibilità derivi direttamente da un'operazione di ricomposizione fondiaria o da un intervento di riassetto fondiario decisi o approvati da un'autorità pubblica competente, aventi un'incidenza sulla struttura dell'azienda agricola costituente l'oggetto degli impegni suddetti. Per contro, la disposizione sopra citata non è applicabile nel caso in cui detta impossibilità derivi dal venir meno del diritto di utilizzare una parte della superficie di tale azienda durante l'esecuzione degli impegni in parola (1).*

*L'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 deve essere interpretato nel senso che la mancata adozione, da parte di uno Stato*

*membro, delle misure necessarie per permettere di adeguare gli impegni agroambientali di un beneficiario alla nuova situazione della sua azienda agricola risultante da un'operazione di ricomposizione fondiaria o da interventi di riassetto fondiario, ai sensi di detta disposizione, osta a che a tale beneficiario venga chiesto di rimborsare i fondi percepiti per il periodo durante il quale gli impegni in parola erano rispettati (2).*

*L'articolo 31 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003, deve essere interpretato nel senso che se l'impossibilità, per un beneficiario, di continuare a rispettare un impegno agroambientale a causa della mancata conclusione di accordi con altri proprietari o utilizzatori di terreni agricoli per lo sfruttamento di questi ultimi può, in linea di principio, costituire una causa di forza maggiore, ciò vale soltanto a condizione che tale impossibilità sia dovuta a circostanze estranee a detto beneficiario, anormale e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado tutta la diligenza impiegata dal beneficiario stesso, circostanza questa la cui verifica incombe al giudice del rinvio (3).*

### **Alimenti.**

#### **Sulla distinzione fra «alimento a fini medici speciali», medicinali per uso umano e integratori alimentari.**

Corte di giustizia UE, Sez. II, del 2 marzo 2023, causa C-760/21, *Kwizda Pharma GmbH c. Landeshauptmann von Wien*.

Regolamento (UE) n. 609/2013 - Articolo 2, paragrafo 2, lettera g)  
- Nozione di «alimento a fini medici speciali» - Altre esigenze nutrizionali specifiche - Gestione dietetica - Modifica della dieta - Sostanze nutrienti - Utilizzo sotto controllo medico - Ingredienti non assimilati o metabolizzati nel canale alimentare - Delimitazione rispetto ai medicinali - Delimitazione rispetto agli integratori alimentari.

*L'articolo 1, punto 2, della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, come modificata dalla direttiva 2004/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, e l'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), del regolamento (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso e che abroga la direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione, devono essere interpretati nel senso che: al fine di distinguere le nozioni di «medicinale» e di «alimento a fini medici speciali», definite rispettivamente in tali disposizioni, occorre valutare, alla luce della natura e delle caratteristiche del prodotto interessato, se si tratti di un alimento destinato a soddisfare le esigenze specifiche di una gestione dietetica oppure di un prodotto destinato a prevenire o curare malattie umane, a ripristinare, correggere o modificare funzioni fisiologiche esercitando un'azione farmacologica, immunologica o metabolica, ovvero a stabilire una diagnosi medica, o eventualmente presentato come tale (1).*

*L'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), del regolamento n. 609/2013 deve essere interpretato nel senso che: in primo luogo, la nozione di «gestione dietetica» ricomprende le esigenze - causate da una malattia, un disturbo o uno stato patologico - il cui soddisfacimento è indispensabile al paziente sotto l'aspetto nutrizionale; in secondo luogo, la qualificazione come «alimento a fini medici speciali» non può essere subordinata alla condizione che il soddisfacimento delle esigenze di «gestione dietetica» di una malattia, un disturbo o uno stato patologico, e, di conseguenza, l'effetto di tale prodotto abbiano luogo necessariamente durante o in seguito alla digestione e, in terzo luogo, la nozione di «modifica [esclusivamente] della normale dieta» comprende sia le situazioni in cui una modifica dell'alimentazione è impossibile o pericolosa per il paziente, sia quelle in cui per il paziente è molto difficile soddisfare le proprie esigenze nutrizionali con alimenti comuni (2).*

*L'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), del regolamento n. 609/2013*

*deve essere interpretato nel senso che ai fini dell'applicazione di tale regolamento, che non definisce la nozione di «sostanza nutriente», occorre fare riferimento alla definizione di «sostanza nutritiva» quale compare all'articolo 2, paragrafo 2, lettera s), del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione. 4) L'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), del regolamento n. 609/2013 deve essere interpretato nel senso che: ai fini dell'applicazione di tale regolamento, che non definisce la nozione di «sostanza nutriente», occorre fare riferimento alla definizione di «sostanza nutritiva» quale compare all'articolo 2, paragrafo 2, lettera s), del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (3).*

*L'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), del regolamento n. 609/2013 deve essere interpretato nel senso che: da un lato, un prodotto deve essere utilizzato sotto controllo medico se la raccomandazione e la successiva valutazione di un operatore sanitario sono necessarie in considerazione delle esigenze di gestione dietetica di una malattia, un disturbo o uno stato patologico particolari e degli effetti del prodotto sulle esigenze nutrizionali del paziente nonché su quest'ultimo e, dall'altro, il requisito secondo il quale un alimento a fini medici speciali è «da utilizzare sotto controllo medico» non è una condizione per la qualificazione come tale di un prodotto (4).*

*L'articolo 2 della direttiva 2002/46 e l'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), del regolamento n. 609/2013 devono essere interpretati nel senso che: le nozioni di «integratore alimentare» e di «alimento a fini medici speciali», definite rispettivamente in tali disposizioni, si escludono a vicenda e che è necessario determinare caso per caso e in funzione delle caratteristiche e delle condizioni di utilizzo se un prodotto rientri nell'una o nell'altra nozione (5).*

### **Sul rapporto fra condotte dei distributori e responsabilità del produttore nell'ambito della concorrenza**

Corte di giustizia dell'Unione europea (Quinta Sezione), sentenza del 19 gennaio 2023, causa C- 680/20, *Unilever Italia Mkt. Operations Srl*

*c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, ECLI:EU:C:2023:33.

Concorrenza – Articolo 102 TFUE – Posizione dominante – Imputazione al produttore dei comportamenti dei suoi distributori – Esistenza di vincoli contrattuali tra il produttore e i distributori – Nozione di “unità economica” – Ambito di applicazione – Sfruttamento abusivo – Clausola di esclusiva – Necessità di dimostrare gli effetti sul mercato.

*L'articolo 102 TFUE deve essere interpretato nel senso che i comportamenti adottati da distributori facenti parte della rete di distribuzione dei prodotti o dei servizi di un produttore che gode di una posizione dominante possono essere imputati a quest'ultimo, qualora sia dimostrato che tali comportamenti non sono stati adottati in modo indipendente da detti distributori, ma fanno parte di una politica decisa unilateralmente da tale produttore e attuata tramite tali distributori (1).*

*L'articolo 102 TFUE deve essere interpretato nel senso che, in presenza di clausole di esclusiva contenute in contratti di distribuzione, un'autorità garante della concorrenza è tenuta, per accertare un abuso di posizione dominante, a dimostrare, alla luce di tutte le circostanze rilevanti e tenuto conto, segnatamente, delle analisi economiche eventualmente prodotte dall'impresa in posizione dominante riguardo all'inidoneità dei comportamenti in questione ad escludere dal mercato i concorrenti efficienti tanto quanto essa stessa, che tali clausole siano capaci di limitare la concorrenza. Il ricorso al criterio detto «del concorrente altrettanto efficiente» ha carattere facoltativo. Tuttavia, se i risultati di un siffatto criterio sono prodotti dall'impresa interessata nel corso del procedimento amministrativo, l'autorità garante della concorrenza è tenuta a esaminarne il valore probatorio (2).*

**Bisfenolo A: discrezionalità valutativa e parametri del giudizio di ragionevolezza delle decisioni dell'ECHA in merito alla sua qualificazione come “sostanza estremamente preoccupante” nell'ambito del regolamento REACH.**

Corte di giustizia dell'Unione europea (Quarta Sezione), sentenza del 09 marzo 2023, causa C-119/21, *PlasticsEurope AISBL c. Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)*, ECLI:EU:C:2023:180.

Definizione di un elenco di sostanze soggette ad autorizzazione – Regolamento (CE) n. 1907/2006 – Allegato XIV – Elenco delle sostanze identificate per l'eventuale inclusione nell'allegato XIV – Aggiornamento dell'inclusione della sostanza bisfenolo A come “sostanza estremamente preoccupante”.

*All'ECHA deve essere riconosciuto un ampio potere discrezionale ai fini dell'individuazione delle sostanze estremamente preoccupanti ai sensi dell'articolo 57, lettera f), del regolamento REACH, in considerazione delle valutazioni scientifiche e tecniche estremamente complesse che detta agenzia deve effettuare in tale contesto.*

*L'ampio potere discrezionale delle autorità dell'Unione, che implica un sindacato giurisdizionale limitato del suo esercizio, non riguarda esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di base. Tuttavia, siffatto controllo giurisdizionale, anche se ha portata limitata, richiede che le autorità dell'Unione, da cui promana l'atto di cui trattasi, siano in grado di dimostrare dinanzi al giudice dell'Unione che l'atto è stato adottato attraverso un effettivo esercizio del loro potere discrezionale, il quale presuppone la presa in considerazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze rilevanti della situazione che tale atto è inteso a disciplinare.*

*Nell'ambito della valutazione dell'efficacia probatoria degli elementi di prova, l'ECHA può «escludere gli studi che non considera pertinenti per motivi plausibili legati alla coerenza interna della valutazione effettuata». L'obbligo incombente all'ECHA di tener conto di tutte le prove pertinenti non implica che debbano necessariamente essere inclusi nella sua valutazione, tutti gli studi effettuati, indipendentemente dalla loro*

*attendibilità o pertinenza, alla luce in particolare della circostanza che il bisfenolo A è una delle sostanze più studiate al mondo. Un errore manifesto di valutazione può essere riscontrato solo se l'ECHA avesse completamente ed erroneamente ignorato uno studio attendibile la cui inclusione avrebbe alterato la valutazione complessiva degli elementi di prova in modo tale che la decisione finale sarebbe stata priva di plausibilità.*

### **Ambiente.**

#### **Pratiche vietate per alcune categorie di biocidi.**

Corte di giustizia dell'Unione europea (Terza Sezione), sentenza del 19 gennaio 2023, causa C-147/21, *Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF) c. Ministre de la Transition écologique*, ECLI:EU:C:2023:31

Ravvicinamento delle legislazioni – Biocidi – Regolamento (UE) n. 528/2012 – Articolo 72 – Libera circolazione delle merci – Articolo 34 TFUE – Possibilità per gli Stati membri di adottare misure restrittive in materia di pratiche commerciali e di pubblicità – Modalità di vendita che esulano dall'ambito di applicazione dell'articolo 34 TFUE – Giustificazione – Articolo 36 TFUE – Obiettivo di tutela della salute umana e animale e dell'ambiente – Proporzionalità.

*L'articolo 72 del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi, come modificato dal regolamento (UE) n. 334/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, deve essere interpretato nel senso che:*

*- esso osta ad una normativa nazionale che imponga l'apposizione di una dicitura, oltre a quella prevista dall'articolo citato, sugli annunci pubblicitari rivolti ai professionisti a favore dei biocidi rientranti nei tipi di prodotto 2 e 4, compresi nel gruppo 1 di tali tipi di prodotto, di cui all'allegato V di detto regolamento, nonché nei tipi di prodotto 14 e 18, compresi nel gruppo 3 di tali tipi di prodotto, di cui all'allegato V del medesimo regolamento e non osta ad una normativa nazionale che vieti*

*la pubblicità rivolta al pubblico a favore dei biocidi rientranti nei tipi di prodotto 2 e 4, compresi nel gruppo 1 di tali tipi di prodotto, di cui all'allegato V del regolamento n. 528/2012, nonché nei tipi di prodotto 14 e 18, compresi nel gruppo 3 di tali tipi di prodotto, di cui all'allegato V di detto regolamento (1).*

*Gli articoli 34 e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che vieti talune pratiche commerciali quali riduzioni di prezzo, sconti, ristorni, la differenziazione delle condizioni generali e particolari di vendita, la consegna di unità gratuite e tutte le pratiche equivalenti, relative ai biocidi rientranti nei tipi di prodotto 14 e 18, compresi nel gruppo 3 di tali tipi di prodotto, di cui all'allegato V del regolamento n. 528/2012 qualora la normativa di cui trattasi trovi giustificazione negli obiettivi di tutela della salute e della vita delle persone e dell'ambiente, sia idonea a garantire il conseguimento di detti obiettivi e non ecceda quanto necessario per raggiungerli, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare e non ostano ad una normativa nazionale che vieti la pubblicità rivolta al pubblico a favore dei biocidi rientranti nei tipi di prodotto 2 e 4, compresi nel gruppo 1 di tali tipi di prodotto, di cui all'allegato V di detto regolamento, nonché nei tipi di prodotto 14 e 18, compresi nel gruppo 3 di tali tipi di prodotto, di cui all'allegato V del medesimo regolamento, qualora la normativa di cui trattasi trovi giustificazione negli obiettivi di tutela della salute e della vita delle persone e dell'ambiente, sia idonea a garantire il conseguimento di detti obiettivi e non ecceda quanto necessario per raggiungerli, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare (2).*

#### **Giurisprudenza italiana.**

#### **Giurisprudenza costituzionale.**

#### **Alimenti.**

**Sulla ragionevolezza delle previsioni normative in materia di sanzioni per omessa vigilanza da parte di un organismo di certificazione nell'ambito dei regimi di qualità DOP – IGP**

Sentenza della Corte costituzionale del 10 marzo 2023, n. 40.

Sanzioni amministrative - Disposizioni a tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari - Inadempienze della struttura di controllo alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario concernenti una denominazione protetta - Prevista applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di euro cinquantamila.

*Con riferimento alle sanzioni penali, l'individualizzazione della pena - che si ottiene con l'indicazione di una forbice edittale, che consenta al giudice di determinarla in base alle specificità della fattispecie concreta - costituisce naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale. In via di principio, perciò, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il "volto costituzionale" del sistema penale, potendo il dubbio di illegittimità costituzionale essere superato solo a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato.*

*Una pronuncia di mero accoglimento nei confronti di una misura sanzionatoria non è praticabile quando la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa: come, ad esempio, quando ne derivasse una menomata protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali.*

*Laddove il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore si riveli manifestamente irragionevole a causa della sua evidente sproporzione rispetto alla gravità del fatto, un intervento correttivo del giudice delle leggi è possibile a condizione che il trattamento sanzionatorio medesimo possa essere sostituito sulla base di precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo, intesi quali soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata.*

## **Ambiente.**

**Sul riparto di giurisdizione in materia di rifiuti e sulla possibilità di promuovere incidente di costituzionalità in merito a un consolidato orientamento giurisprudenziale inteso come “diritto vivente”.**

Sentenza della Corte Costituzionale del 22 luglio 2022 n. 178.

Giustizia amministrativa - Riparto di giurisdizione - Controversie risarcitorie per i danni conseguenti a comportamenti meramente materiali della pubblica amministrazione, nella gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, nella lettura offerta dal diritto vivente - Denunciata violazione dei principi costituzionali sul riparto di giurisdizione.

*In presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, "il giudice a quo, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di 'diritto vivente' e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Una volta che il giudice abbia consapevolmente scelto in modo non implausibile una determinata interpretazione della norma, che ritiene non superabile, "la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice a quo non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità.*

*L'orientamento giurisprudenziale richiamato nell'ordinanza di rimessione, nel precisare che appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo ogni controversia attinente all'«organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani [...] e [al]l'esercizio del correlativo potere dell'Amministrazione comunale» (Corte di cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 16304 del 2013; terza sezione civile, sentenza n. 26913 del 2014), sottolinea invero la necessità che alla definizione della fattispecie che radica la giurisdizione*

*amministrativa concorra l'esercizio di un potere, giacché «presupposto della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è l'esercizio, ancorché illegittimo o mancato, del potere che la legge attribuisce alla Pubblica Amministrazione per la gestione del servizio pubblico di raccolta [dei] rifiuti urbani nel pubblico interesse; mentre la stessa lettera della norma esige trattarsi, quando l'azione non abbia ad oggetto in via diretta atti e provvedimenti amministrativi, di comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere».*

*Di conseguenza, le stesse controversie in materia di gestione dei rifiuti da parte della pubblica amministrazione, anche se incidenti su diritti soggettivi e sulle connesse fattispecie risarcitorie, rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo «allorche' la lesione d[ei] diritti sia dedotta come effetto di un comportamento illegittimo perché omissivo di adozione di provvedimenti da emettere per prevenire, impedire, rimuovere l'abbandono dei rifiuti sulle strade» (Corte cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 16304 del 2013).*

*Quanto affermato dunque in termini generali dalla Corte di cassazione a proposito dell'ambito della giurisdizione amministrativa nelle controversie di cui all'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm. è in linea con il richiamato orientamento di questa Corte secondo cui, affinché sia rispettato il limite costituzionale desumibile dall'art. 103 Cost., è decisivo che si tratti di comportamenti costituenti, comunque, «espressione di un potere amministrativo e non anche [di] quelli meramente materiali posti in essere dall'amministrazione al di fuori dell'esercizio di una attività autoritativa».*

### **Giurisprudenza amministrativa.**

#### **Agricoltura.**

**Sulla illegittima preclusione della possibilità di utilizzare foglie, radici e germogli di canapa ai fini della coltivazione.**

Sentenza T.A.R. Lazio – Roma - Sez. V –del 14 febbraio 2023 n. 2613.

Agricoltura - Coltivazione, lavorazione e trasformazione della canapa da destinarsi a diversi usi, tra cui il florovivaismo, la cosmetica, l'impiego farmaceutico ovvero alimentare - elenco delle specie di piante officinali coltivate nonché criteri di raccolta e prima trasformazione delle specie di piante officinali spontanee - Possibilità di impiego dei soli semi e derivati dei semi - Preclusione della possibilità di utilizzare le restanti parti (i.e. foglie, radici e germogli) - Illegittimità.

*Il principio di precauzione è sintetizzato a livello europeo nell'adozione da parte della pubblica amministrazione di azioni proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e coerenti, in quanto dirette alla realizzazione di un corretto equilibrio nell'attività di bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco. Applicando tali coordinate ermeneutiche al caso in esame si ricava che la limitazione all'industrializzazione ed alla commercializzazione della canapa soltanto alle fibre ed ai semi risulterebbe in contrasto con gli articoli 34 e 36 del TFUE, i quali devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che vieta la commercializzazione del cannabidiolo (CBD) legalmente prodotto, qualora sia estratto dalla pianta di cannabis sativa nella sua interezza e non soltanto dalle sue fibre e dai suoi semi, a meno che tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo della tutela della salute pubblica e non ecceda quanto necessario per il suo raggiungimento. In altre parole, la normativa nazionale di ciascun Stato membro può limitare l'utilizzo delle parti della pianta soltanto se tale limitazione sia strettamente indispensabile a tutelare il diritto alla salute pubblica, purché ciò non ecceda quanto necessario per il suo raggiungimento. In caso contrario, la normativa nazionale determinerebbe una indebita restrizione quantitativa, che si porrebbe in aperto e manifesto contrasto con il principio di libera circolazione delle merci sancito a livello europeo. Senonché, nel caso di specie nessuna evidenza circa l'esigenza di tutela del diritto alla salute, anche nell'ottica del principio di precauzione, è stata fornita dalle amministrazioni resistenti, che si sono limitate ad invocare siffatti principi senza tuttavia fornire alcun dato concreto o elemento scientifico rispetto alla fattispecie che occupa. Sotto un diverso profilo non può non osservarsi che il provvedimento oggetto di gravame non ha natura di regolamento ministeriale ed è, quindi, un atto meramente amministrativo non provvisto dei caratteri*

*dell'innovatività e, come tale, deve essere corredato da idonea motivazione che tenga adeguatamente conto delle ragioni di interesse pubblico sottese all'adozione dell'atto.*

*Nei casi come quello di cui al presente giudizio, è necessario che l'amministrazione si faccia carico di spiegare adeguatamente le superiori esigenze di tutela della salute e di precauzione, fornendo i dati scientifici che diano effettiva evidenza della sussistenza di un rischio derivante dalla coltivazione delle piante della canapa nella sua interezza (i.e. semi, derivati dei semi, foglie e infiorescenze da cui sia stata estratta la resina).*

### **Alimenti.**

#### **Ancora sull'obbligo per i produttori di pasta di indicare in etichetta il Paese di coltivazione del grano e il Paese di molitura.**

TAR Lazio, sezione V, sentenza del 25 gennaio 2023, n. 1291.

Norme interpretate e oggetto di valutazione: decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico n. 0009317 del 26 luglio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 17 agosto 2017.

Prodotti alimentari – paste di semola di grano duro – etichettatura – obbligo di indicazione dell'origine – ingrediente primario – disciplina nazionale – Regolamento 1169/2011 Ue – conflitto – non sussiste – clausola normativa di mutuo riconoscimento - discriminazione alla rovescia – non sussiste.

*L'obiettivo primario del decreto concernente l'obbligo di indicazione dell'origine della semola di grano duro nell'etichettatura della pasta alimentare è quello di rendere al consumatore informazioni chiare e trasparenti sull'origine dei prodotti alimentari, al fine di valorizzare la sua libera e consapevole scelta, coerentemente a quanto stabilito dal Regolamento UE n. 1169 del 2011. Deve ritenersi priva di pregio l'asserita violazione dell'articolo 39 del regolamento UE n. 1169 del 2011, trattandosi di riferimento normativo alternativo e non sostitutivo, rispetto alla possibilità di fare inserire, in etichetta, l'indicazione dell'origine del-*

*la materia prima prevista all'articolo 26 del medesimo regolamento, che ha trovato applicazione nel caso di specie (1).*

*Alle medesime conclusioni deve giungersi in ordine alla dedotta violazione dell'art. 45 del regolamento UE n. 1169 del 2011. Trattasi, infatti, di disposizione mai richiamata dal decreto impugnato, facente invece riferimento l'articolo 38, par. 1, del medesimo regolamento (2).*

*L'obbligo di indicazione in etichetta del paese di coltivazione del grano e del paese di molitura (articolo 2) non esclude l'indicazione del paese di origine dell'alimento, trattandosi di obbligo aggiuntivo e non sostitutivo rispetto alle prescrizioni in materia di etichettatura (3).*

*Non sussiste una c.d. "discriminazione al rovescio" in ragione della presenza di una "clausola normativa di mutuo riconoscimento" che esoneri i prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo dall'obbligo di conformazione delle proprie etichette al contenuto del decreto, poiché per quanto riguarda le quote di mercato estero (UE ed extra UE), il produttore italiano è soggetto alla stessa disciplina in materia di etichettatura prevista per le imprese degli altri Stati membri, potendo commercializzare all'estero pasta prodotta in Italia senza dover applicare la disciplina del decreto impugnato (4).*

**L'origine dell'ingrediente primario si riferisce al grano e non alla semola: omettere questa indicazione con pari evidenza grafica rispetto all'origine del prodotto finito (pasta) può trarre in inganno il consumatore.**

Sentenza T.A.R. Lazio – Roma - Sez. I – sentenza del 13 febbraio 2023 n. 2453.

Confezioni di pasta alimentare - Presenza di elementi evocativi di italianità senza che fosse evidenziata con pari evidenza grafica la provenienza non interamente italiana del grano duro dal quale si ricavava la semola poi trasformata in pasta alimentare - Regolamento UE 1169/2011 - Regolamento UE 775/2018 - Codice del Consumo.

*Le indicazioni sulla provenienza vanno inserite nello stesso contesto*

*visivo dell'indicazione di origine del prodotto in particolare qualora le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme possano indurre il consumatore a pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza rispetto a quello del suo ingrediente primario. Non può, quindi, sostenersi che il produttore non sarebbe tenuto a fornire alcuna indicazione sul luogo di origine del grano duro, essendo sia l'ingrediente primario della pasta (la semola) sia il prodotto alimentare (pasta) prodotti in Italia: infatti la nozione di ingrediente primario, di cui all'articolo 2, comma 2, lettera q), Regolamento n. 1169/2011, fa leva sia sul criterio quantitativo (è "primario" l'ingrediente che rappresenta più del 50% dell'alimento) che su quello qualitativo (l'ingrediente generalmente associato alla denominazione dell'alimento nella percezione dei consumatori) e, nel caso di specie, come comprovato dalle indagini di mercato richiamate, l'ingrediente generalmente associato alla denominazione della pasta nella percezione dei consumatori è il grano duro, che rappresenta la componente fondamentale del prodotto pasta, non rilevando a tal fine il luogo di produzione della semola, ottenuta dalla mera trasformazione meccanica di un'unica materia prima, il grano duro, senza che vengano alterate le caratteristiche dello stesso. Il produttore era quindi comunque tenuto, già secondo il Regolamento UE 1169/2011, a fornire le informazioni corrette e visibili sul luogo di origine del prodotto e della materia prima utilizzata (il grano duro); in ogni caso, poi, l'accertamento della scorrettezza della pratica riposa sulla ingannevolezza del messaggio volto a enfatizzare l'italianità del prodotto senza parimenti indicare, in modo chiaro, la diversa provenienza dell'ingrediente fondamentale.*

#### **Rapporti contrattuali di filiera.**

**L'esistenza di una pratica commerciale sleale, consistente nell'obbligo di ritiro del prodotto invenduto (pane) a fine giornata, deve essere dimostrata in tutti i suoi elementi, a partire dall'esistenza di una imposizione nei confronti del fornitore.**

Consiglio di Stato (Sezione Sesta) – sentenza del 15 febbraio 2023 n. 1597.

Rapporti contrattuali - Cessioni di prodotti agricoli e alimentari - Condotta commerciale sleale - Mancato rispetto dei principi di buone prassi - *Buyer power*.

*L'onere della prova del fatto costituente l'illecito grava, secondo le regole generali, a carico dell'Autorità garante procedente ma, in difetto di specifiche preclusioni di legge, può da questa essere assolto anche a mezzo di presunzioni semplici purché dotate dei crismi della gravità, precisione e concordanza di cui all'art. 2729 c.c.*

*L'esistenza di trattative individuali e la mancanza di una imposizione generalizzata del vincolo a tutti i propri fornitori vale ad escludere l'ammissibilità della presunzione di cui sopra.*

#### **Sicurezza alimentare.**

**Ossido di etilene: l'applicazione del “principio di precauzione” giustifica la determinazione di parametri stringenti che tengano tuttavia conto dell'effetto di “diluizione” sul prodotto finito.**

Consiglio di Stato – Sezione Terza – sentenza del 28 febbraio 2023 n. 2019<sup>1</sup>.

Additivi alimentari (E 410 – farina di semi di carrube) – Presenza di ossido di etilene (ETO) in alcuni lotti di farina di semi di carrube – Sistema di allerta – Regolamento 178/02 – Ritiro del prodotto - Principio di precauzione - Processo di diluizione – Regolamento 396/05.

*A seguito del permanere di un quadro di incertezza dovuto all'assenza di un campionamento statisticamente significativo e attendibile capace di fornire una quantificazione media affidabile circa il livello di contaminazione del prodotto finito realizzato utilizzando una partita non conforme di farina di carruba, stante comunque l'assoluta certezza sia sulla nocività dell'elemento contaminante, sia sull'attendibilità delle analisi condotte ad un certo punto della filiera produttiva, è legittimo*

---

<sup>1</sup> Sulla nozione di “diluizione” e la sua incidenza sulla responsabilità penale si veda il commento di *Gianfranco Corgiat Loia* nella sezione II di questo numero della *Rivista*.

*fare applicazione del principio di precauzione, posto che questo autorizza una tutela anticipata – pure in ipotesi di incertezza scientifica – a condizione che detto avanzamento di tutela sia fondato su una valutazione del rischio (che quindi non può essere meramente ipotetico) e su una cognizione affidabile della effettiva dannosità degli elementi soggetti a ritiro.*

*Allo stato attuale dell'arte non è possibile escludere la natura genotossica e cancerogena del 2-cloroetano; Non è applicabile alla peculiare fattispecie, l'approccio del "margine di esposizione" (MOE), in luogo di quello della "tolleranza zero".*

### **Giurisprudenza penale.**

#### **Alimenti.**

#### **Sul rapporto di specialità fra d.lgs. 193/07 e art. 5 l. 283/62.**

Tribunale di Novara, Sezione Penale, sentenza del 20 dicembre 2022 n. 1376.

Sicurezza alimentare – violazione delle normative igienico-sanitarie – sanzione amministrativa ex d.lgs. 193/06 – contestazione per lo stesso fatto di contravvenzione ex art. 5 l. 283/62 – *bis in idem*.

*Sussiste la violazione del principio del "ne bis in idem" in materia di reati alimentari laddove l'imputato abbia già subito una sanzione amministrativa divenuta definitiva per un illecito in materia di sicurezza alimentare e si veda contestare successivamente per lo stesso fatto una contravvenzione ai sensi dell'articolo 5 lett. b) della legge 283/62.*

**Costituisce reato di "associazione per delinquere" l'immissione sul mercato nazionale di partite di zucchero destinate ad operatori vitivinicoli per la pratica enologica non consentita detta dello "zuccheraggio" dei vini.**

Cassazione Penale - Sez. 2, sentenza dell'11 gennaio 2023 n. 640.

Pratiche enologiche – "zuccheraggio" dei vini – falsità in registri –

elusione delle normative vitivinicole – pluralità di schemi societari finalizzati all’elusione - associazione per delinquere – sussiste.

*La creazione di un ampio sistema di imprese funzionale, in particolare, all'immissione nel circuito illegale di partite di zucchero dirette a terzi acquirenti per la pratica illecita del c.d. "zuccheraggio" dei vini, costituisce associazione per delinquere ai sensi dell'art. 484 c.p. qualora abbia dato vita alla commissione di una serie indeterminata di delitti, tra cui quelli di falsità in registri (484 cod. pen.), ricollegabili al ruolo di regista dell'imputato, in grado di predisporre schermi societari elusivi delle disposizioni contabili, tributarie e fiscali al fine di occultare l'effettività delle destinazioni delle sostanze zuccherine, con evidente interesse economico per il profitto perseguito, secondo il meccanismo dei bonifici incrociati.*

#### **Sicurezza alimentare.**

**Non si configura il reato di pericolo per il solo fatto di aver posto in vendita prodotti ittici senza la relativa licenza di vendita.**

Cassazione Penale - Sez. 3 – sentenza del 12 gennaio 2023 n. 716.

Sicurezza alimentare – cattivo stato di conservazione degli alimenti – reato di pericolo – mancanza della licenza commerciale – nozione di “nocività” per la salute pubblica – obbligo di motivazione.

*La pericolosità sottesa alla fattispecie di cui all'art. 5 lett. B) della l. 283/62, sebbene presunta iuris et de iure, richiede comunque l'ancoraggio della motivazione della sentenza ad elementi di fatto precisi e non opinabili. Non può farsi discendere dalla mancanza di licenza il cattivo stato di conservazione del pesce messo in vendita e la sua conseguente nocività per la salute pubblica ai sensi dell'art. 5 lett. B) della legge 283 del 30 aprile 1962.*

**Sul concetto di “nocività” ai sensi dell’art. 5 lett. d) l. 283/62.**

Cassazione Penale – Sez. 1° - sentenza del 17 gennaio 2023 n. 1444<sup>2</sup>.

Adulterazione di partite di latte – Miscelazione di latte idoneo per il consumo con latte contaminato da Aflatossine M1 – Articoli 440 c.p. e 5 lett. d) della legge 283/62 – Alimento nocivo - Alimento alterato - Pericolo concreto di arrecare un danno per la salute pubblica anche se il danno non si verifica - Reg. CE n. 1881/2006 - artt. 440 – 444 c.p.; art. 5 lett. D) l. 283/62.

*Il reato di cui all'art. 440 cod. pen. è di mero pericolo, ma è sempre necessaria la dimostrazione che la sostanza sia nociva per la salute pubblica, al di là del danno arrecato effettivamente (1).*

*In tema di reati contro l'incolumità pubblica, ai fini della configurabilità dei delitti di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 cod. pen.) e di commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444 cod. pen.), è necessario che gli alimenti abbiano, in concreto, la capacità di arrecare danno alla salute, che deve costituire oggetto di specifica dimostrazione mediante indagine tecnica od altro mezzo di prova. Sicché è richiesto l'accertamento in concreto dello stato di pericolo, anche se la sostanza pericolosa non abbia causato alcun danno. La nozione di pericolo per la salute pubblica va, infatti, oltre la semplice finalità di prevenzione propria delle contravvenzioni e implica l'accertamento di un nesso tra consumo e danno alla salute fondato, quanto meno, su rilievi statistici o dati scientifici che valgano a costituire un rapporto tra i due fatti in termini di probabilità (2).*

*In relazione al superamento dei limiti soglia dei livelli di aflatossine M1, di acclarata inosservanza di una tetto fissato per evitare accumuli, in attuazione di un principio tossicologico di tipo prudenziale che mira a mantenere la soglia, i cui margini sono individuati dal Reg. CEE n. 1881/2006 (pari a 0,050 mg/kg, sia per il latte crudo che per quello trattato termicamente o destinato alla produzione di prodotti a base di latte) ad un dato un livello di esposizione - il più basso possibile - ma che non rap-*

---

<sup>2</sup> Sulla sentenza si veda il commento di Gianfranco Corgiat Loia nella sezione II di questo numero della *Rivista*.

*presenta, in sé, un indicatore di rischio reale per la salute del consumatore. Il fatto riconosciuto in sentenza risulta qualificato ai sensi dell'art. 5 lett. d) legge n. 283 del 1962, in quanto reato contravvenzionale integrato anche dalla mera alterazione, acclarata nel caso di specie, in relazione alle partite di latte destinate all'alimentazione. Ai fini di integrare detta condotta, non è necessario che le sostanze alimentari alterate siano anche nocive. L'art. 5 lett. d) legge cit. infatti, è norma di chiusura che, oltre al divieto di produrre o porre in commercio alimenti invasi da parassiti, insudiciati o, come quello di specie, in stato di alterazione, sanziona anche la condotta relativa ad alimenti che possono essere comunque nocivi per la salute. Per la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 5 lett. d) legge cit. non è necessario, però, che le sostanze alimentari insudiciate o invase da parassiti o alterate siano anche nocive (3).*

*La sola nocività della sostanza alimentare, indipendentemente dall'essere questa insudiciata o infestata da parassiti o alterata, integra la contravvenzione e, viceversa, indipendentemente dalla nocività, la sola presenza di parassiti o la sola alterazione o il solo insudiciamento delle sostanze vale ad integrare il reato, in quanto in ciascuna di tale ipotesi si ravvisa un pericolo per la salute pubblica secondo una soglia anticipata di tutela tipica delle fattispecie contravvenzionali (4).*

### **Limiti di rimproverabilità della condotta e dimensioni aziendali.**

Cassazione Penale - sez. 3 - sentenza del 02 marzo 2023 n. 8969.

Sicurezza alimentare – presenza di E-Coli nei formaggi stagionati – limiti quantitativi e qualitativi – assenza di precise indicazioni normative – valutazione concreta di pericolosità – rimproverabilità – rispetto dei normali criteri operativi nello svolgimento dell'attività d'impresa – irrilevanza – delega di funzioni – dimensioni dell'impresa – esigua imprenditorialità – necessità della forma scritta.

*In mancanza di previsioni legislative o amministrative circa i limiti massimi di E-Coli nei formaggi stagionati è legittimo che il Tribunale effettui una valutazione concreta di pericolosità del contaminante microbiologico rilevato nell'alimento per determinare la "nocività" ai sensi dell'art. 5 lett. D) della l. 283/62.*

*Non è sufficiente ad esonerare l'imputato da penale responsabilità la prova di essersi attenuti ai principali criteri operativi nello svolgimento dell'attività di impresa volti ad escludere il compimento di condotte idonee alla contaminazione dei generi alimentari prodotti, ma è necessario fornire, se non la prova positiva che la avvenuta contaminazione - fatto storico in ordine al quale le indagini chimiche e microbiologiche eseguite non lasciano dubbi - si è verificata per fattori esulanti rispetto all'ambito della possibilità di intervento dei ricorrenti che hanno determinato l'evento nonché gli elementi necessari all'accertamento di fatti e circostanze, altrimenti ignoti, che siano in astratto idonei, ove riscontrati, a configurare in concreto la causa di giustificazione invocata.*

*In caso di modeste dimensioni dell'impresa alimentare, e di esigua imprenditorialità del caseificio, non si può desumere una delega di funzioni in assenza di adeguata prova della stessa.*

**Tutela delle indicazioni geografiche protette: si può desumere il mancato rispetto del disciplinare di produzione da alcuni valori-indice rilevati a mezzo di analisi a posteriori.**

Cassazione Penale - Sez. 3, sentenza n. 47372 del 15 dicembre 2022

Tutela delle Indicazioni Geografiche Protette – rispetto del disciplinare di produzione – analisi a posteriori – parametro chimico - violazione della ricetta – 517 quater c.p. – sussiste.

*I valori di fosfatasi alcalina pari o inferiori a 10.000 mU/L non sono riconducibili a variazioni legate alla tecnologia di lavorazione del latte, compresa la scottatura, e pertanto l'enzima rappresenta un indicatore attendibile relativamente alla valutazione dei trattamenti termici somministrati al latte e alla cagliata e vietati dal disciplinare.*

**Tutela delle indicazioni geografiche protette: sui profili attinenti l'accreditamento delle metodiche analitiche in materia di D.O.P. / I.G.P. (Fiore Sardo D.O.P.)**

Cassazione Penale – Sez. 3 - sentenza n. 2868 del 24 gennaio 2023

Tutela delle Indicazioni Geografiche Protette – rispetto del disciplinare di produzione – analisi– metodiche analitiche – misure cautelari reali – incensurabilità in sede di legittimità.

*Le doglianze riguardanti le metodiche analitiche (ISO) e i relativi esiti, attengono a questioni di fatto e valutative che esulano dai limiti cognitivi del giudice di legittimità nelle misure cautelari reali.*

**La mancata notifica del risultato sfavorevole delle analisi concernenti un prodotto non deteriorabile non integra violazione del diritto di difesa.**

Cassazione Penale, – sezione 3 – sentenza del 07 febbraio 2023, n. 5244.

Sicurezza alimentare – analisi su un campione di sostanza non deteriorabile – omesso avviso circa l’esito dell’analisi – violazione del diritto di difesa – notifica dell’avvio del procedimento penale – nullità – non sussiste.

*In materia alimentare, il mancato invio dell’avviso del risultato delle analisi effettuate su un campione di sostanza non deteriorabile - e perciò sottratto alle garanzie partecipative dell’art. 223, comma 1, disp. att. cod. proc. pen., richiamato dall’art. 4 del d.lgs. n. 123 del 1993 (quest’ultimo al momento dei fatti-reato ancora in vigore) - non integra una violazione del diritto di difesa, atteso che tale comunicazione, rilevante soltanto al fine di individuare la decorrenza del termine per la presentazione dell’istanza di revisione, può essere surrogata dalla notifica degli atti del procedimento penale, che, contenendo l’indicazione dei fatti di reato oggetto di addebito, consentono di desumere l’esito sfavorevole delle analisi stesse.*

**Ancora sulla commercializzazione di *Cannabis sativa* l. o dei suoi derivati.**

Cassazione Penale - Sez. 3 - sentenza del 10 febbraio 2023, n. 5727.

*Cannabis sativa l.* e suoi derivati – sostanza stupefacente – THC – contenuto inferiore alle concentrazioni minime previste dalla legge – irrilevanza.

*La commercializzazione di cannabis sativa L. o dei suoi derivati, diversi da quelli elencati dalla legge del 2016, integra il reato di cui all'art. 73, commi 1 e 4, d.P.R. n. 309/1990, anche se il contenuto di THC sia inferiore alle concentrazioni indicate all'art. 4, commi 5 e 7 della legge del 2016. L'art. 73, cit., incrimina la commercializzazione di foglie, inflorescenze, olio e resina, derivati della cannabis, senza operare alcuna distinzione rispetto alla percentuale di THC che deve essere presente in tali prodotti, attesa la richiamata nozione legale di sostanza stupefacente, che informa gli artt. 13 e 14 T.U. stup. Pertanto, impiegando il lessico corrente, deve rilevarsi che la cessione, la messa in vendita ovvero la commercializzazione al pubblico, a qualsiasi titolo, di prodotti - diversi da quelli espressamente consentiti dalla legge n. 242 del 2016 - derivati dalla coltivazione della cosiddetta cannabis light, integra gli estremi del reato ex art. 73, T.U. stup.*

### **Ambiente.**

**Sul distinguo fra “sottoprodotti” e “rifiuti” quando avvenga una indebita miscelazione delle due sostanze.**

Cassazione Penale - Sez. 3 – sentenza del 10 gennaio 2023 n. 385.

Sottoprodotti – residui di lavorazione da filiera DOP – destinazione a impianti per la produzione di biogas – mancato rispetto delle condizioni previste per tale destinazione – qualificazione come rifiuti – sussiste.

*A seguito della commistione e miscelazione tra sottoprodotti e rifiuti, tutto il materiale diviene rifiuto, non rispondendo più, nella sua integrità, alle caratteristiche per essere ritenuto SOA-3, a maggior ragione se destinato ad impianti di biogas, con conseguente necessità di applicare la normativa in materia di rifiuti e non più dei sottoprodotti.*

*I sottoprodotti derivanti da animali idonei al consumo umano, ma*

*ad esso non destinati per motivi commerciali o problemi di lavorazione o difetti di imballaggio o perché scaduti, possono certamente essere trattati ed impiegati come sottoprodotti, ma solo in quanto siano assicurati alla precise condizioni previste per tale destinazione; laddove invece tali condizioni vengano macroscopicamente disattese, correttamente detti materiali non possono che essere considerati come "rifiuti" e sottoposti alla relativa disciplina, esattamente come lo sarebbero e lo sono ove sin dall'inizio non destinati al recupero e riutilizzo, ma al contrario convogliati allo smaltimento.*

**Ancora sulla nozione del reato di “traffico illecito di rifiuti” con riferimento alla non occasionalità dell’attività (trasporto di fecce di pomodoro).**

Cassazione Penale, sez. 3 – sentenza del 1° febbraio 2023 n. 4209.

*Il reato di cui all'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, è reato istantaneo, essendo sufficiente anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative tipizzate dalla fattispecie penale, purché costituisca una «attività» e non sia assolutamente occasionale; con riferimento alla non occasionalità della condotta rileva una minimale organizzazione e, a tal fine, possono essere utilizzati indici quali il dato ponderale dei rifiuti oggetto di gestione, la loro natura, la necessità di un veicolo adeguato e funzionale all'attività concretamente svolta, il numero dei soggetti coinvolti nell'attività.*

**Giurisprudenza civile.**

**Non sussiste rapporto di specialità fra una normativa generale in materia di condizioni di custodia degli animali e la disciplina penalistica sul maltrattamento degli stessi.**

Corte di cassazione, Sez. II Civ. - ordinanza 6 dicembre 2022, n. 35839.

Detenzione di animali in cattivo stato igienico – mancanza di tracciabilità – disciplina sanzionatoria Prov. Aut. Bolzano – maltrattamento di animali – codice penale - specialità.

*Nel caso in cui una fonte primaria (come la l. Prov. Aut. Bolzano n. 9/2000, artt. 11 co. 1 e 12) sanzioni amministrativamente qualunque violazione degli obblighi in materia di modalità di custodia degli animali, e queste ultime siano rinvenibili in una fonte secondaria integratrice (come il D. P.P. Aut. Bolzano luglio 2013, n. 19) che costituisce esplicitazione a livello regolamentare del dettato generale, non sussiste violazione del principio di specialità in relazione alla fattispecie contenuta nell'art. 544 bis c.p. relativa al maltrattamento di animali, siccome la maggiore ampiezza della previsione amministrativa (che include anche aspetti igienico-sanitari e di tracciabilità) è idonea a differenziarla dalla più ristretta previsione penalistica.*

**Il Consorzio di tutela di una DOP può chiedere a titolo di “danno” da contraffazione l'importo equivalente al contributo per le verifiche sul prodotto che sarebbe stato versato in caso di prodotto certificato.**

Corte di cassazione – Sez. I civile – ordinanza del 20 gennaio 2023 n. 1873.

Denominazioni di origine protetta – contraffazione – risarcimento del danno – criterio di quantificazione – importo equivalente al mancato incasso del contributo per controlli.

*In caso di contraffazione di una DOP il danno da liquidare a favore del Consorzio di tutela è quantificabile in rapporto al contributo dovuto preventivamente per la verifica - ove sia commercializzato il prodotto con quel certo marchio. La corrispondenza o meno del prodotto al disciplinare attiene alle caratteristiche intrinseche del prodotto che si intendono tutelare, la cui mancanza può dar vita anche ad ulteriori illeciti, ma non esclude la dovutezza del contributo, atteso che il prodotto contraffatto è stato commercializzato con il marchio in questione, a prescindere dalle sue caratteristiche intrinseche.*

*La non sovrapponibilità della licenza di marchio al contributo non esclude che quest'ultimo possa essere validamente utilizzato come parametro liquidatorio, attesa la connessione con la specifica tutela perseguita rispetto al marchio in questione, volta non tanto a garantire la prove-*

*nienza del prodotto da parte di un soggetto licenziatario (come dimostra la circostanza che i produttori possono anche non essere associati al Consorzio), quanto la corrispondenza del prodotto al disciplinare, obiettivo che viene realizzato mediante i controlli, in ragione dei quali sono dovuti i contributi.*

**Due formaggi, l'uno di latte prevalentemente vaccino e a pasta molle, l'altro di latte pecorino a pasta dura da grattugia non sono "comparabili" e, pertanto, non sussiste il rischio di "evocazione" fra il marchio del primo e la DOP del secondo.**

Cassazione Civile, Ordinanza - sezione I - del 20 marzo 2023 n. 7937.

*La disciplina sulle DOP – IGP nel settore vitivinicolo è diversa da quella generale sugli altri prodotti alimentari, nel senso che l'art. 13 del reg. CE 510/06 prevede la necessaria "comparabilità" dei prodotti al fine della sussistenza di un rischio di "evocazione" della DOP da parte di un marchio privato.*

*Ne consegue che, a differenza di quanto stabilito dalla Corte di giustizia Ue nel caso Champanillo, nel caso di due formaggi, l'uno prevalentemente di latte vaccino e a pasta molle, l'altro di latte pecorino da grattugia, non sussiste il pericolo di evocazione della DOP accordata al secondo ad opera di un marchio registrato precedentemente a beneficio del primo.*

**I semilavorati per panificazione importati dall'estero che completano la cottura in Italia prima della commercializzazione come "pane" sono soggetti alla nostra normativa in materia di preimballaggio, non trovando applicazione il c.d. "mutuo riconoscimento".**

Corte di cassazione – sez. 2 - sentenza del 27 gennaio 2023 n. 2540.

Vendita di pane al consumo - sistema *self-service*, di pane sfuso, senza pre confezionamento – semilavorato per panificazione importato dall'estero – completamento di cottura in Italia – obbligo di rispettare la normativa sugli imballaggi italiana.

*Qualsiasi tipo di pane precotto, sia che il suo processo di produzione*

*finisca in Italia sia che venga importato già definitivamente cotto (sia pure attraverso un processo di precottura e congelamento) può essere assoggettato dalla normativa nazionale ad etichettatura e confezionamento senza alcuna lesione delle norme del Trattato.*

*L'art. 9 del D.P.R. 502/98 implica, in ossequio al principio unionale di mutuo riconoscimento, che l'ordinamento nazionale accetti le condizioni di legalità del prodotto finito d'importazione intracomunitaria, ma il disposto non riguarda il pane che, terminando il suo ciclo di cottura in Italia, resta soggetto alle norme interne di commercializzazione. Inoltre l'art. 9 del D.P.R. 502/98 illegittimamente esclude dall'applicazione degli obblighi di confezionamento ed etichettatura solo il pane precotto che abbia finito il suo processo produttivo in altro Stato membro e sia stato importato già come prodotto finito e non riguarda il pane che, terminando il suo ciclo di cottura in Italia, resta soggetto alle norme interne di commercializzazione. Pertanto esso deve essere disapplicato in quanto emanato in carenza di potere.*

### **I mosti ottenuti da uva da tavola sono di competenza dell'OCM.**

Cassazione Civile Ordinanza - sez. 2 – sentenza del 3 febbraio 2023 n. 3430.

*I mosti ottenuti da uve da tavola sono di competenza dell'OCM del vino e possono, quindi, circolare unicamente se provvisti del necessario documento di accompagnamento. Ciò implica che, anche quando le uve da tavola sono utilizzate per la trasformazione in mosti destinati alla produzione di succhi d'uva, la conseguenza – mutatis mutandis - non può che essere quella della configurazione dei prodotti come vitivinicoli. Le “uve da mensa” da trasformare nell'azienda [...] in mosti per succhi non possono, pertanto, rientrare nella categoria dei prodotti ortofruttili, dovendo, invece, includersi nella categoria dei prodotti vitivinicoli, con la conseguente necessità dell'assolvimento dell'obbligo di compilazione dei relativi “documenti di accompagnamento”, come prescritto dall' art. 23 del Reg. CE n. 436/2009, la cui violazione è sanzionata dalle richiamate disposizioni normative nazionali.*

Sentenze e massime a cura di **Giovanni Stangoni e Vito Rubino.**



## **Libri.**

### **Il pegno rotativo non possessorio in agricoltura. Fattispecie e ipotesi ricostruttive con riferimento all'applicazione nella filiera agroalimentare.**

A cura di SARA LANDINI e NICOLA LUCIFERO, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 376, ISBN 9791221103359.

La recente pubblicazione del libro *“Il pegno rotativo non possessorio in agricoltura. Fattispecie e ipotesi ricostruttive con riferimento all'applicazione nella filiera agroalimentare”*, a cura di S. Landini e N. Lucifero, nella collana de i Quaderni Fondazione Cesifin, edito da Giappichelli, affronta un tema di particolare attualità e interesse attraverso un approccio multidisciplinare. Attraverso il coinvolgimento di studiosi di diversa formazione, economica e giuridica (tra questi ultimi, civilisti, pubblicisti e agraristi) è stato fornito un quadro completo relativo alla disciplina del pegno non possessorio in agricoltura, attraverso una lettura critica, sollevando dubbi ermeneutici e mettendo in luce i suoi profili applicativi.

La disciplina del pegno non possessorio in agricoltura si è da tempo caratterizzata per i diversi profili di specialità che connotano un istituto eccentrico, la cui disciplina ha subito una profonda evoluzione caratterizzata per la sua spiccata potenzialità applicativa. A partire dalla metà degli anni Ottanta, infatti, il legislatore è intervenuto nella materia dei contratti di pegno con alcuni provvedimenti volti a superare i tradizionali limiti collegati alla disciplina codicistica delle garanzie reali. In agricoltura il pegno non possessorio trova un contesto particolarmente favorevole legandosi alla disciplina delle produzioni di qualità con denominazione di origine protetta e, più in particolare, al ciclo produttivo dell'alimento quale forma di ricchezza sul cui vincolo può essere chiamato ad operare la garanzia. Come emerge dall'indagine condotta attraverso il coinvolgimento di autorevoli studiosi di diverse discipline sono numerosi i profili che vengono in luce, nonché le problematiche, in vario modo, connesse all'esigenza di utilizzazione e di circolazione dei beni offerti in garanzia e prim'ancora di opponibilità della garanzia e tutela del creditore.

Uno studio articolato e complesso che muovendo dalla disciplina generale sul pegno approfondisce la sua applicazione in agricoltura e quindi l'accesso al credito da parte dell'agricoltore che necessariamente coinvolge il più ampio tema del rapporto tra banche e agricoltura.



### **Notizie sugli autori.**

**Maria Antonietta Ligios**, professoressa associata di diritto romano e diritti dell'antichità, Università del Piemonte Orientale; maria.ligios@uniupo.it;

**Maria Pia Genesin**, professoressa associata di diritto amministrativo, Università di Torino; maria.genesin@unito.it;

**Andrea Ferrari**, Avvocato del foro di Asti; andrea.ferrari@dirittovitivinicolo.eu;

**Saverio Biscaldi**, avvocato del foro di Alessandria, studio legale FMS Associati; biscaldi@fmsassociati.it;

**Samuele Pulze**, tenente colonnello dell'Arma dei Carabinieri, Capo della 1° sezione C.do generale Arma dei Carabinieri – Dip. Org. San. e Vet. – serv. Veterinaria; samuele.pulze@carabinieri.it;

**Gianfranco Corgiat Loia**, ex direttore della Struttura Complessa Prevenzione e Veterinaria della Regione Piemonte; gianfranco.corgiat@gmail.com;

**Clarissa Macchi**, Junior Associate Food Law department, Studio legale LCA, Milano; clarissa.macchi@lcalex.it;

**Vito Rubino**, Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università del Piemonte Orientale; vito.rubinoniupo.it;

**Giovanni Stangoni**, esperto di legislazione alimentare, co-amministratore del gruppo FB CAFLA – Corso di Alta Formazione in Legislazione Alimentare, jonstan@libero.it.

Finito di stampare nel mese di maggio 2023  
presso la *Grafica Elettronica* - Napoli