

2
2024

ALIMENTA

RIVISTA DI DIRITTO E SCIENZE DELL'AGRICOLTURA, ALIMENTAZIONE E AMBIENTE

N. 2 - nuovo ciclo

Anno IV - giugno 2024

ISSN 2284-3574

fondata da
ANTONIO NERI†

Diretta da: VITO RUBINO. Condirettori: FAUSTO CAPELLI – PAOLO BORGHI

ALIMENTA

PARTE I
SAGGI E APPROFONDIMENTI

PARTE II
NOTE E COMMENTI

Diritto

Le piante contenenti derivati dell'idrossiantrace-
ne: esiti della valutazione dell'EFSA
di *Rita Stefani*

Profili della tutela dell'ambiente, della biodiver-
sità e degli ecosistemi nel canone della conserva-
zione e della protezione della natura
di *Davide Achille*

Le agevolazioni fiscali agricole e la decadenza dal
beneficio: il caso dell'installazione di un impian-
to agrovoltaiico
di *Saverio Biscaldi*

Psicologia

Scelte alimentari: alcune riflessioni tra neuro-
scienze e psicologia
di *Anna Vedani, Giulia Mattavelli*

La legittimità costituzionale della c.d. "sugar
tax" [nota a Corte cost. n. 49 del 26 marzo 2024]
di *Roberto Succio*

Denominazioni d'origine, intrecci procedimen-
tali e nodi processuali "interordinamentali"
[nota a TAR Lazio, Sez. V, del 2 Marzo 2023,
n. 3511]
di *Serena Denticò*

PARTE III
DOCUMENTAZIONE

Osservatorio di giurisprudenza alimentare 2/24
a cura di *Vito Rubino, Giovanni Stangoni*

Notizie sugli autori

Amministrazione

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai 39
80138 Napoli
Tel. (39) 081.5800459
editoriale.abbonamenti@gmail.com
www.editorialescientifica.it

Modalità di pagamento

versamento ccp 10543809 intestato a Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai 39, 80138 Napoli
oppure bonifico bancario presso Monte dei Paschi di Siena
IBAN IT86J 01030 03405 0000 64025962

Registrazione presso il Tribunale di Novara Vg. n. 1191/21 cron. n. 2062/21
R.O.C. n. 1749
Pubblicità inferiore al 45%
Rivista trimestrale

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO 2024

Abbonamento annuo (quattro numeri) per l'Italia: euro 130,00
Abbonamento annuo per l'estero: euro 300,00
Copia singola: euro 35,00 per l'Italia - euro 75,00 per l'estero
Singolo articolo online: euro 4,50
Abbonamento online: euro 120,00

ES

EDITORIALE SCIENTIFICA

ALIMENTA

RIVISTA DI DIRITTO E SCIENZE DELL'AGRICOLTURA
ALIMENTAZIONE E AMBIENTE

N. 2/2024

INDICE

PARTE I

SAGGI E APPROFONDIMENTI

Diritto

- Le piante contenenti derivati dell'idrossiantracene: esiti della valutazione dell'EFSA
di *Rita Stefani* 193
- Profili della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nel canone della conservazione e della protezione della natura
di *Davide Achille* 201
- Le agevolazioni fiscali agricole e la decadenza dal beneficio: il caso dell'installazione di un impianto agrovoltaico
di *Saverio Biscaldi* 215

Psicologia

- Scelte alimentari: alcune riflessioni tra neuroscienze e psicologia
di *Anna Vedani, Giulia Mattavelli* 237

PARTE II

NOTE E COMMENTI

- La legittimità costituzionale della c.d. "sugar tax" [nota a Corte cost. n. 49 del 26 marzo 2024]
di *Roberto Succio* 271

Denominazioni d'origine, intrecci procedurali e nodi processuali "interordinamentali" [nota a TAR Lazio, Sez. V, del 2 Marzo 2023, n. 3511]. di <i>Serena Dentico</i>	299
--	-----

PARTE III

DOCUMENTAZIONE

Osservatorio di giurisprudenza alimentare 2/24 a cura di <i>Vito Rubino, Giovanni Stangoni</i>	319
Notizie sugli autori	353

PARTE I

SAGGI E APPROFONDIMENTI

LE PIANTE CONTENENTI DERIVATI DELL'IDROSSIANTRACENE: ESITI DELLA VALUTAZIONE DELL'EFSA

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Esiti della valutazione.* – 3. *Riflessioni conclusive.*

1. Introduzione

In un precedente articolo relativo alla situazione dei *botanicals* negli integratori alimentari in Italia e UE¹, si è avuto modo di accennare alla questione delle piante contenenti derivati dell'idrossiantracene come esempio di ricorso inappropriato alla procedura da art. 8 del Regolamento (CE) 1925/2006².

Il primo esito della vicenda si è concretizzato nel Regolamento (UE) 2021/468³ che ha sancito il divieto d'uso negli alimenti

¹ R. STEFANI, *Botanicals e integratori alimentari in UE: personaggi in cerca di autore?*, in questa *Rivista*, 3, 2022, p. 451 ss.

² Si ricorda che nel caso specifico il ricorso alla procedura non è stato determinato da segnalazioni di eventi avversi o dal rischio di un aumento significativo dell'esposizione alle sostanze/preparazioni, bensì dall'esito di un'opinione dell'EFSA sulla fondatezza scientifica dell'indicazione sulla salute ex art 13.5 relativa al miglioramento delle funzioni intestinali per un integratore a base di aloe, senna, rabarbaro, frangola e altri ingredienti (vedasi: *EFSA Scientific opinion on the substantiation of a health claim related to hydroxyanthracene derivatives and improvement of bowel function pursuant to Article 13(5) of Regulation (EC) 1924/2006*. *EFSA Journal* 2013, 11(10):3412). Nell'opinione l'EFSA si era espressa positivamente sull'effetto del prodotto attribuendone il merito al contenuto di idrossiantraceni provenienti da aloe, senna, rabarbaro e frangola; conclusione che avrebbe aperto le porte a questa indicazione sulla salute per tutti questi botanicals creando una fastidiosa competizione con il settore dei medicinali. Senonché, i possibili effetti avversi in caso di uso prolungato (insorgenza di abitudine e squilibrio elettrolitico), peraltro noti e gestibili a mezzo dell'etichettatura, hanno dato l'opportunità alla Commissione di chiedere all'EFSA una valutazione specifica per queste piante, attivando la procedura da articolo 8.

³ Regolamento (UE) 2021/468 della Commissione del 18 marzo 2021 che modifica l'Allegato III del Regolamento (CE) 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le specie botaniche contenenti derivati dell'idrossiantracene (in *GUUE*, L 96 del 19 marzo 2021).

di alcuni derivati dell'idrossiantracene (emodina, aloe-emodina e dantrone, quest'ultima molecola di sintesi) e delle preparazioni a base di foglie di specie di Aloe contenenti derivati dell'idrossiantracene, inserendoli nella parte A dell'allegato III del Regolamento (CE) 1925/2006.

All'atto dell'adozione, la ragione sottesa al divieto di tali sostanze e preparazioni risiedeva in un'opinione dell'EFSA del 2018⁴ secondo cui era impossibile escluderne effetti cancerogeni/genotossici, a meno di prova contraria. In realtà le prove contrarie che hanno dimostrato l'assenza di genotossità sia dell'aloee-modina che degli estratti di Aloe^{5,6} sono state fornite durante il periodo trascorso tra l'adozione dell'opinione EFSA e la bozza di regolamento. Nonostante ciò, la Commissione ha richiesto una nuova valutazione solo nell'aprile 2022, a regolamento pubblicato, e l'EFSA, negando quell'approccio critico e autocorrettivo che è proprio della scienza, è rimasta ferma sulle sue posizioni così da permettere il seguito di una vicenda che, diversamente, si sarebbe auto estinta.

In particolare, se il divieto d'uso delle sostanze emodina, aloee-emodina, aloina e dantrone, sul piano pratico, non ha determinato nulla di fatto dal momento che tali sostanze, prive di storia d'uso in ambito alimentare, erano già automaticamente vietate in quanto *novel food ingredients* non autorizzati, la loro inclusione in una lista negativa ufficiale ha aperto le porte all'interpretazione della loro illiceità anche quando naturalmente presenti in altre preparazioni, permettendo di fluire verso restrizioni per le quali mantenere con pervicacia la qualifica di genotossicità in vivo dell'aloee-emodina avrebbe giocato un ruolo decisivo.

Infatti, il Regolamento (UE) 2021/468 ha anche sottoposto a regime di sorveglianza (parte C dell'allegato III del Regolamento (CE) 1925/2006) le preparazioni di radici o rizomi di *Rheum palmatum* L., *Rheum officinale* Baillon e loro ibridi, le prepa-

⁴ EFSA Scientific opinion. *Safety of hydroxyanthracene derivatives for use in food*. *EFSA Journal* 2018, 16(1):5090.

⁵ C. L. GALLI ET AL., *Aloe-emodin, a hydroxyanthracene derivative, is not genotoxic in an in vivo comet test*, in *Reg Tox Pharmacol*, 124:1-5, 2021.

⁶ C. L. GALLI ET AL., *Lack of in vivo genotoxic effect of dried whole Aloe ferox juice*. *Tox Report* 8:1471-1474, 2021.

razioni da foglie o frutti di *Cassia senna* L. e le preparazioni di corteccia di *Rhamnus frangula* L. o *Rhamnus purshiana* DC. Queste preparazioni trovano impiego sia nei medicinali che negli integratori alimentari in virtù dei loro effetti stimolanti sulla peristalsi intestinale attribuibili ad altri derivati dell'idrossiantracene, ma non per questo totalmente prive di aloe-emodina.

La giustificazione del regime risiedeva nella “possibilità di effetti nocivi per la salute associati all'impiego negli alimenti di tali preparazioni”, ma il Considerando 11 del Regolamento (UE) 2012/468 già correlava tale possibilità in maniera imprescindibile alla “presenza dei derivati dell'idrossiantracene vietati”, lasciando intuire che le prove a sostegno del profilo di sicurezza globale delle preparazioni impiegate non sarebbero state efficaci.

2. Esiti della valutazione

Come prevedibile, la recente opinione dell'EFSA sulla valutazione degli ulteriori dati a supporto della sicurezza d'uso delle preparazioni sottoposte a sorveglianza⁷ ha ricalcato esattamente quanto al Considerando 11 del Regolamento (UE) 2012/468, ribadendo l'impossibilità di escluderne effetti genotossici per via della peraltro già nota «presenza», indipendentemente dalle quantità, di aloe-emodina e vanificando l'esito negativo di tutti gli studi di genotossicità in vitro e in vivo condotti nel frattempo sulle preparazioni.

Vale a dire, uno sforzo economico non indifferente da parte di chi crede nel metodo scientifico destinato sin dall'inizio a essere improduttivo, come già verificatosi per l'aloemodina.

Di fatto, è proprio la metodologia applicata dall'EFSA, secondo cui una miscela di sostanze contenente una sostanza genotossica in vivo va considerata anch'essa genotossica, che poggia su basi che non sono pertinenti a questa situazione.

⁷ *Scientific opinion on additional scientific data related to the safety of preparations of *Rheum palmatum* L., *Rheum officinale* Baill. and their hybrids, *Rhamnus purshiana* DC., *Rhamnus frangula* L. and *Cassia senna* L.*, submitted pursuant to Article 8(4) of Regulation (EC) 1925/2006. EFSA NDA Panel, 2024.

Nell'opinione viene infatti citato, come riferimento guida della valutazione, lo statement del Comitato Scientifico dell'EFSA del 2019 relativo alla valutazione del rischio genotossico delle miscele di sostanze chimiche, che prevede una deroga all'altrimenti necessaria valutazione delle miscele come singole entità qualora una sostanza in esse presente si sia dimostrata genotossica in vivo attraverso una pertinente via di somministrazione⁸.

Tale deroga, però, si riferisce al principio generale richiesto da norme di settore (es.: fitosanitari, additivi per mangimi, aromatizzanti di affumicatura) o adottato all'occorrenza (es.: contaminanti alimentari, materiali a contatto con gli alimenti, additivi o anche nuovi ingredienti alimentari multipli) che presuppone che anche le «miscele» di sostanze, definite come «combinazioni di due o più sostanze chimiche che possono contribuire agli effetti indipendentemente dalla fonte e dalla vicinanza spaziale o temporale», siano esse intenzionali (es.: fitosanitari) o non intenzionali ma inevitabili (es.: impurezze o contaminanti provenienti da una o più fonti), vengano valutate come singole entità per via dei potenziali effetti cumulativi o sinergici tra le singole sostanze⁹.

In altre parole, principio e deroga stabiliscono che se è necessario valutare anche il rischio associato all'eventuale esposizione congiunta a più sostanze chimiche in termini di effetti sinergici, e quindi «aggravanti» rispetto alle singole sostanze, è inutile farlo quando una delle sostanze nella miscela è già portatrice del «massimo» rischio: nel caso di combinazioni di sostanze non intenzionali, alle quali la popolazione è tuttavia inevitabilmente esposta, sarà il margine di esposizione (MOE) della sostanza genotossica e cancerogena presente in miscela a guidare il gestore del rischio nell'adozione delle misure più tutelanti possibili; nel caso di combinazioni intenzionali, è logico imporre che sostanze genotossiche

⁸ *Statement on genotoxicity assessment of chemical mixtures*. EFSA Scientific Committee, 2019.

⁹ *Guidance on harmonised methodologies for human health, animal health and ecological risk assessment of combined exposure to multiple chemicals*. EFSA Scientific Committee, 2019.

e cancerogene non siano deliberatamente impiegate nella catena alimentare nemmeno in miscela con altre.

Diverso, però, è il caso della composizione chimica naturale degli alimenti, che, per quanto siano incontrovertibilmente miscele di sostanze chimiche, non rientrano tra quelle oggetto delle sopra menzionate linee guida.

Nel caso di matrici alimentari naturali è la natura stessa che spesso interviene con elementi compensatori «attenuanti», rendendo l'approccio di cui sopra un mezzo di valutazione sbrigativo e mai indicativo del rischio reale: tanti vegetali appartenenti alla comune dieta contengono sostanze con potenziale tossico per l'uomo, il quale tuttavia non viene espresso grazie ai complessi meccanismi di risposta fisiologica dell'organismo, a volte dovuti anche all'effetto mitigatore della matrice alimentare.

Tra l'altro, queste considerazioni stanno proprio alla base delle più specifiche linee guida dell'EFSA del 2009 sulla valutazione della sicurezza delle sostanze e preparazioni botaniche destinate all'impiego negli integratori alimentari¹⁰, che, tuttavia, sembrano fungere da mero orpello sin dalla loro pubblicazione. Tra gli aspetti che queste linee guida individuano come elementi critici ai fini di una corretta valutazione ricordiamo:

- il diverso profilo tossicocinetico e/o tossicodinamico dell'eventuale sostanza di concern quando assunta assieme alla matrice in cui è naturalmente presente, che va dunque valutata caso per caso;
- le modalità di assunzione delle preparazioni botaniche, che non necessariamente determinano contributi rilevanti rispetto all'esposizione di fondo alla sostanza di concern proveniente dalle altre fonti della comune dieta. Nel caso in discussione, l'uso delle preparazioni a base di rabarbaro, senna o frangola è pressoché limitato agli integratori alimentari destinati a essere assunti in casi eccezionali, ovvero come seconda linea di intervento rispetto al lassativo di massa, alle dosi raccomandate dal fabbricante e per periodi di breve durata: modalità di assunzione gestibili con appropriati elementi di etichettatura; non solo,

¹⁰ *Guidance on safety assessment of botanicals and botanical preparations intended for use as ingredients in food supplements*. EFSA Scientific Committee, 2009.

il contenuto naturale di aloe-emodina in queste preparazioni è minimo e non v'è alcun interesse a concentrarla con estrazioni selettive dal momento che non svolge azione funzionale;

- l'uso dell'approccio del margine di esposizione in caso di matrici contenenti sostanze riconosciute genotossiche e cancerogene.

Sicuramente queste linee guida delineano una metodologia più complessa e impegnativa la cui applicazione richiede la presenza, nel panel dei valutatori, delle stesse competenze di chi le ha elaborate; ma questo dovrebbe essere scontato.

Ragion per cui, pensare ancora che il problema stia nell'adozione di approcci non esattamente pertinenti o meno impegnativi, ancorché in buona fede, è piuttosto illusorio. Del resto, l'inappropriata metodologia applicata dall'EFSA segue l'inappropriato ricorso alla procedura da articolo 8 da parte della Commissione.

Al momento della stesura del presente aggiornamento la Commissione europea non si è ancora espressa sul destino definitivo delle preparazioni a base di senna, rabarbaro e frangola, ma gli esiti sono abbastanza prevedibili.

Vero è che, se gli integratori a base di queste preparazioni venissero vietati, l'impiego a scopo funzionale delle stesse non verrebbe ridotto, ma riproporzionato sugli analoghi prodotti (i.e. egualmente genotossici, a questo punto?) classificati come medicinali, ma comunque accessibili senza prescrizione.

3. Riflessioni conclusive

Il caso delle piante contenenti derivati dell'idrossiantracene è solo un esempio delle iniziative che, negli ultimi anni, sono state avviate in nome della tutela del consumatore ma che lasciano ormai trapelare sempre più gli interessi economici in gioco.

Potremmo citare anche l'iniziativa del gruppo di lavoro di esperti appartenenti alle autorità nazionali competenti degli Stati membri, coordinato dal Comitato per gli standard di qualità e sicurezza nelle pratiche farmaceutiche dell'EDQM (Direzione europea per la qualità dei medicinali) del Consiglio d'Europa, che ha redatto

due bozze di opuscoli sugli integratori alimentari a base di erbe, rispettivamente per gli operatori sanitari e per i pazienti/consumatori. Dai contenuti delle bozze, sottoposte a consultazione tra lo scorso febbraio e aprile, è emerso un costante quanto irrilevante paragone tra integratori alimentari e medicinali volto a fornire una rappresentazione distorta del settore degli integratori, dipinto come deregolato e caratterizzato da prodotti inutili se non pericolosi.

O ancora il recente rapporto¹¹ del gruppo di lavoro sugli integratori alimentari, dal 2022 presieduto dalla Germania e co-presieduto dai Paesi Bassi, di Heads of Food Safety Agencies (HoA), un comitato informale delle autorità nazionali per la sicurezza alimentare. Il gruppo di lavoro ha individuato oltre 100 sostanze utilizzate negli integratori alimentari da sottoporre a valutazione per i potenziali rischi per la salute, individuandone 13 cui dare priorità sempre attraverso l'utilizzo (improprio) della procedura da articolo 8.

Certamente non bisogna ignorare le criticità oggettive del settore degli integratori alimentari, la cui Direttiva 2002/46/CE, troppo povera di contenuti armonizzati, da una parte ha permesso il consolidamento di posizioni estremamente polarizzate su cui insistono gli interessi dell'industria farmaceutica; dall'altra non ha gettato quelle solide fondamenta necessarie all'espressione responsabile e credibile del suo potenziale in sanità pubblica.

Ma questo è un problema che va gestito rafforzando le fondamenta del settore con chiare norme armonizzate e sistemi di controllo efficaci volti a responsabilizzare gli operatori più disinvolti sia sul piano della qualità che della comunicazione, nonché istituendo campagne educative per i consumatori, sempre meno avvezzi al pensiero autonomo; non attraverso il ricorso a strumenti legislativi e metodologie di valutazione inappropriati al fine di demolirlo a poco a poco, dopo averlo ufficialmente riconosciuto.

Ma ormai pare che (v)erba volant. E non solo.

Rita Stefani

¹¹ HoA, *First report of the HoA working group «Food Supplements»*, 6/6/2024. https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Internationales/Report_HoA_WG_FS-de.pdf?__blob=publicationFile&v=8

ABSTRACT:

Il presente articolo segue un precedente intervento sui botanicals negli integratori alimentari, in cui avevamo riportato il caso delle piante contenenti derivati dell'idrossiantracene come esempio di ricorso inappropriato alla procedura da articolo 8 del Regolamento (CE) 1925/2006. La recente opinione dell'EFSA relativa alla sicurezza d'uso delle preparazioni ottenute da piante contenenti derivati dell'idrossiantracene e sottoposte alla sorveglianza dell'UE si riduce a una dichiarazione di impossibilità di escluderne effetti genotossici per via della presenza di tali derivati. L'articolo si propone di analizzare l'opinione, individuando le incongruenze dell'approccio scientifico adottato per la valutazione del rischio, che sembrano confermare l'ingerenza di interessi poco attinenti alla tutela della salute.

EN:

This article follows a previous intervention on botanicals in food supplements, in which we reported the case of plants containing hydroxyanthracene derivatives as an example of inappropriate use of the procedure under Article 8 of Regulation (EC) 1925/2006. The recent EFSA opinion on the safety of preparations from plants containing hydroxyanthracene derivatives and subject to EU surveillance simply states it is impossible to rule out genotoxic effects due to the presence of such derivatives. The article aims to analyze the opinion, identifying the inconsistencies of the scientific approach adopted for the risk assessment, which seem to confirm the interference of interests not related to health protection.

PAROLE CHIAVE:

Derivati dell'idrossiantracene – preparazioni botaniche – integratori alimentari – procedura da articolo 8

Hydroxyantacene derivatives – botanicals – food supplements – article 8 procedure

PROFILI DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE, DELLA BIODIVERSITÀ E DEGLI ECOSISTEMI NEL CANONE DELLA CONSERVAZIONE E DELLA PROTEZIONE DELLA NATURA*

Sommario: 1. *La rilevanza sostanziale dei principi fondamentali di protezione dell'ambiente.* – 2. *Le nozioni di ambiente, biodiversità ed ecosistemi.* – 3. *Alcune questioni in tema di tutela dell'ambiente.* – 4. *Ambiente, proprietà privata e iniziativa economica privata.* – 5. *Danno ambientale e tutela risarcitoria.* – 6. *Le finalità istituzionali delle aree protette per una efficace politica conservazionista.* – 7. *Per una lettura funzionale della protezione della natura e della conservazione.*

1. La rilevanza sostanziale dei principi fondamentali di protezione dell'ambiente

Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, il riferimento all'ambiente è entrato espressamente nella Costituzione, in particolare modificando l'art. 9, con ciò intervenendo per la prima volta nella storia costituzionale della Repubblica sulle disposizioni relative ai principi fondamentali¹, e l'art. 41. La nuova formulazione dell'art. 9 Cost., dopo il riferimento al paesaggio e al patrimonio storico e artistico, prevede oggi al co. 3 che la Repubblica «*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplinerà i modi e le forme di tutela degli animali*» (co. 3). Quanto all'art. 41 Cost., il testo originario è stato integrato prendendo in considerazione i profili ambientali laddove si è previsto che «*L'iniziativa economica*

* Il testo, con l'aggiunta delle note essenziali, costituisce la relazione tenuta in occasione dell'*International Symposium* svoltosi l'11 aprile 2024 presso l'Università degli Studi di Macerata sul tema *Biodiversity and Conservation: from species to landscape* ed è dedicato al Prof. Franco Pedrotti, botanico e studioso della conservazione ambientale e della natura.

¹M. CAVINO, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *Passaggi Costituzionali*, 2022, n. 1, p. 21.

privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *e ambientali*».

Si tratta di una innovazione di centrale rilevanza laddove, pur senza eguagliare la scelta di alcuni paesi dell'America Latina dove i testi costituzionali sono giunti ad attribuire soggettività giuridica alla "Madre Terra" riconoscendo a questa la titolarità di diritti², è stata elevata la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «alla dignità di principio fondamentale»³. Seppure la tutela dell'ambiente sia stata già in passato affermata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale attraverso una interpretazione estensiva della tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost.⁴, è innegabile che la scelta di esplicitare la rilevanza costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi non possa essere svalutata avendo piuttosto una rilevanza sostanziale laddove è destinata ad impattare e condizionare l'intero sistema ordinamentale⁵.

Sarebbe impensabile anche solo accennare in questa sede le implicazioni che derivano dall'esplicitazione di tali valori all'interno della Costituzione e d'altronde non vuole essere questo lo scopo di quanto si avrà modo di dire. Piuttosto, si vuole dar conto di alcune direttrici che il dibattito sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli

² P. SIRENA, *Introduction to Private Law*, 3^a ed., Bologna, Zanichelli, 2019, p. 352.

³ C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, p. 333.

⁴ Tale impostazione consegue all'elaborazione dottrinale del diritto dell'ambiente di M.S. GIANNINI, *Aspetti giuridici dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 23 ss., e soprattutto di A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 503 ss. Sul punto, vd. R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supr. e salute*, 2019, p. 235; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione*, in *Ambiente e diritto* a cura di Grassi-Cecchetti-Andronio, Firenze, Olschki, 1999, p. 175.

⁵ In questo senso, trova quindi evidenza nel testo normativo costituzionale il passaggio da una concezione antropocentrica che pone al centro del sistema la persona, rispetto alla quale la natura risulta servente, a quella ecocentrica (su tale duplice prospettiva, vd. J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente: profili tedeschi ed italiani*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 673 ss.).

ecosistemi ha assunto nella riflessione giuridica principalmente (ma non solo) privatistica, tentando qualche minima osservazione tenendo conto del pensiero conservazionistico, cui crediamo si debba attribuire una indubbia utilità laddove in questo contesto non ci si voglia limitare a mere petizioni di principio ma s'intenda definire un assetto normativo orientato ad una tutela effettiva della protezione dell'ambiente.

2. Le nozioni di ambiente, biodiversità ed ecosistemi

La validità di tale impostazione risulta peraltro evidente laddove si tenga presente che per il giurista si pone preliminarmente una questione più generale, costituita dalla definizione dei contenuti sottesi alle nozioni oggi esplicitamente considerate dalla Costituzione di ambiente, biodiversità ed ecosistema.

Inteso il riferimento all'ambiente non tanto come sinonimo di natura, bensì – in una prospettiva più ampia⁶ e sistematica⁷ – come «l'equilibrio ecologico della biosfera, o dei singoli ecosistemi di riferimento»⁸, la questione è certamente più complessa quanto alle nozioni di biodiversità e di ecosistema. Al riguardo, pur non mancando opinioni secondo le quali il loro significato debba essere ricavato dalle definizioni già presenti nei vari testi normativi⁹, riferendosi principalmente a quanto si legge nella Convenzione ONU sulla biodiversità che la definisce come «la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi terre-

⁶ Sulla mancanza di una definizione unitaria di ambiente nel quadro normativo di riferimento cfr. D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in *Tratt. dir. amb.* diretto da Dell'Anno e Picozza, I. Principi generali, Padova, Cedam, 2012, p. 233 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 15 ss.; S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, Giuffré, 2007, p. 1114 ss.

⁷ Per una considerazione unitaria in prospettiva sistematica della nozione di ambiente vd. M. CAFAGNA-D. D'ORSOGNA-F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistematica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, p. 713 ss.

⁸ B. CARAVITA-A. MORRONE, *Ambiente e costituzione*, in *Diritto dell'ambiente* a cura di Caravita B.-Cassetti L.-Morrone A., Bologna, Il Mulino, 2016, p. 31.

⁹ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, III, p. 6.

stri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito della specie, e tra le specie degli ecosistemi» (Convenzione adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, ratificata in Italia con l. 14 febbraio 1994, n. 124¹⁰), sembra invece imprescindibile muovere a tale riguardo proprio dalle scienze ecologiche¹¹.

In quest'ultima prospettiva, pur nella indubbia complessità ed eterogeneità delle definizioni che si rinvengono in ecologia, sembra meritevole di particolare attenzione quell'impostazione che più semplicemente si riferisce alla biodiversità come il mondo del vivente e agli ecosistemi come i contesti in cui gli organismi viventi sono presenti, proiettando la tutela di questi in funzione delle specificità degli spazi presi in considerazione, come in particolare si deve affermare nelle aree protette dove la prospettiva protezionistica più accreditata suggerisce un approccio favorevole alla conservazione integrale al fine di tutelare la biodiversità intesa come ricchezza e numero di specie e di habitat di particolare rilevanza nel relativo contesto, con una soluzione invece differente per quanto riguarda le aree con caratteristiche diverse, come ad esempio quelle urbane e suburbane¹². Si tratta infatti di precisazioni che consentono già nella loro elementarità di cogliere appieno il senso di tali elementi nella prospettiva funzionale alla protezione ambientale e che quindi devono essere assunte come riferimento privilegiato nella determinazione dell'oggetto della tutela cui si riferisce oggi l'art. 9, co. 3, Cost.

¹⁰ Vd. B. CARAVITA DI TORRITTO, *Diritto dell'ambiente*, 3^a ed., Bologna, Il Mulino, 2005, p. 36; F. FRACCHIA, *Sula configurazione giuridica dell'ambiente: art. 2 Cost. e dovere di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 231 ss.; T. MARTINES, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in *Politica e legislazione ambientale* a cura di Pepe, Napoli, ESI, p. 17 ss.

¹¹ B. CARAVITA-A. MORRONE, *Ambiente e costituzione*, cit., p. 29 s.; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, n. 3, p. 8; ID., *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, 2023, n. 12, p. 2 ss.; C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, cit., p. 340 s.

¹² PEDROTTI F., *Efficacia e qualità della conservazione in situ*, in *Boll. Acc. Gioenia sci. nat.*, 2014, vol. 47, n. 377, p. 6 s.

3. Alcune questioni in tema di tutela dell'ambiente.

Ciò posto, sembra possibile estrarre due profili d'indubbio interesse che dalla rinnovata tutela costituzionale dell'ambiente si pongono all'attenzione del giurista e in particolare del privatista.

In primo luogo, ci si può riferire all'ineliminabile tensione che si prospetta tra la protezione ambientale e la tutela della proprietà privata quale valore che già nel pensiero giusnaturalistico risultava essere intrinseco alla persona. Nello stesso contesto, seppure con un maggior tecnicismo, ci si può interrogare sul controllo e sull'indirizzo dell'attività economica pubblica e privata per fini ambientali, come anche sul rapporto tra la libertà d'iniziativa economica privata che si esplica tramite l'autonomia privata o più specificamente primariamente mediante il contratto e il pregiudizio ambientale che ne potrebbe derivare.

Un secondo e diverso contesto in cui si presentano interrogativi non secondari per l'interprete è costituito dal danno, che nelle eterogeneità delle sue cause può riguardare in generale l'ambiente, come anche la biodiversità e gli ecosistemi.

4. Ambiente, proprietà privata e iniziativa economica privata

Quanto alle interazioni tra tutela dell'ambiente, proprietà privata e iniziativa economica, varie sono le implicazioni che si prospettano, basti pensare alla possibilità di declinare in senso ambientale la funzione sociale della proprietà cui si riferisce l'art. 42 Cost., al riferimento alla meritevolezza degli interessi che deve presidiare il contratto e alle potenzialità che interessano l'attività economica pubblica funzionalizzata ai fini ambientali. Una prospettiva che pare tuttavia particolarmente interessante è quella del rapporto tra tutela dell'ambiente e libertà d'impresa, tematica questa che è stata più di recente affrontata anche dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con riferimento al caso dell'Ilva di Taranto.

Al riguardo la Corte Costituzionale si è trovata ad occuparsi del difficile equilibrio tra vari diritti costituzionalmente tutelati (lavo-

ro, salute, libertà d'impresa e ambiente), giungendo ad escludere che possa prospettarsi una prevalenza di alcuni valori rispetto ad altri o un loro ordine gerarchico e ritenendo necessario un reciproco bilanciamento che non importi il sacrificio di un interesse costituzionale tutelato a favore di un altro¹³.

Tale impostazione sembra invero essere stata oggetto di una parziale rimeditazione da parte della Corte Costituzionale in una successiva pronuncia in cui si è opportunamente attribuita rilevanza primaria alla tutela della salute quale diritto espressamente qualificato come fondamentale dell'art. 32 Cost.¹⁴, il che sembra suggerire che con riguardo alla tutela dell'ambiente non si possa oggi prospettare una conclusione differente rispetto a quella riferita alla salute. In altri termini, non sembra possibile dubitare che una analoga soluzione si debba affermare in seguito alla nuova formulazione dell'art. 41, 2, Cost. laddove si prevede che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi con modalità tali da arrecare un danno all'ambiente. Considerando infatti che già in passato la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare che l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso «limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la 'sicurezza' del lavoratore»¹⁵, si deve ritenere che la richiamata disposizione importi oggi un analogo limite con riguardo al pericolo all'ambiente cui la Costituzione fa espressamente riferimento, addirittura antepoendolo ai pregiudizi originariamente previsti alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, e posponendolo unicamente alla salute.

Non solo, quindi, pare non potersi ritenere che il prospettato bilanciamento tra valori rimanga immutato concernendo solo un elemento ulteriore costituito dall'ambiente, ma neppure sembra che ci si possa limitare a dire che nel bilanciamento tra differenti valori l'ambiente abbia assunto un peso maggiore¹⁶, dovendosi invece riconoscere che la tutela dell'ambientale è destinata a pre-

¹³ Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Foro it.*, 2014, I, c. 441 ss.

¹⁴ Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58, in *Foro it.*, 2018, I, c. 1073 ss.

¹⁵ Corte cost. 29 ottobre 1999, n. 405, in *Cons. Stato*, 1999, II, p. 1475.

¹⁶ C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, cit., p. 343.

valere rispetto alla libertà di iniziativa economica privata sottraendosi al prospettato bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti¹⁷.

5. Danno ambientale e tutela risarcitoria

Quanto alla diversa questione del danno ambientale, di cui il pregiudizio alla biodiversità può essere inteso come la fattispecie più paradigmatica¹⁸, questo ha tradizionalmente posto all'interprete non secondari interrogativi sia per la sua complessità e sia per le peculiarità della normativa di riferimento, che risulta connotata da una indubbia frammentarietà e dalla esplicitazione di principi di difficile coordinamento rispetto alle regole generali della responsabilità civile.

Nel contesto di una disciplina del danno ambientale caratterizzata da non infrequenti tensioni interpretative nella giurisprudenza, essendo al riguardo sufficiente pensare alla recente presa di posizione della giurisprudenza di legittimità con riferimento al noto principio “chi inquina paga” e all'applicabilità dello stesso con riferimento al responsabile e non anche al proprietario incolpevole¹⁹, pare che la nuova formulazione delle disposizioni costituzionali cui si è fatto riferimento assuma particolare rilevanza quanto al controverso tema della legittimazione degli enti diversi dallo Stato a richiedere il risarcimento del danno cagionato dall'illecito ambientale, come anche della possibilità di ottenere il risarcimento del danno direttamente subito dai soggetti privati al di là della disciplina dell'illecito ambientale per un pregiudizio da questi direttamente patito.

Come noto, il superamento delle previsioni contenute nella l. 8 luglio 1986, n. 349 con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, con cui

¹⁷ M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale “bilanciamento”?*, in *Nuove l. civ. comm.*, 2024, p. 86.

¹⁸ BILARDO V., *Aree naturali protette e danno alla biodiversità dopo le riforme costituzionali in materia di ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, n. 2, p. 161.

¹⁹ Corte cass., sez. un. civ., 1° febbraio 2023, n. 3077, in *Foro it.*, 2023, I, c. 1570 ss.

si è data attuazione alla Direttiva 2004/35/CE, ha determinato il passaggio da una responsabilità ambientale per dolo o colpa ad un sistema di responsabilità oggettiva attribuendo la legittimazione attiva ad agire per il risarcimento del danno ambientale al Ministero dell'ambiente, potendo questi chiedere il ripristino delle condizioni ambientali precedenti all'illecito o il rimborso dei costi sostenuti per il ripristino e non anche il risarcimento per equivalente del danno.

In questo contesto, quanto alla legittimazione ad agire in base alla disciplina sull'illecito ambientale, la questione che si pone è se possa affermarsi la possibilità di promuovere l'azione risarcitoria in capo a soggetti differenti dal Ministero dell'ambiente, in particolare per quanto riguarda gli organismi di gestione delle aree protette.

Al riguardo, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha attribuito al Ministero dell'ambiente l'esercizio dell'azione risarcitoria, abrogando l'art. 18, co. 3, l. 8 luglio 1986, n. 349, che attribuiva la possibilità di esercitare l'azione risarcitoria allo Stato e agli enti territoriali, mentre risulta tutt'ora in vigore l'art. 30, l. 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), il quale consente all'organismo di gestione delle aree protette di chiedere il risarcimento del danno richiamando espressamente l'art. 18, l. 8 luglio 1986, n. 349, che tuttavia (come detto) è stato successivamente abrogato. Per quanto si sia affermato che la previsione contenuta nella Legge quadro sulle aree protette sia diventata priva di portata precettiva dovendosi escludere una legittimazione attiva dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta e per quanto la giurisprudenza costituzionale abbia di recente escluso una legittimazione attiva di altri e diversi soggetti rispetto al Ministero dell'Ambiente a promuovere l'azione risarcitoria prevista dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152²⁰, pare doversi affermare che la previsione dell'art. 30 cui si è fatto riferimento debba essere oggi intesa come rinvio alle disposizioni del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dovendosi di conseguenza ammettere che l'ente parco – cui peraltro l'art. 9 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, attribuisce la personalità di diritto pubblico – abbia la legittimazione a promuovere l'azione risarcitoria e a domandare

²⁰ Corte cost. 1° giugno 2016, n. 126, in *Foro it.*, 2016, I, c. 3409 ss.

il ripristino, con ciò contribuendo ad una tutela effettiva dell'ambiente coerentemente a quanto previsto dal testo costituzionale. D'altronde, non può non rilevarsi che tale soluzione trova conferma nell'art. 29, co. 1, l. 6 dicembre 1991, n. 394 che consente al legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta di ordinare la riduzione in pristino e la ricostruzione delle specie vegetali o animali²¹, come anche nell'art. 30, co. 3, della stessa normativa, riformulato dalla l. 9 marzo 2022, n. 22, laddove espressamente si prevede che «[i]l responsabile è obbligato a provvedere alla riduzione in pristino dell'area danneggiata, ove possibile, e comunque è tenuto al risarcimento del danno».

Quanto, invece, alla possibilità di ottenere il risarcimento del danno subito da soggetti privati per il pregiudizio da questi direttamente e personalmente patito, anche di recente si è esclusa la tutela risarcitoria dei singoli danneggiati dall'inquinamento ambientale principalmente in ragione della mancata previsione da parte del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 di un tale diritto al risarcimento del danno. Nell'impossibilità di convenire su tale ultima soluzione, pare oggi doversi confermare che l'attuale formulazione dell'art. 9, co. 3, Cost. non consenta più di dubitare che la tutela dell'ambiente e la sua conservazione sia un valore costituzionale che costituisce un autonomo diritto della personalità²², la cui lesione importa il diritto al risarcimento del danno, patrimoniale e non patrimoniale, subito dal privato che «dimostri di avere subito un danno particolare»²³. In questo senso, si deve rilevare che essendo previsto che lo Stato debba tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi s'impone al contempo che tale tutela debba essere garantita anche nell'esercizio dell'attività giurisdizionale a fronte della lesione del pregiudizio subito dai privati, avendo questi il diritto ad ottenere il risarcimento del danno effettivamente subito secondo le regole dell'illecito aquiliano.

In una prospettiva generale, gli accennati rilievi in tema di

²¹ V. BILARDO, *Aree naturali protette*, cit., p. 190.

²² S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, Cedam, 1979, p. 29.

²³ C.M. BIANCA, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, 3^a ed., Milano, Giuffrè, 2021, p. 571.

danno ambientale e risarcimento del pregiudizio subito dai singoli sembrano da apprezzare in una prospettiva (oltre che di effettività anche) di deterrenza, profilo questo che nel contesto che ci occupa assume una rilevanza imprescindibile laddove si tenga presente che la tutela risarcitoria anche in forma specifica difficilmente consente di eliminare il pregiudizio in concreto creato all'ambiente, il che giustifica altresì un ampio ricorso alla tutela preventiva mediante l'azione inibitoria.

6. Le finalità istituzionali delle aree protette per una efficace politica conservazionista

Le considerazioni dinnanzi fatte inducono, infine, a una riflessione circa la tutela delle aree protette e dei parchi nazionali come disciplinate principalmente dalla già richiamata "Legge quadro sulle aree protette".

Le suggestioni al riguardo possono essere molteplici, ma tra queste sembra particolarmente rilevante quella che muovendo dalla definizione di parchi nazionali quali «aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future» (art. 2, co. 1) coniuga il riferimento alla necessità dell'intervento pubblico con i valori che risultano sottesi al nuovo art. 9, co. 3, Cost.

Al riguardo, seppure si può in primo luogo riconoscere che certamente l'intervento pubblico deve essere oggi massimamente orientato alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi in ciò beneficiando di una copertura costituzionale che non era analogamente prospettabile in precedenza, il dato che pare maggiormente meritevole di essere rilevato è costituito dal fatto che oggi si pongono a livello costituzionale le basi per avviare l'au-

spicato «percorso di riscoperta delle finalità istituzionali delle aree protette e per un'efficace politica per la conservazione della natura»²⁴.

Quest'ultima prospettiva si presenta come un passaggio imprescindibile per le istituzioni, specie considerando che nel quadro della strategia europea per la biodiversità è stata di recente adottata dal Parlamento europeo la posizione sulla proposta di regolamento COM (2002) 304 final che s'inserisce nel *Green Deal* europeo e mira a garantire il ripristino degli ecosistemi degradati in tutti i Paesi dell'Unione europea, contribuire al raggiungimento degli obiettivi europei in materia di clima e biodiversità e migliorare la sicurezza alimentare (c.d. *Nature Restoration Law*). In attesa che si perfezioni l'iter normativo con l'approvazione finale da parte del Consiglio e la successiva pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, è in questa sede interessante considerare che il testo adottato il 27 febbraio 2024 dal Parlamento europeo (Doc. 6985/24) si prefigge espressamente di contribuire «al recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine degli Stati membri attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1), risultando in questo senso significativamente modificata l'originaria formulazione della stessa disposizione della proposta laddove si faceva riferimento «al recupero a lungo termine, in modo continuo e duraturo, della biodiversità e della resilienza della natura in tutte le zone terrestri e marine dell'Unione attraverso il ripristino degli ecosistemi».

La centralità che la protezione ambientale e della biodiversità ha assunto nell'agenda del legislatore europeo e i vincoli che a tale riguardo sono imposti agli Stati membri importano l'obbligo di dare piena attuazione ai principi attualmente espressi in chiave certamente ma non esclusivamente programmatica nella Costituzione non solo per il ripristino della natura ma anche per una più compiuta ed efficiente definizione degli scopi e delle finalità da attribuire nel nostro ordinamento ai parchi nazionali.

²⁴ PEDROTTI F., *I parchi nazionali in Italia*, in *Natura e Montagna*, 2015 (62), n. 3, p. 16.

7. Per una lettura funzionale della protezione della natura e della conservazione

Nel contesto che si è sommariamente delineato, sembra particolarmente proficua quell'impostazione che rifugge dalle generalizzazioni e dalla politicizzazione delle formule, specializzando – secondo questo si è già avuto modo di dire in precedenza – le soluzioni da perseguire in ragione degli spazi di riferimento, sicché si comprende e si giustifica la ragione per cui con riguardo alle aree protette, a differenza di altri contesti, si deve porre come priorità la conservazione e la protezione integrale della natura e solo in subordine la fruibilità da parte dell'uomo, intendendo questo come mero visitatore e spettatore.

È questa una indicazione proveniente dagli studi sulla conservazione e dai principi della biologia della conservazione che la scienza giuridica non può non porre alla base di una efficace politica di attuazione dei valori costituzionali di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi che sia effettivamente orientata alla protezione della natura.

Davide Achille

ABSTRACT:

Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, il riferimento all'ambiente è espressamente entrato nella Costituzione, sia come oggetto di tutela insieme alla biodiversità e agli ecosistemi, sia come limite all'iniziativa economica privata e quale finalità rispetto all'attività economica pubblica e privata. Il contributo intende dar conto di alcune direttrici che il dibattito sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi ha assunto nella riflessione giuridica (specialmente privatistica), tentando qualche minima osservazione che considera il pensiero conservazionistico della natura cui si ritiene debba attribuirsi una indubbia utilità laddove in

questo contesto non ci si voglia limitare alle petizioni di principio ma s'intenda definire un assetto normativo orientato ad una tutela effettiva della protezione della natura.

EN:

With the constitutional law of 11 February 2022, n. 1, the reference to the environment is expressly entered into the Italian Constitution, both as an object of protection together with biodiversity and ecosystems, and as a limit to private economic initiative and as a purpose with respect to public and private economic activity. The contribution intends to give an account of some directions that the debate on the protection of the environment, biodiversity and ecosystems has taken in legal reflection (especially private law), attempting some minimal observations that consider the conservationist thought of nature to which it is believed that an undoubted importance should be attributed utility where in this context we do not want to limit ourselves to petitions of principle but we intend to define a regulatory framework oriented towards effective protection of nature protection.

PAROLE CHIAVE:

Ambiente – biodiversità – ecosistema – conservazione – protezione della natura

Environment – biodiversity – ecosystems – conservation – nature protection

LE AGEVOLAZIONI FISCALI AGRICOLE E LA DECADENZA DAL BENEFICIO: IL CASO DELL'INSTALLAZIONE DI UN IMPIANTO AGROVOLTAICO

Sommario: **1.** *Introduzione. Le agevolazioni fiscali agricole* – **2.** *La decadenza dal beneficio* – **3.** *L'agrivoltaico – Il suo sviluppo in Italia e nel mondo* – **4.** *L'agrivoltaico – Il dato normativo e la differenza con l'impianto fotovoltaico* – **5.** *L'interpello dell'Agenzia delle Entrate n. 337/2022 e la sua applicabilità al caso di specie* – **6.** *Una possibile soluzione alternativa: la sentenza della Cassazione n. 7051/2004* – **7.** *Conclusioni*

1. Introduzione. Le agevolazioni fiscali agricole

Nel presente contributo si analizzerà la disciplina delle agevolazioni fiscali agricole, con particolare attenzione alla possibile decadenza dal beneficio nel caso dell'installazione sui terreni di un impianto agri-voltaico.

La legge 25 del 26 febbraio 2010 ha infatti previsto alcune agevolazioni fiscali per i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali (iap) iscritti nella gestione previdenziale e assistenziale (comprese le società agricole) che acquistano terreni agricoli.

L'art. 2-4 bis di tale legge prevede la decadenza da simili agevolazioni, qualora entro 5 anni dall'acquisto, il soggetto beneficiario alieni il fondo o cessi di coltivarlo o condurlo direttamente.

Pertanto, al fine di dare una risposta al quesito, si procederà quindi con un'analisi del dato normativo relativo alle agevolazioni fiscali agricole e della loro decadenza, per poi passare ad esaminare l'interpretazione data dall'Agenzia delle Entrate e della giurisprudenza in materia di decadenza dal beneficio, per arrivare a discutere della costituzione del diritto di superficie in caso di installazione di un impianto agri-voltaico, anche in forza di un'interessante sentenza della Corte di Cassazione del 2004.

Come già accennato nell'introduzione, il decreto legge

194/2009, nel testo risultante dalla conversione con legge 25/2010, all'art. 2-4 bis prevede che «Al fine di assicurare le agevolazioni per la piccola proprietà contadina, (...) gli atti di trasferimento a titolo oneroso di terreni e relative pertinenze, qualificati agricoli in base a strumenti urbanistici vigenti, posti in essere a favore di coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali, iscritti nella relativa gestione previdenziale ed assistenziale, nonché le operazioni fondiari operate attraverso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare ISMEA, sono soggetti alle imposte di registro ed ipotecaria nella misura fissa ed all'imposta catastale nella misura dell'1 per cento. (...)».

In primo luogo, occorre evidenziare che la «piccola proprietà contadina» è in realtà «piccola» solo di nome, perché l'agevolazione si applica agli acquisti di terreni agricoli di qualsiasi estensione, non essendo previsto un limite all'estensione massima della proprietà per gli imprenditori agricoli professionali.

Dal punto di vista soggettivo, tali agevolazioni si applicano ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli professionali iscritti nella relativa gestione previdenziale e assistenziale, e pertanto anche alle società agricole.

Dal punto di vista oggettivo, sono ammessi a godere delle agevolazioni soltanto gli atti di acquisto a titolo oneroso di terreni, e relative pertinenze, qualificati agricoli in base agli strumenti urbanistici vigenti. L'agevolazione, dunque, non può essere richiesta per l'acquisto di terreni edificabili (o comunque non agricoli), anche se l'acquirente intende destinarli all'attività agricola. L'agevolazione non si applica neppure agli atti a titolo gratuito, come le donazioni, né alle successioni a causa di morte.

La norma fa espresso riferimento alle pertinenze dei terreni agricoli, quindi l'agevolazione si applica anche per i fabbricati rurali pertinenziali ai terreni agricoli, cioè con carattere strumentale alla coltivazione degli stessi.

L'Agenzia delle Entrate¹ ha chiarito che le agevolazioni per la piccola proprietà contadina ai fabbricati pertinenziali di terreni

¹ Agenzia delle Entrate, Risoluzione 6 marzo 2015, n. 26/E, in <https://www.agenzia-entrate.gov.it/portale/web/guest/normativa-e-prassi/risoluzioni>

agricoli possono essere concesse soltanto al fabbricato che, oltre a trovarsi in rapporto di pertinenzialità con il terreno agricolo acquistato, è situato sul medesimo terreno.

L'Agenzia fiscale ha inoltre precisato² che per fruire dell'agevolazione non è più necessario che ricorrano le condizioni precedentemente previste dalla legge 6 agosto 1954, n. 604, ovvero la circostanza che l'acquirente dedichi abitualmente la propria attività alla lavorazione della terra, l'idoneità del fondo alla formazione o all'arrotondamento della piccola proprietà contadina e la mancata alienazione nel biennio precedente di fondi rustici di oltre un ettaro. Pertanto, non è più necessario richiedere all'ispettorato provinciale agrario il certificato (prima provvisorio e poi definitivo) che attesta la sussistenza dei requisiti al fine dell'applicazione del regime agevolato (Risoluzione 17 maggio 2010, n. 36/E). Il certificato, che già era stato escluso per gli imprenditori agricoli professionali, non è più necessario neppure per i coltivatori diretti. In entrambi i casi, la presenza dei requisiti previsti dalla nuova normativa viene dichiarata dal coltivatore diretto o dall'imprenditore agricolo professionale direttamente nell'atto di acquisto.

Con una Risoluzione, l'ente fiscale³ ha espressamente riconosciuto che l'agevolazione fiscale agricola può essere richiesta anche quando il socio conferisce in una società agricola i propri terreni agricoli (e fabbricati accessori), nonostante la lettera della legge faccia riferimento soltanto all'acquisto mediante atto di compravendita.

La Cassazione⁴ ha invece escluso l'agevolazione (a favore del titolare del diritto) in caso di costituzione di diritto di superficie. La Suprema Corte ritiene che tale agevolazione sia preclusa «sia dal fatto che gli atti di trasferimento avevano ad oggetto un diritto (superficie) non considerato dalla disciplina di favore (relativa, quanto alla materia dei diritti reali, alla sola proprietà; nuda

² Agenzia delle Entrate, Risoluzione 17 maggio 2010, n. 36/E, in <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/normativa-e-prassi/risoluzioni>

³ Agenzia delle Entrate Risoluzione 4 gennaio 2008 n. 3, in <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/normativa-e-prassi/risoluzioni>.

⁴ Cass. civ., sez. trib. 11 ottobre 2017, n. 23786 in *DeJure*.

proprietà; usufrutto), sia dalla ritenuta mancata finalizzazione dei trasferimenti – anche in tal caso all’esito di un accertamento fattuale del giudice di merito – alla formazione, arrotondamento, incremento della piccola proprietà contadina».

2. La decadenza dal beneficio

2.1. Il dato normativo

L’ultimo paragrafo dell’art. 2 comma 4 bis del decreto-legge 194/2009, nel testo risultante dalla conversione con legge 25/2010, prevede che: «i predetti soggetti decadono dalle agevolazioni se, prima che siano trascorsi cinque anni dalla stipula degli atti, alienano volontariamente i terreni ovvero cessano di coltivarli o di condurli direttamente. Sono fatte salve le disposizioni di cui all’articolo 11, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, nonché all’articolo 2 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 e successive modificazioni».

In altre parole, la norma prevede due diverse ipotesi di decadenza: l’alienazione del terreno e la cessazione dalla coltivazione e conduzione diretta. Non comportano mai decadenza dalle agevolazioni la successione a causa di morte e l’espropriazione per pubblica utilità.

In relazione alle eccezioni alla decadenza, si precisa che l’art. 2 del decreto legislativo n. 99/2004 estende le agevolazioni agli IAP e alle società di persone agricole con almeno un socio coltivatore diretto, alle società di capitali agricole con almeno un amministratore coltivatore diretto e alle società cooperative agricole con almeno un amministratore socio coltivatore diretto.

L’art. 11 comma 3 d.lgs 228/2001 stabilisce che «non incorre nella decadenza dei benefici l’acquirente che, durante il periodo vincolativo di cui ai commi 1 e 2, ferma restando la destinazione agricola, alieni il fondo o conceda il godimento dello stesso a favore del coniuge, di parenti entro il terzo grado o di affini entro il

secondo grado, che esercitano l'attività di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 Codice Civile».

A fronte di un simile dato normativo, vi sono state diverse interpretazioni fornite sia dalla Agenzia delle Entrate, mediante risoluzioni o risposte a interpelli, sia dalla giurisprudenza della Cassazione.

2.2. L'interpretazione dell'Agenzia delle Entrate

Con una prima Risoluzione, l'ente fiscale⁵ ha precisato che non comporta la decadenza dalle agevolazioni fiscali agricole neanche l'affitto del fondo a favore di una società agricola costituita tra l'acquirente, il coniuge, i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo grado, a patto che il concedente continui a coltivare direttamente il fondo acquistato con le agevolazioni.

L'Agenzia delle Entrate⁶ ha anche ritenuto che il conferimento di un fondo, acquistato con le agevolazioni fiscali agricole, in una società agricola in accomandita semplice, della quale il coltivatore diretto sia socio accomandatario e gli altri soci siano il coniuge e un figlio, effettuato nel quinquennio successivo all'acquisto, non comporta la decadenza dalle agevolazioni, perché si tratta di un'operazione finalizzata a promuovere lo sviluppo e la modernizzazione dell'attività agricola, coerentemente con la ratio che ha ispirato gli interventi legislativi volti a riconoscere la qualifica di imprenditore agricolo anche alle società.

Infine⁷, ha invece affermato la decadenza dalle agevolazioni fiscali agricole in caso di affitto del fondo agricolo da parte di una società agricola al socio agricoltore, nei cinque anni dall'acquisto.

⁵ Risoluzione Agenzia delle Entrate n. 279/E del 4 luglio 2008, in <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/normativa-e-prassi/risoluzioni>.

⁶ Risoluzione Agenzia delle Entrate n. 455/E del 1 dicembre 2008, in <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/normativa-e-prassi/risoluzioni>.

⁷ Risposta a interpello Agenzia delle Entrate n. 307 del 30 aprile 2021, in <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/normativa-e-prassi/risposte-agli-interpelli>.

2.3. La giurisprudenza

La Cassazione è intervenuta sul tema della decadenza dal beneficio, sia nella vigenza della legge 604/1954, sia della nuova disciplina. In particolare, la giurisprudenza ha oscillato tra due diversi orientamenti: un primo in base al quale i due requisiti (alienazione del fondo e cessazione della coltivazione o della conduzione) debbono coesistere, per cui in presenza di una coltivazione del fondo anche in caso di alienazione, il beneficiario non incorre nella decadenza. Vi è un secondo orientamento (che risulta in realtà giungere a conclusioni contraddittorie anche al proprio interno) che ritiene che i due requisiti siano alternativi, per cui basta la perdita di uno dei due per incorrere nella decadenza.

Emblematica del primo orientamento è la sentenza 9.2.2018 n. 3199⁸ che stabilisce che «in tema di agevolazioni tributarie, ai sensi dell'art. 7 della l. n. 604 del 1954, opera la decadenza dal beneficio fiscale previsto per il caso di acquisto della piccola proprietà contadina, se, nei cinque anni successivi, il fondo non viene coltivato, anche quando ciò dipende dall'esecuzione di opere prodromiche e funzionali all'esercizio dell'agricoltura, che non siano riconducibili a quelle indicate dall'art. 3 della l. n. 53 del 1956, trattandosi di attività che rispondono a scelte imprenditoriali e organizzative dell'acquirente e che, dunque, non possono ritenersi non imputabili allo stesso».

Assolutamente conforme è la sentenza 15.7.2022 n. 22290⁹ che ha stabilito che «in tema di imposta di registro e ipotecaria, con riguardo alle agevolazioni usufruite per l'atto di acquisto di terreni e relative pertinenze da parte di coltivatori diretti ed imprenditori agricoli, il comma 4 bis dell'art. 2 del d.l. n. 194 del 2009, conv. con modif. dalla l. n. 25 del 2010, espressamente contempla la decadenza da tali benefici qualora il contribuente, prima che siano trascorsi cinque anni dalla stipula dell'atto, alieni volontariamente i terreni ovvero cessi di coltivarli o di condurli direttamente; in tale ottica, il contratto di affitto assume rilevanza, quale indice sintomatico della

⁸ Cass. civ., sez. trib., 9.2.2018, n. 3199 in *DeJure*.

⁹ Cass. civ. sez. trib., 15 luglio 2022, n. 22290 in *DeJure*.

cessazione della coltivazione diretta da parte del proprietario, in quanto sarebbe contraddittorio considerare come tuttora in coltivazione, ad opera del suo acquirente, un terreno da quest'ultimo concesso in affitto a terzi, tenuto conto che la finalità di assicurare la formazione o l'arrotondamento della piccola proprietà contadina, in relazione all'oggetto dell'atto di acquisto agevolato, implica l'effettiva coltivazione del terreno».

Espressione, invece, del secondo orientamento è la sentenza 20.6.2013 n. 16076¹⁰ «ai sensi dell'art. 7, primo comma, della legge 6 agosto 1954, n. 604, nel testo “ratione temporis” vigente, l'acquirente di un fondo rustico che si sia avvalso delle agevolazioni fiscali relative all'acquisto della piccola proprietà coltivatrice e che trasferisca, successivamente, la nuda proprietà dello stesso, riservandosi l'usufrutto generale vitalizio, decade dall'agevolazione, indipendentemente dalla sua qualità di coltivatore diretto e pur provvedendo alla cura del terreno in veste di usufruttuario, volendo la citata legge favorire il mantenimento della piena proprietà del fondo in capo al coltivatore diretto».

Sempre all'interno di tale orientamento, la giurisprudenza¹¹ ha però chiarito (in contraddizione con la sentenza appena citata) che «in tema di agevolazioni tributarie, i benefici previsti dall'art. 1 l. 6 agosto 1954 n. 604, a favore della piccola proprietà contadina spettano anche al coltivatore diretto che acquisti la sola nuda proprietà di un terreno da lui coltivato, atteso che la nozione di “atti inerenti” alla formazione della piccola proprietà contadina deve considerarsi comprensiva di tutti gli atti diretti a tale scopo, stante la finalità del legislatore di non lasciare scoperto alcun atto comportante il trasferimento dei diritti reali su beni immobili, sempreché l'acquisto avvenga da parte di persone che si dedichino abitualmente alla lavorazione della terra. Anche l'acquisto della nuda proprietà è infatti idoneo e sufficiente a costituire nel tempo, allorché l'usufrutto cesserà, la piccola proprietà contadina, onde una esclusione dal beneficio risulterebbe del tutto irrazionale» (Cass. civ., sez. trib. 5 dicembre 2005, n. 26394).

¹⁰ Cass. civ. sez. trib., 20 giugno 2013, n. 16076 in *DeJure*.

¹¹ Cass. civ. sez. trib., 5 dicembre 2005, n. 26394 in *DeJure*.

Infine, espressione di tale secondo orientamento, è anche la sentenza della Cassazione n. 2156 del 30 gennaio 2020¹² che ha statuito che: «qualora l'avente diritto alle agevolazioni fiscali in favore della piccola proprietà contadina ceda le quote della società di capitali divenuta intestataria dei terreni prima della scadenza del termine quinquennale di cui all'art. 7 della l. n. 604 del 1954, la conseguente cessazione della coltivazione diretta da parte dei venditori integra la condizione di fatto – *alternativamente prevista rispetto alla alienazione del fondo* – cui la legge connette l'effetto giuridico della decadenza dalle agevolazioni, comportando l'obbligo di pagamento dei tributi ordinari dovuti per l'acquisto dei terreni. La cessione volontaria della proprietà dei terreni, da cui dipenda la cessazione dell'attività di coltivazione diretta del fondo, infatti, non integra uno dei fatti sopravvenuti non riconducibili, sotto il profilo soggettivo, all'acquirente né all'impossibilità della coltivazione per causa non riconducibile all'acquirente, che consentono la conservazione del beneficio».

2.4. La dottrina

In merito alla decadenza dalle agevolazioni fiscali agricole, occorre ricordare che anche la dottrina ha esaminato la questione con particolare riguardo alla concessione del terreno in affitto.

Se in un recente commento¹³, l'autore ha riportato il contenuto di una sentenza del 2023, che conferma l'orientamento della decadenza del beneficio in caso di concessione in affitto del terreno, di particolare interesse è la posizione di Antonella Clemente¹⁴. L'autrice, infatti, commentando la sentenza della Cassazione n. 6668/2014 (che ha confermato la decadenza dal beneficio anche in presenza di un affitto di breve durata), ne contesta l'eccessiva rigidità. Secondo l'autrice, infatti, tale interpretazione non coglie

¹² Cass. civ. sez. trib., 30 gennaio 2020, n. 2156 in *DeJure*.

¹³ L. CENICOLA, *Decadenza dalle agevolazioni tributarie applicate alla compravendita di un terreno agricolo* in <http://www.rivistadga.it/>

¹⁴ A. CLEMENTE, *Decadenza dalle agevolazioni per la piccola proprietà contadina in caso di affitto del terreno anche se di durata limitata*, in <https://www.osservatorioagromafie.it>

le peculiarità dell'attività del sistema agrario: in particolare la scelta del legislatore di favorire la ricomposizione fondiaria è indirizzata verso un'agricoltura di carattere imprenditoriale, che non contrasta con la decisione di concedere per brevissimo tempo, per ragioni organizzative, i terreni a un soggetto in grado di garantire la produzione della coltura.

Alla luce di tutto quanto sopra esaminato, chi scrive che sia più convincente e da preferire l'orientamento giurisprudenziale meno rigorista, che ritiene che il fattore determinante per la conservazione o la decadenza del beneficio sia la conduzione del terreno.

Tale conclusione è supportata da un'interpretazione sistematica della disciplina delle agevolazioni fiscali agricole: si deve, infatti, ricordare che nel diritto agrario vi è un principio di tutela verso il soggetto che di fatto conduce il terreno a prescindere dalle risultanze documentali.

3. L'agrivoltaico

La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è sempre stata al centro delle agende politiche ed economiche degli Stati.

Il legislatore ha iniziato a occuparsi della produzione di energia rinnovabile da parte degli agricoltori con il d. l.g.s. n. 99/2004. In particolare, l'art. 14 comma 13 quater ha stabilito che «l'attività esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., di cura e sviluppo del ciclo biologico di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, con cicli colturali superiori al quinquennio e reversibile al termine di tali cicli, su terreni non boscati, costituiscono coltivazione del fondo ai sensi dell'art. 2135 c.c. e non è soggetta alle disposizioni in materia di boschi e foreste. Tali organismi vegetali non sono considerate colture permanenti ai sensi della normativa comunitaria».

Come correttamente osservato dalla dottrina¹⁵, il legislatore ha quindi stabilito che l'attività di produzione di biomasse non è attivi-

¹⁵ L. PAOLONI, *L'attività agricola di produzione energetica*, in *Trattato di diritto agrario*, Costato-Rook Basile, Milano, 2011, Giuffrè, pp. 239 ss.

tà agricola *tout court*, ma per qualificarla come agricola deve essere svolta da imprenditori che svolgono un'attività agricola principale.

In questo contesto, la produzione di energia elettrica mediante l'installazione di impianti fotovoltaici sui terreni agricoli ha scontato però un'iniziale diffidenza dovuta al fatto che, secondo chi osteggiava tale soluzione¹⁶, avrebbe comportato un significativo consumo di suolo, sottraendo terreni alla coltivazione agricola.

In realtà, come giustamente osservato da numerosi studi, in particolare quello condotto da Goetzberger e Zastrow¹⁷, se i pannelli sono installati a circa due metri di altezza dal suolo e posizionati a una distanza pari a circa tre volte l'altezza dei collettori, si ottiene un irraggiamento abbastanza comune.

Pertanto, attraverso l'agrivoltaico gli agricoltori possono generare reddito dai terreni sia dalla produzione del raccolto sia dalla vendita dell'energia elettrica.

A fronte di tali dati, pertanto l'agrivoltaico ha iniziato a diffondersi in Italia e nel mondo. Nel nostro paese tre sono le esperienze significative: il sito che si trova a Castelvetro in provincia di Piacenza, il sito di Monticelli d'Ongina (sempre nella provincia di Piacenza) e il sito di Virgilio in provincia di Mantova.

Per quel che riguarda l'estero, significativa è l'esperienza della risicoltura in Giappone: in particolare diversi fattori tra cui l'applicazione di fertilizzanti, la temperatura e la radiazione solare sono stati osservati e analizzati per comprendere l'effetto dei diversi gradi di ombreggiamento associati all'installazione di impianti fotovoltaici.

Da ultimo, si rileva che la Francia con il decreto n. 2024-318¹⁸ ha stabilito che gli impianti agrivoltaici devono garantire che la produzione agricola raggiunga almeno il 90% di resa per ettaro rispetto a una zona di controllo designata. Gli impianti fotovoltaici

¹⁶ K. CALVERT-W. MABEE, *More solar farms or more bioenergy crops? Mapping and assessing potential land-use conflicts among renewable energy technologies in eastern Ontario, Canada* in <http://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.11.028>

¹⁷ A. GOEZTBERGER-A. ZASTROW, *On the coexistence of solar energy conversion and plant cultivation*, in *International Journal of Solar Energy*, 1982, 1:55-69.

¹⁸ Si veda <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049386027>.

non possono inoltre coprire più del 40% della superficie di un appezzamento agricolo.

4. L'agrivoltaico: il dato normativo e la differenza con l'impianto fotovoltaico

4.1 Il dato normativo

Il legislatore italiano¹⁹ non ha sempre considerato con favore l'installazione di pannelli fotovoltaici. Infatti, dalla disciplina dei cosiddetti «conti energia» sono stati esclusi i progetti che prevedevano l'installazione di impianti fotovoltaici.

La situazione è stata modificata dal D.Legge 77/2021 (cosiddetto Decreto Semplificazioni) che all'art. 31 comma 5 ha stabilito la possibilità di accesso agli incentivi statali anche per «gli impianti che adottino soluzioni integrative innovative con montaggio di moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura e di precisione».

In particolare, l'accesso agli incentivi statali è subordinato al rispetto di tre diverse condizioni:

- gli impianti devono essere posti a 2 metri di altezza dal suolo, in modo da consentire lo svolgimento di pratiche agricole sulla superficie sottostante;
- gli impianti devono utilizzare soluzioni tecnologiche avanzate;
- gli impianti devono essere dotati di sistemi di monitoraggio che consentono di verificare l'impatto dell'impianto sulle condizioni ambientali e sulle colture.

In relazione alle modalità di calcolo il D.M. 4 luglio 2019, prevede due diverse ipotesi di definizione dei benefici economici: per gli impianti con una potenza sino a 250 kW possono accedere in alternativa a una tariffa incentivante omnicomprensiva o agli in-

¹⁹ Si veda A. GRIGNANI, *Un nuovo sviluppo degli impianti di energia da fonti rinnovabili: l'agrifotovoltaico*, in *Amb. svil.*, 2022, 411 ss.

centivi; per gli impianti con potenza superiore ai 250kW possono esclusivamente accedere agli incentivi.

In data 27 giugno 2022, il Ministero della Transizione Ecologica ha pubblicato le Linee Guida sull'agrivoltaico, prevedendo in primo luogo all'art. 1.1. la definizione di impianto agrivoltaico.

In particolare, l'art. 1.1. lett. d) definisce l'impianto agrivoltaico «(o agrovoltaico, o agro-fotovoltaico): impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione».

In altre parole, l'impianto agrivoltaico è un impianto per la produzione dell'energia elettrica tramite lo sfruttamento dell'energia solare consistente nel combinare le colture con i pannelli fotovoltaici, installati a un'altezza tale da consentire il passaggio delle macchine agricole.

L'art. 1.1. lett. e) delle Linee Guida definisce: «Impianto agrivoltaico avanzato: impianto agrivoltaico che, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 65, comma 1-quater e 1-quinquies, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, e ss. mm.:

i) adotta soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche eventualmente consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione;

ii) prevede la contestuale realizzazione di sistemi di monitoraggio che consentano di verificare l'impatto dell'installazione fotovoltaica sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture, la continuità delle attività delle aziende agricole interessate, il recupero della fertilità del suolo, il microclima, la resilienza ai cambiamenti climatici;

L'art. 1.1. lett. f) definisce “sistema agrivoltaico avanzato: sistema complesso composto dalle opere necessarie per lo svolgimento di attività agricole in una data area e da un impianto agrivoltaico installato su quest'ultima che, attraverso una configurazione spaziale ed opportune scelte tecnologiche, integri attività agricola e produzione elettrica, e che ha lo scopo di valorizzare il potenzia-

le produttivo di entrambi i sottosistemi, garantendo comunque la continuità delle attività agricole proprie dell'area».

In altre parole, pertanto l'impianto agrivoltaico è un impianto fotovoltaico che però consente di proseguire nella coltivazione del fondo.

4.2. La giurisprudenza

Sulla differenza tra impianto agrivoltaico e fotovoltaico, si devono segnalare i due orientamenti sviluppatosi presso il TAR Puglia Lecce²⁰. In particolare, la Seconda Sezione del Tar Lecce con diverse sentenze²¹ del 2022 ha riconosciuto l'inidoneità del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) in relazione agli impianti agrivoltaici.

La terza sezione del Tar Lecce ha invece espresso un orientamento diverso con sentenze n. 1376/2022 e n. 200/2023²²: in particolare, la terza sezione ha ritenuto che non possa esserci un vuoto normativo e pertanto, considerando l'agrivoltaico una specie del fotovoltaico, ha stabilito che le linee guida del PPTR andassero applicate anche gli impianti agrivoltaici. In particolare, con la sentenza n. 200/2023, la terza sezione ha ritenuto che il favor legislativo in materia di rinnovabili non può sovvertire i valori di tutela del paesaggio e dell'ambiente in conformità a quanto previsto dall'art. 9 della Costituzione²³.

Tale contrasto pare essere stato risolto da una recentissima sentenza del Consiglio di Stato²⁴ che ha stabilito che «l'impianto

²⁰ Per un approfondimento si veda M. GIOIA, *PNRR, agrivoltaico e uso «ibrido» della terra: alcuni recenti spunti giurisprudenziali*, in *Dir. giur. agr. amb.* 2023, p. 1 ss.

²¹ TAR Puglia-Lecce Sez. II 12 febbraio 2022 n. 248, 11 aprile 2022 n. 586, 12 ottobre 2022 n. 1583, 1584, 1585, 1586 e 4 novembre 2022, n. 1750 in <http://www.osservatorioagromafie.it/>.

²² TAR Puglia-Lecce, Sez. III 1 settembre 2022, n. 586 e 9 febbraio 2023, n. 200, in <http://www.osservatorioagromafie.it/>.

²³ Sul punto si vedano R. PENNAZIO-E. FERRERO, *I sistemi agrovoltaici tra cambiamento climatico e nuove sfide per l'imprenditore agricolo contemporaneo* in questa *Rivista*, 2/2023 p. 355 e ss.

²⁴ Consiglio di Stato, sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029, in <http://www.giustizia.amministrativa.it>

che combina produzione di energia elettrica e coltivazione agricola (l'agrivoltaico) non può essere assimilato, sotto il profilo giuridico, ad un impianto che produce unicamente energia elettrica (il fotovoltaico), ma che non contribuisce, tuttavia, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura».

In buona sostanza, il Consiglio di Stato fonda il proprio ragionamento sul presupposto che le strutture dell'agrivoltaico non incidano sulla possibilità di coltivazione e sulle caratteristiche del suolo. Questa è la principale differenza con il fotovoltaico a terra che incide sul suolo e sulle sue proprietà.²⁵

Da un lato, infatti, l'ontologica differenza tra fotovoltaico e agrivoltaico, dall'altro, la normativa nazionale ed europea in materia di energia e le recenti Linee Guida del 27 giugno 2022, hanno consolidato la necessità di trattare diversamente i due impianti.

5. L'interpello dell'Agenzia delle Entrate n. 337/2022 e la sua applicabilità al caso di specie

In tale contesto normativo e giurisprudenziale, è intervenuta un'importante risposta dell'Agenzia delle Entrate a seguito dell'interpello presentato da una società agricola.

In particolare, la società istante, durante il quinquennio successivo all'acquisto di terreni e fabbricati, intendeva costituire un diritto di superficie sui lastrici solari del fabbricato con l'installazione di un impianto fotovoltaico, precisando che sarebbe rimasta proprietaria e avrebbe continuato a condurre i terreni. Chiedeva pertanto all'Agenzia delle Entrate di chiarire se sarebbe incorsa nella decadenza dal beneficio.

L'Agenzia delle Entrate ha risposto chiarendo che «la costituzione del diritto di superficie sui lastrici solari insistenti sui rurali acquistati con le “agevolazioni PPC” non integri una causa di decadenza dalle medesime agevolazioni purché in seguito alla stessa non venga meno la coltivazione diretta del fondo sul quale gli stessi

²⁵ E. BOSCOLO, *Agricoltura e produzione di energia: l'agrivoltaico di fronte al Consiglio di Stato*, *Giur. It.*, dicembre 2023, pp. 2701 e ss.

sono situati ed i fabbricati rurali continuano a mantenere la propria destinazione d'uso rurale strumentale alla coltivazione diretta del medesimo terreno».

E l'Agenzia delle Entrate motiva tale interpretazione rilevando come il diritto di superficie riguardi solo una piccola porzione del fondo (i lastrici solari dei fabbricati rurali e le aree occupate dalle opere accessorie all'impianto fotovoltaico), che non pregiudica pertanto la possibilità di continuare la coltivazione diretta del fondo stesso.

A maggior ragione la possibilità di coltivazione non è pregiudicata nell'ipotesi di impianto agrivoltaico che per sua stessa definizione combina esigenze dell'agricoltura con esigenze della produzione dell'energia elettrica.

Pertanto, alla luce dell'interpretazione dell'Agenzia delle Entrate, è possibile sostenere che in caso di costituzione del diritto di superficie sui terreni per l'installazione di un impianto agrivoltaico, il proprietario del terreno che continui a condurre o coltivare i terreni stessi, non incorre nella decadenza per le agevolazioni fiscali agricole.

6. Una possibile soluzione alternativa: la sentenza della Cassazione n. 7051/2004

Il tema affrontato nei capitoli precedenti può essere però esaminato anche partendo da una prospettiva diversa che consente di giungere a una possibile soluzione alternativa, che si mette a disposizione del dibattito e che andrà ovviamente verificata anche alla luce di eventuali sentenze che dovessero riaffrontare il tema.

Il punto di partenza di questo ragionamento e di questa possibile soluzione è una sentenza della Cassazione del 2004.

In particolare, la Corte di Cassazione Sez. III Civile con la sentenza n. 7051/2004²⁶ ha sottolineato come: «una volta che nell'ambito di una stessa cosa materiale si individuano beni giuridici distinti, e la proprietà unitaria si scinde, non si configurano due

²⁶ Cass. civ. sez. II, 14 aprile 2004, n. 7051 in *DeJure*.

proprietà piene, aventi come oggetto rispettivamente il piano terreno (costruzione) ovvero l'area di calpestio e lo spazio sovrastante il piano terreno, sibbene la proprietà, della costruzione ed il diritto di superficie sullo spazio sovrastante, che insiste sulla proprietà altrui.

Invero, a norma dell'art. 952 comma 2 cit., tanto la costituzione del diritto di fare o mantenere una costruzione al di sopra del suolo (o di una costruzione esistente), quanto la alienazione della proprietà (separata) di una costruzione preesistente suppongono la scissione tra la proprietà ed il diritto reale frazionario, che non si qualifica come diritto di proprietà, ma come diritto di superficie».

La Cassazione conclude affermando che «lo spazio sovrastante il suolo o una costruzione non costituisce un bene giuridico suscettibile di autonomo diritto di proprietà, ma configura la mera proiezione verso l'alto delle suddette entità immobiliari e, formalmente, la possibilità di svolgimento delle facoltà inerenti al diritto dominicale sulle medesime. Pertanto, il diritto reale su tale spazio, separato dalla proprietà dell'immobile sottostante, non è qualificabile come proprietà, ma come diritto su cosa altrui: precisamente, come diritto di superficie ex art. 952 c.c. (cfr. *ex plurimis*, Cass. 7.12.1994, n. 10498; 30.12.1977, n. 5754)».

In altre parole, la Cassazione sostiene che il diritto di superficie non si costituisce sul suolo, ma sullo spazio sovrastante. In forza di tale interpretazione, è evidente come non sia corretto parlare di diritto di superficie sui terreni oggetto di installazione di un impianto agrivoltaico. Infatti, in tale fattispecie, sui terreni non si costituisce alcun diritto di superficie: l'impianto agrivoltaico è per sua stessa definizione sopraelevato rispetto ai terreni, proprio per consentire che la coltivazione continui.

Pertanto, seguendo tale interpretazione, il diritto di proprietà sui terreni non è minimamente limitato e pertanto non sussiste nessuno dei due requisiti che comporta la decadenza delle agevolazioni fiscali agricole.

Tale interpretazione ha pertanto anche il pregio di permettere di superare il contrasto giurisprudenziale sull'interpretazione della norma in materia di decadenza dal beneficio: infatti, in tal caso, an-

che seguendo l'interpretazione più rigorosa, non sussiste neppure una delle condizioni che alla luce di tale orientamento giurisprudenziale è sufficiente per far intervenire la decadenza del beneficio.

7. Conclusioni

Alla luce della disamina sopra effettuata, in conclusione si ritiene che l'installazione di un impianto agrivoltaico su un terreno agricolo non comporti la decadenza dalle agevolazioni fiscali agricole, previste dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

In particolare, si può giungere a sostenere tale tesi sulla base di due diverse argomentazioni:

- come riconosciuto anche dall'Agenzia delle Entrate nella risposta all'interpello n. 337/2022 non vi è alcuna decadenza dal beneficio nel caso in cui l'installazione di un impianto consenta la prosecuzione della coltivazione del terreno. E l'impianto agrivoltaico per sua stessa definizione coniuga la produzione dell'energia elettrica con la coltivazione dei terreni;
- l'installazione di un impianto agrivoltaico non integra nessuna delle due condizioni che comportano la decadenza dal beneficio. Infatti, seguendo l'interpretazione della sentenza n. 7051/2004, non vi è alcuna limitazione del diritto di proprietà, in quanto da un lato il diritto di superficie non si costituisce sul terreno, ma sullo spazio sovrastante dove sono installati i pannelli dell'impianto agrivoltaico; dall'altro lato il proprietario del terreno su cui è installato l'impianto agrivoltaico può continuare a condurlo e coltivarlo.

Chi scrive ritiene che la seconda soluzione sia quella preferibile perché consente di escludere la decadenza dal beneficio anche nel caso in cui si voglia dar seguito all'orientamento giurisprudenziale più rigoroso sul tema e che prevede la perdita del beneficio in caso di presenza alternativa di una delle due condizioni (alienazione del terreno o cessazione della conduzione o coltivazione del terreno).

Saverio Biscaldi

ABSTRACT:

Il presente contributo approfondisce il tema della possibile decadenza dalle agevolazioni fiscali agricole nel caso di installazione di un impianto agrivoltaico sui terreni.

La legge 25 del 26 febbraio 2010 ha infatti previsto alcune agevolazioni fiscali per i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali (IAP) iscritti nella gestione previdenziale e assistenziale (comprese le società agricole) che acquistano terreni agricoli.

L'art. 2-4 bis di tale legge prevede la decadenza da simili agevolazioni, qualora entro 5 anni dall'acquisto, il soggetto beneficiario alieni il fondo o cessi di coltivarlo o condurlo direttamente.

Sul punto si sono formati in giurisprudenza due diversi orientamenti: uno più rigoroso che prevede che la semplice presenza di una delle due condizioni comporti la decadenza dal beneficio (tra le altre, Cass. 30 gennaio 2020. n. 3156); un secondo orientamento che invece ritiene che al fine di conservare le agevolazioni sia sufficiente che il soggetto beneficiario continui a condurre i terreni.

Sulla questione è intervenuta anche l'Agenzia delle Entrate, che, in risposta all'interpello n. 337/2022, ha sostenuto che l'installazione di un impianto fotovoltaico sul tetto di un fabbricato non comporta decadenza dal beneficio perché non incide sulla coltivazione del terreno. L'impianto agrivoltaico, per sua stessa definizione, coniuga la produzione di energia elettrica con la coltivazione del terreno, per cui seguendo la tesi dell'Agenzia delle Entrate non vi è alcuna decadenza dal beneficio in tale ipotesi.

Peraltro (e tale è la soluzione più convincente) con sentenza Cass. n. 7051/2004, la Suprema Corte ha statuito che, in caso di opere soprastanti, il diritto di superficie non si costituisce sul suolo, ma sullo spazio sovrastante. E l'impianto agrivoltaico è sovralevato rispetto ai terreni e pertanto il diritto di superficie non si costituisce sul terreno sottostante. Pertanto, non sussiste nessuna delle condizioni che provocano la decadenza del beneficio.

In conclusione, pertanto, l'installazione di un impianto agrivoltaico non comporta la decadenza dalle agevolazioni fiscali agricole.

EN:

This paper explores the issue of the possible forfeiture of agricultural tax benefits in the case of installing an agrivoltaic system on land.

Law 25 of Feb. 26, 2010, in fact provided certain tax benefits for direct cultivators and professional agricultural entrepreneurs (IAP) registered in the social security and welfare administration (including agricultural companies) who purchase agricultural land.

Article 2-4 bis of that law provides for the forfeiture of such benefits if, within 5 years of purchase, the beneficiary alienates the land or ceases to cultivate or conduct it directly.

Two different orientations have been formed in jurisprudence on this point: a stricter one that provides that the mere presence of one of the two conditions leads to forfeiture of the benefit (among others Cass. 30 January 2020, n. 3156); a second orientation that instead considers that in order to retain the benefits it is sufficient that the beneficiary subject continues to conduct the land.

The Italian Tax Agency intervened on this issue and, in response to question no. 337/2022, argued that the installation of a photovoltaic system on the roof of a building does not lead to forfeiture of the benefit because it does not affect the cultivation of the land. The agrivoltaic system, by its exact definition, combines the production of electricity with the cultivation of the land, so following the thesis of the Italian Tax Agency there is no forfeiture of the benefit in this hypothesis.

Furthermore (and this is the most convincing solution) with the sentence n. 7051/2004, the Supreme Court ruled that, in the case of works above, the surface right is not established on the ground, but on the space above. Moreover, the agrivoltaic system is raised above the land and therefore the surface right is not established on the underlying land. Consequently, none of the conditions that cause the forfeiture of the benefit exists.

In conclusion, the installation of an agrivoltaic system does not lead to the forfeiture of agricultural tax breaks.

PAROLE CHIAVE:

Agevolazioni fiscali agricole – acquisto terreni – decadenza – impianto agrivoltaico – diritto di superficie.

Agricultural tax benefits – land purchase – forfeiture – agrivoltaic system – surface right.

PARTE II
PSICOLOGIA

SCELTE ALIMENTARI: ALCUNE RIFLESSIONI TRA NEUROSCIENZE E PSICOLOGIA

SOMMARIO: **1. Introduzione.** – **2. Fattori individuali.** – **2.1. Fattori interni ed esterni.** – **2.2. Risposte cerebrali, cognitive e comportamentali.** – **3. Fattori sociali.** – **3.1. Influenza del contesto familiare e del contesto sociale di appartenenza.** – **3.2. Narrazione del cibo a cui siamo esposti.** – **4. Conclusioni.**

1. Introduzione

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) definisce la salute come uno «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente come l'assenza di malattia o infermità»¹. La stretta relazione tra salute e benessere che emerge da questa definizione mette in risalto l'importanza della nutrizione per poter parlare di buona salute.

In generale, lo studio della “nutrizione” si occupa degli effetti del cibo sul corpo. Questo concetto è fortemente interconnesso con quello di “alfabetizzazione alimentare” con il quale ci si riferisce ad un campo complesso e multidisciplinare che comprende le conoscenze (ad esempio, come il cibo viene prodotto, da dove proviene, chi lo coltiva e come tutti questi aspetti influiscono sulla nostra salute), le abilità e gli atteggiamenti necessari per fare scelte alimentari consapevoli². Queste definizioni evidenziano come nutrizione e alfabetizzazione alimentare siano due concetti legati alla capacità di comprendere e applicare le conoscenze sul cibo.

Negli ultimi decenni lo studio della percezione del cibo e delle scelte alimentari ha ricevuto sempre più attenzioni da parte del-

¹ International Health Conference (2002). Constitution of the World Health Organization. 1946. *Bulletin of the World Health Organization*, 80(12), pp. 983-984.

² P. SILVA-R. ARAÚJO-F. LOPES-S. RAY, *Nutrition and Food Literacy: Framing the Challenges to Health Communication*, in *Nutrients*, 2023, 15(22), 4708.

la psicologia e delle neuroscienze^{3,4}. Infatti, numerose evidenze^{5,6} riportano come le scelte alimentari delle persone possano essere influenzate da fattori individuali (fisiologici, psicologici, cognitivi) e fattori sociali ed economici come il contesto di appartenenza e l'esposizione mediatica; tutti aspetti fortemente interconnessi tra loro.

Questo lavoro analizza i principali fattori individuali e sociali che influenzano il comportamento alimentare.

2. Fattori individuali

Considerando il singolo individuo è possibile osservare come le risposte agli stimoli alimentari possano essere modulate da fattori interni ed esterni, associati rispettivamente a variabili di tipo neurobiologico e cognitivo-comportamentali o a caratteristiche ambientali e del contesto di esposizione agli alimenti.

2.1. Fattori interni ed esterni

Quando si parla di fattori interni è possibile fare riferimento ai fattori biologici e psicologici. I primi comprendono il sesso, l'età e il corredo genetico individuale che può determinare, ad esempio, una maggiore o minore disponibilità di recettori di dopamina, un neuromodulatore coinvolto nel regolare il valore motivazionale delle ricompense. A questi si associano fattori psicologici che possono influenzare le risposte agli stimoli alimentari e ai segnali di

³ C. CORICELLI-F. FORONI-S.A. OSIMO-R.I. RUMIATI, *Implicit and explicit evaluations of foods: the natural and transformed dimension*, in *Food Quality and Preference*, 2019, 73, pp. 143-153.

⁴ M. M. CHAU-M. BURGERMASTER-L. MAMYKINA, *The use of social media in nutrition interventions for adolescents and young adults. A systematic review*, in *International Journal of Medical Informatics*, 2018, Vol. 120, pp. 77-91, Elsevier Ireland Ltd., <https://doi.org/10.1016/j.ijmedinf.2018.10.001>

⁵ H. ZHENG-H. R. BERTHOUD, *Neural systems controlling the drive to eat: mind versus metabolism*. *Physiology*, 2008, 23(2), pp. 75-83.

⁶ J. P. ENRIQUEZ-J. C. ARCHILA-GODINEZ, *Social and cultural influences on food choices: A review*, in *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, 62(13), pp. 3698-3704.

fame come la motivazione e/o aspetti legati alla personalità. Nello specifico, la motivazione gioca un ruolo chiave nella possibilità di cambiare o rivedere le proprie abitudini alimentari⁷. Mentre, per quanto riguarda la personalità, numerosi studi⁸ riportano come gli individui che presentano una maggiore stabilità emotiva e una maggiore auto-direzionalità tendono a mostrare risposte più moderate nei confronti del cibo, e questo suggerirebbe una funzione protettiva di queste caratteristiche individuali contro il desiderio e l'assunzione di cibo guidati dall'esposizione a stimoli esterni. Al contrario, una maggiore disinibizione alimentare e tratti di maggiore impulsività sembrerebbero essere positivamente associati a maggiori risposte nei confronti di cibi appetibili⁹. Infatti, la letteratura suggerisce che la reattività ai segnali alimentari possa associarsi all'effetto combinato di un aumento della spinta appetitiva e di un ridotto controllo inibitorio, cosa che a sua volta spiegherebbe perché alcuni individui sono più inclini a un'alimentazione incontrollata o, al contrario, a comportamenti alimentari restrittivi¹⁰.

Tra i fattori esterni ritroviamo fattori ambientali che risultano cruciali nel modellare le reazioni neurali ai segnali alimentari; ad esempio, l'esposizione a stress ambientali può alterare la risposta neurale ai segnali alimentari e di conseguenza l'assunzione di cibo. A tal proposito, è stato osservato come lo stress elevato possa predisporre all'eccessiva assunzione di cibo aumentando il valore motivazionale degli stimoli presenti nell'ambiente e diminuendo le capacità di controllo esecutivo¹¹. Inoltre, le caratteristiche degli alimenti stessi rappresentano un importante fattore esterno nel

⁷ F. DEVOTO-C. CORICELLI-E. PAULESU-L. ZAPPAROLI, *Neural circuits mediating food cue-reactivity: Toward a new model shaping the interplay of internal and external factors*, in *Frontiers in nutrition*, 2022, 9, 954523.

⁸ F. DEVOTO-C. CORICELLI-E. PAULESU-L. ZAPPAROLI, *Neural circuits mediating food cue-reactivity*, *loc. cit.*

⁹ F. DEVOTO-C. CORICELLI-E. PAULESU-L. ZAPPAROLI, *Neural circuits mediating food cue-reactivity*, *loc. cit.*

¹⁰ V. BIANCO- D. VENIERO-A. D'ACUNTO-G. KOCH-S. PICAZIO, *Challenging inhibitory control with high- and low-calorie food: A behavioural and TMS study*, in *Frontiers in Nutrition*, 2023, 10. <https://doi.org/10.3389/fnut.2023.1016017>

¹¹ F. DEVOTO-C. CORICELLI-E. PAULESU-L. ZAPPAROLI, *Neural circuits mediating food cue-reactivity*, *cit. supra*, nota 7.

modellare le reazioni individuali al cibo. È possibile identificare da un lato caratteristiche intrinseche che riguardano solitamente il gusto, l'olfatto, la vista e il tatto; dall'altro le caratteristiche estrinseche, tra cui questioni economiche, di salute, nutrizionali e abitudini familiari^{12,13} che influenzano la disponibilità e la percezione individuale degli alimenti.

2.2. Risposte cerebrali, cognitive e comportamentali

Differenti studi¹⁴ riportano dati convergenti rispetto al fatto che di fronte a stimoli alimentari vi sia l'attivazione di molteplici aree e network cerebrali che comprendono sia regioni della corteccia cerebrale sia nuclei sottocorticali. È importante notare che i circuiti neurali alla base del comportamento alimentare sono in gran parte generici e includono, ad esempio, circuiti coinvolti nei meccanismi di ricompensa, autocontrollo, apprendimento e nelle capacità decisionali¹⁵.

Studi di neuroimmagine descrivono come in presenza di uno stimolo alimentare una prima attivazione in grado di discriminare le caratteristiche del cibo avvenga nelle aree visive occipitali per poi coinvolgere regioni della corteccia cingolata anteriore (ACC), dell'insula¹⁶ e delle aree frontali legate alle funzioni esecutive che sono connesse a loro volta con aree sottocorticali come l'ipotalamo, e l'amigdala¹⁷.

¹² J. MARINHO BRAZIL-M. P. MILAGRES-E. ROCHA LIMA-C. F. BRAZIL PINTO- G. SANTOS-W. BULHÕES BRANDÃO-R. ARAUJO SANTOS-R. PEREIRA-V. VELOSO GOUVEIA, *Healthy food and its influence on consumption: Explicit and implicit attitudes*, in *International Archives of Medicine*, 2016, <https://doi.org/10.3823/2108>

¹³ M. M. JOMORI-R. P. DA C. PROENÇA-M. C. M. CALVO, *Determinantes de escolha alimentar*, in *Revista de Nutrição*, 2008, 21, pp. 63-73.

¹⁴ L. N. VAN DER LAAN-D. T. DE RIDDER-M. A. VIERGEVER-P.A. SMEETS, *The first taste is always with the eyes: a meta-analysis on the neural correlates of processing visual food cues*, in *Neuroimage*, 2011, 55(1), pp. 296-303.

¹⁵ H. ZHENG-H. R. BERTHOUD, *Neural systems controlling the drive to eat: mind versus metabolism*, in *Physiology*, 2008, 23(2), pp. 75-83.

¹⁶ C. CORICELLI-U. TOEPEL-M. L. NOTTER-M.M. MURRAY-R. I. RUMIATI, *Distinct brain representations of processed and unprocessed foods*, in *European Journal of Neuroscience*, 2019, 50(8), pp. 3389-3401.

¹⁷ C. CORICELLI-U. TOEPEL-M. L. NOTTER-M.M. MURRAY-R. I. RUMIATI, *Distinct brain representations of processed and unprocessed foods*, loc. cit.

L'attivazione delle aree visive sembrerebbe avere origini evuzionistiche nella necessità fin dai tempi ancestrali di riuscire ad identificare rapidamente e selezionare cibi commestibili e non tossici per la sopravvivenza^{18,19} – cosa che spiegherebbe anche la rapida discriminazione visiva e la preferenza per alimenti trasformati che, essendo cotti, permettono la neutralizzazione di possibili tossine e quindi una maggiore sicurezza, rispetto ai non trasformati²⁰.

L'attivazione della ACC è implicata nel prevedere il segnale di sazietà²¹. Mentre, in generale, è possibile definire le funzioni esecutive come l'insieme di tutti quei processi cognitivi che ci permettono di pianificare, organizzare, controllare e regolare il nostro comportamento in modo adattivo e finalizzato a specifici obiettivi²². A livello cerebrale è possibile identificare la corteccia prefrontale (PFC) come la “sede” principale di queste funzioni ed è evidente come le funzioni esecutive abbiano un ruolo centrale nel definire il comportamento alimentare^{23,24}.

In particolare, numerose ricerche^{25,26} hanno dimostrato l'im-

¹⁸ C. CORICELLI-U. TOEPEL-M. L. NOTTER-M.M. MURRAY-R. I. RUMIATI, *Distinct brain representations of processed and unprocessed foods*, loc. ult. cit.

¹⁹ C. CORICELLI-R. I. RUMIATI-C. RIOUX, *Implicit and explicit safety evaluation of foods: The importance of food processing*, in *Appetite*, 2022, 175, 106062.

²⁰ C. CORICELLI-R. I. RUMIATI-C. RIOUX, *Implicit and explicit safety evaluation of foods*, loc. cit.

²¹ M. S. SPETTER- C. DE GRAAF-M. A. VIERGEVER- P. A. M. SMEETS, *Anterior Cingulate Taste Activation Predicts Ad Libitum Intake of Sweet and Savory Drinks in Healthy, Normal-Weight Men*, in *The Journal of Nutrition*, 2012, 142(4), pp. 795-802. <https://doi.org/10.3945/jn.111.153445>

²² A. DIAMOND, *Executive functions*, in *Annual review of psychology*, 2013, 64, pp. 135-168.

²³ M. DIAZ-MARSA-A. PEMAU_A. DE LA TORRE-LUQUE-F. VAZ-LEAL-L. ROJO-MORENO-L., BEATO-FERNANDEZ... & J.L. CARRASCO, *Executive dysfunction in eating disorders: relationship with clinical features*, in *Progress in Neuro-Psychopharmacology and Biological Psychiatry*, 2023, 120, 110649.

²⁴ N. P. FRIEDMAN, T. W. ROBBINS, *The role of prefrontal cortex in cognitive control and executive function*, in *Neuropsychopharmacology*, 2022, 47(1), 72-89, <https://doi.org/10.1038/s41386-021-01132-0>

²⁵ G. MATTAVELLI-I. GORRINO-D. TORNAGHI-N. CANESSA, *Cognitive and motor impulsivity in the healthy brain, and implications for eating disorders and obesity: a coordinate-based meta-analysis and systematic review*, 2023, *Cortex*.

²⁶ R. OLIVA-F. MORYS-A. HORSTMANN-U. CASTIELLO-C. BEGLIOMINI, *The impulsive*

portanza dei processi di controllo inibitorio nel bilanciamento del comportamento alimentare e nella psicopatologia dei disturbi alimentari. Questi comprendono fenomeni come la capacità di interrompere comportamenti già iniziati o dominanti nel contesto o di adeguare il comportamento in base alle richieste del contesto. Diversi studi^{27,28} mostrano come variabilità individuali nelle capacità di controllo inibitorio si associno a differenze nel consumo di cibo ad alto contenuto calorico, al successo nell'aderire a diete e ai valori di indici di massa corporea in individui con sovrappeso o obesità. D'altro canto, individui con un controllo inibitorio molto marcato possono mostrare una restrizione disfunzionale dell'assunzione di cibo fino a casi più estremi di elevate perdite di peso²⁹.

Oltre alle regioni frontali, studi recenti^{30,31} mostrano come anche la corteccia motoria primaria (M1) – coinvolta nella messa in atto di movimenti e comportamenti finalizzati – e il cervelletto, abbiano un ruolo attivo nel controllo inibitorio³².

Importante è anche il ruolo della flessibilità cognitiva, definita come la capacità di adattare il comportamento agli stimoli esterni, di passare da un compito all'altro o di cambiare strategie o opzioni di scelta³³. Per esempio, i consumatori possono scegliere prodotti

brain: neural underpinnings of binge eating behavior in normal-weight adults, in *Appetite*, 2019,136, pp. 33-49.

²⁷ N. R. GIULIANI-D. COSME-J.S. MERCHANT-B. DIRKS-E. T. BERKMAN, *Brain activity associated with regulating food cravings predicts changes in self-reported food craving and consumption over time*, in *Frontiers in human neuroscience*, 2020, 14, 577669.

²⁸ M. WEYGANDT-K. MAI-E. DOMMES-V. LEUPELT-K. HACKMACK-T. KAHNT...& J. D. HAYNES, *The role of neural impulse control mechanisms for dietary success in obesity*, in *Neuroimage*, 2013, 83, pp. 669-678.

²⁹ V. BIANCO, *Challenging inhibitory control with high- and low-calorie food*, cit. *supra*, nota 10.

³⁰ J. DUQUE-I. GREENHOUSE-L. LABRUNA-RB. IVRY, *Physiological markers of motor inhibition during human behavior*, in *Trends Neurosci*, 2017, 40:219-36. doi: 10.1016/j.tins.2017.02.006

³¹ S. PICAZIO-V. PONZO-G. KOCH, *Cerebellar control on prefrontal-motor connectivity during movement inhibition*, in *Cerebellum*, 2016, 15:680-7. doi: 10.1007/s12311-015-0731-3

³² V. BIANCO, *Challenging inhibitory control with high- and low-calorie food*, loc. cit.

³³ R. E. HINSON-O. ADEOLA, *Palgrave Studies of Marketing in Emerging Economies Series Editors*, 2022, <http://link.springer.com/series/16591>

diversi da quelli abituali in base alla presenza o assenza di una prima scelta preferita o decidere di non fare un acquisto se la prima scelta non è disponibile.

Un'altra funzione cognitiva di interesse è la memoria di lavoro, che permette il mantenimento temporaneo delle informazioni mentre si svolgono altre attività mentali ed è correlata ai processi decisionali³⁴. Per esempio, la memoria di lavoro entra in gioco quando i consumatori devono ricordare un prodotto o un servizio e le sue caratteristiche per poi prendere una decisione di acquisto, nell'immediato o in momenti successivi. Tale funzione, a livello cerebrale coinvolge l'attivazione del circuito fronto-parietale per la manipolazione e il recupero delle informazioni³⁵.

Infine, va ricordato il ruolo della corteccia dell'insula e di nuclei sottocorticali come l'ipotalamo e l'amigdala nell'elaborazione dei segnali corporei, della salienza degli stimoli e della ricompensa del desiderio, che permettono l'integrazione degli stimoli alimentari³⁶ con le sensazioni provenienti dall'interno del corpo (Fig.1).

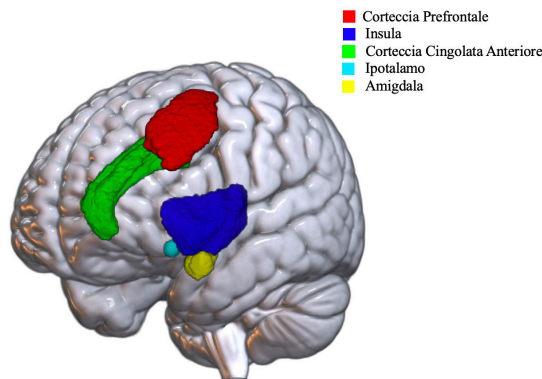


Fig. 1 Nella presente immagine viene mostrato un *template* con evidenziate le principali aree cerebrali che si attivano in presenza di uno stimolo alimentare.

³⁴ R. E. HINSON, *Palgrave Studies of Marketing*, loc. cit.

³⁵ M. GEROSA-N. CANESSA-C. MORAWETZ-G. MATTAVELLI, *Cognitive reappraisal of food craving and emotions: a coordinate-based meta-analysis of MRI studies*, in *Social Cognitive and Affective Neuroscience*, 19 October 2023, pp. 1-18. <https://doi.org/10.1093/scan/nsad077>

³⁶ C. I. HUERTA-P. R. SARKAR-T. Q. DUONG-A. R LAIRD-P. T FOX, *Neural bases of food*

Per quanto riguarda gli aspetti cognitivi si possono osservare da parte degli individui atteggiamenti espliciti e impliciti nei confronti del cibo³⁷. I primi corrispondono a valutazioni consapevoli basate su informazioni sui benefici nutrizionali e sulla salubrità di specifici alimenti^{38,39}. Al contrario, gli atteggiamenti impliciti consistono in valutazioni automatiche legate alle sensazioni e alle emozioni provate in risposta agli alimenti^{40,41} e guidano il comportamento senza che ci sia una piena consapevolezza del loro ruolo. È importante sottolineare come gli atteggiamenti espliciti ed impliciti non sempre siano correlati, ma, al contrario, possano essere tra loro dissociati e coesistere portando a valutazioni opposte rispetto ad un determinato alimento (ad esempio è possibile avere contemporaneamente un atteggiamento implicito positivo e una valutazione esplicita negativa per le patatine fritte)⁴².

Le diverse funzioni cognitive e i meccanismi cerebrali fino a qui descritti svolgono un ruolo centrale nel comportamento alimentare degli individui e le evidenze scientifiche mostrano l'importanza di considerare tutti i diversi aspetti per comprendere e prevenire comportamenti alimentari poco salutari che possono portare ad un'eccessiva assunzione di calorie e quindi a sovrappeso o obesità o a differenti Disturbi della Nutrizione e dell'Alimentazione

perception: Coordinate-based meta-analyses of neuroimaging studies in multiple modalities, in *Obesity*, 2014, 22(6), pp. 1439-1446.

³⁷ C. CORICELLI-R. I. RUMIATI-C. RIOUX, *Implicit and explicit safety evaluation of foods*, cit. *supra*, nota 19.

³⁸ L. MARTY-S. CHAMBARON-M. BOURNEZ-S. NICKLAUS-S. MONNERY-PATRIS, *Comparison of implicit and explicit attitudes towards food between normal-and overweight French children*, in *Food Quality and Preference*, 2017, 60, pp. 145-153.

³⁹ G. J. HOLLANDS-A. PRESTWICH-T.M. MARTEAU, *Using aversive images to enhance healthy food choices and implicit attitudes: An experimental test of evaluative conditioning*, in *Health Psychology*, 2011, 30(2), p. 195.

⁴⁰ L. DUBE-I. CANTIN, *Promoting health or promoting pleasure? A contingency approach to the effect of informational and emotional appeals on food liking and consumption*, in *Appetite*, 2020, 35(3), pp. 251-262.

⁴¹ G. J. HOLLANDS-A. PRESTWICH-T.M. MARTEAU, *Using aversive images to enhance healthy food choices and implicit attitudes*, loc. cit.

⁴² C. CORICELLI-F. FORONI-S.A. OSIMO-R.I. RUMIATI, *Implicit and explicit evaluations of foods*, cit., pp. 143-153.

(DNA)⁴³, come anoressia nervosa, bulimia nervosa, disturbo da alimentazione incontrollata, disturbo evitante/restrittivo nell'assunzione di cibo (ARFID).

I DNA vengono definiti come patologie caratterizzate da alterazioni del comportamento alimentare e da preoccupazioni anomale per il peso e la forma corporea. La loro definizione è codificata nel Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali, quinta edizione, Text Revision (DSM-5-TR)⁴⁴, ma la ricerca scientifica si interroga sull'opportunità di considerare i diversi disturbi con approcci dimensionali che considerino le caratteristiche individuali e neurobiologiche dei comportamenti più restrittivi e controllati o più impulsivi e disinibiti (Fig.2).

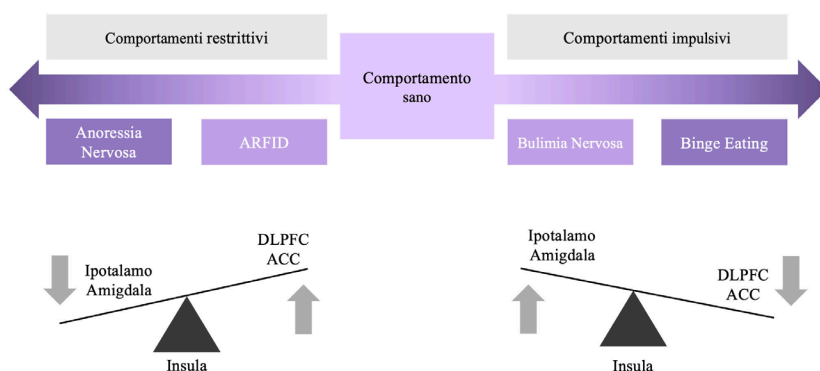


Fig. 2 Nella presente immagine (adattata da Brooks et al., 2012)⁴⁵ viene mostrato lo spettro entro cui si possono distribuire i principali Disturbi della Nutrizione e dell'Alimentazione (DNA). Agli estremi dello spettro troviamo

⁴³ M. NEKMAHMUD-F. NAZ-H. RAMKISSOON-M. FEKETE-FARKAS, *Transforming consumers' intention to purchase green products: Role of social media*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 2022, 185, 122067.

⁴⁴ American Psychiatric Association, *Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali*, 2013, V ed., DSM-5. Tr.it.

⁴⁵ S. J. BROOKS-M. RASK-ANDERSEN-C. BENEDICT et al., *A debate on current eating disorder diagnoses in light of neurobiological findings: is it time for a spectrum model?*, in *BMC Psychiatry* 12, 76, 2012, <https://doi.org/10.1186/1471-244X-12-76>

i disturbi caratterizzati da comportamenti maggiormente impulsivi o restrittivi.

Inoltre, si può osservare come i comportamenti descritti, afferenti ai vari DNA, attivino diversamente le aree cerebrali coinvolte.

DLPFC = Corteccia Prefrontale Dorsolaterale; ACC = Corteccia Cingolata Anteriore; ARFID = Disturbo Evitante/Restrittivo nell'Assunzione di Cibo

3. Fattori sociali

3.1. Influenza del contesto familiare e del contesto sociale di appartenenza

È importante sottolineare che le scelte e le abitudini alimentari dipendono dalla stretta interazione tra individuo e ambiente e sono fortemente influenzate dallo status socioeconomico, dal contesto culturale, dai messaggi pubblicitari, dai comportamenti dei coetanei e dall'educazione familiare/genitoriale⁴⁶.

Ad esempio, si è osservato come, anche per ragioni evoluzionistiche, i bambini molto piccoli tendono a essere maggiormente selettivi nelle scelte alimentari e deducono la commestibilità di un alimento sulla base delle azioni dei conspecifici. Alcuni studi mostrano infatti che i bambini piccoli (18 mesi⁴⁷) tendono ad ingerire cibo solo dopo aver osservato un adulto mangiarlo e non dopo aver visto l'adulto manipolare un certo alimento ma senza ingerirlo⁴⁸.

La letteratura scientifica mostra anche che nell'infanzia e nella giovane età adulta, la probabilità che un individuo scelga uno spuntino più o meno salutare è influenzata dagli incentivi forniti da altre persone parte della rete sociale; inoltre quando si osserva qualcuno nella propria cerchia di amici o familiari scegliere un

⁴⁶ J. P. ENRIQUEZ-J. C. ARCHILA-GODINEZ, *Social and cultural influences on food choices*, cit. *supra*, nota 6.

⁴⁷ A. E. WERTZ-K. WYNN, Selective social learning of plant edibility in 6-and 18-Month-Old Infants, in *Psychological Science*, 2014, 25(4), pp. 874-882. <https://doi.org/10.1177/0956797613516145>

⁴⁸ C. CORICELLI-F. FORONI-S.A. OSIMO-R.I. RUMIATI, *Implicit and explicit evaluations of foods*, cit. *supra*, nota 19.

cibo sano, questo viene valutato come più gustoso e salutare⁴⁹, a supporto del fatto che i comportamenti alimentari siano fortemente influenzati dalle norme sociali^{50,51} oltre che dalle percezioni individuali.

Nella società contemporanea, oltre ad essere influenzati dai coetanei, dalla famiglia e dai media tradizionali, sia i bambini che gli adulti sono continuamente esposti alle informazioni tramite i social media⁵², che possono quindi influenzare le norme sociali e il comportamento alimentare.

3.2. Narrazione del cibo a cui siamo esposti

Le preferenze e le pratiche dietetiche sono modellati dall'ambiente alimentare, che a sua volta è in gran parte governato dalla disponibilità e dai costi (se e dove gli alimenti sono disponibili e a quale prezzo), ma anche dal modo in cui gli alimenti vengono commercializzati ed etichettati. Il marketing alimentare è un componente chiave dell'ambiente alimentare e si è dimostrato avere un forte impatto sulle preferenze alimentari e sui modelli di consumo⁵³.

È importante considerare che l'ambiente quotidiano è saturo di messaggi che incoraggiano il consumo di alimenti non essenziali e promuovono in alcuni casi scelte alimentari che possono essere non salutari⁵⁴, per tutti o per gli individui con esigenze nutrizionali specifiche.

⁴⁹ J. P. ENRIQUEZ-J. C. ARCHILA-GODINEZ, *Social and cultural influences on food choices*, cit. *supra*, nota 6.

⁵⁰ K. M. KLASSEN-C. H. DOUGLASS-L. BRENNAN-H. TRUBY-M. S. LIM, *Social media use for nutrition outcomes in young adults: a mixed-methods systematic review*, in *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 2018, 15, pp. 1-18.

⁵¹ M. M. CHAU, *The use of social media in nutrition interventions*, cit. *supra*, nota 4.

⁵² K. M. KLASSEN-C. H. DOUGLASS-L. BRENNAN-H. TRUBY-M. S. LIM, *Social media use for nutrition outcomes in young adults*, cit. *supra*, nota 50.

⁵³ World Health Organization, *Food marketing exposure and power and their associations with Food-related attitudes, beliefs, and behaviours: a narrative review*, 2022.

⁵⁴ Y. QUTTEINA-L. HALLEZ-M. RAEDSCHELDERS-C. DE BACKER-T. SMITS, *Food for teens: how social media is associated with adolescent eating outcomes*, in *Public health nutrition*, 2022, 25(2), pp. 290-302.

In generale, quando si parla di social media ci si riferisce a qualsiasi canale di comunicazione basato sul web per interagire, condividere e coinvolgere l'utente. Sono inclusi canali di social network appartenenti a piattaforme ben note e disponibili al pubblico (ad esempio Instagram, Facebook, TikTok, YouTube, Snapchat) o forum di discussione privati appositamente creati per gruppi "chiusi"^{55,56}.

In tema di alimentazione si è visto che sempre più frequentemente vengono pubblicati contenuti legati alla salute, alla nutrizione e al cibo⁵⁷. Inoltre, utilizzando le reti di social media, le aziende possono migliorare il coinvolgimento dei consumatori, condividere facilmente importanti messaggi di marketing e raggiungere rapidamente il mercato di riferimento⁵⁸.

I bambini sono stati identificati come particolarmente sensibili ai messaggi utilizzati nelle comunicazioni di marketing ed è ormai ampiamente riconosciuto che l'esposizione al marketing alimentare sia un fattore di rischio per lo sviluppo dell'obesità infantile⁵⁹. Infatti, numerosi studi^{60,61,62} riportano come i bambini, non avendo ancora completato lo sviluppo cognitivo che permetterebbe loro di comprendere e riconoscere l'intento di vendita e di persuasione, siano particolarmente sensibili ai messaggi pubblicitari utilizzati

⁵⁵ K. M. KLASSEN-C. H. DOUGLASS-L. BRENNAN-H. TRUBY-M. S. LIM, *Social media use for nutrition outcomes in young adults*, loc. ult. cit.

⁵⁶ A. ABELL-D. BISWAS, *Digital engagement on social media: how food image content influences social media and influencer marketing outcomes*, in *Journal of Interactive Marketing*, 2023, 58(1), 1-15.

⁵⁷ K. M. KLASSEN-C. H. DOUGLASS-L. BRENNAN-H. TRUBY-M. S. LIM, *Social media use for nutrition outcomes in young adults*, loc. ult. cit.

⁵⁸ J. R. HANAYSHA, *Impact of social media marketing features on consumer's purchase decision in the fast-food industry: Brand trust as a mediator*, in *International Journal of Information Management Data Insights*, 2022, 2(2), 100102.

⁵⁹ World Health Organization, *Food marketing exposure*, cit. *supra*, nota 53.

⁶⁰ E. ROZENDAAL-M. BUIJZEN-P. VALKENBURG, *Comparing Children's and Adults' Cognitive Advertising Competences in the Netherlands*, in *J. Child Media* 2010, 4, pp. 77-89.

⁶¹ O. B. CARTER-L. J. PATTERSON-R. J. DONOVAN-M.T. EWING- C. M. ROBERTS, *Children's understanding of the selling versus persuasive intent of junk food advertising: Implications for regulation*, in *Soc. Sci. Med.* 2011, 72, pp. 962-968.

⁶² A. LUDVIGSEN-R. SCOTT, *Real kids don't eat quiche: What food means to children*, in *Food Cult. Soc.*, 2009, 12, pp. 417-436.

nelle comunicazioni di marketing⁶³ e alle influenze dei media⁶⁴ che si focalizzano spesso, non tanto su informazioni sanitarie e nutrizionali, ma più su forti richiami edonistici che influiscono positivamente sull'atteggiamento nei confronti del brand e quindi aumentano gli acquisti e le richieste⁶⁵. La particolare suscettibilità dei bambini a fattori che aumentano il coinvolgimento e il ricordo delle comunicazioni di marketing come, ad esempio, l'utilizzo di premi, di oggetti da collezione, di testimonial di cartoni animati, etc., li renderebbe maggiormente influenzabili nelle scelte alimentari⁶⁶.

Inoltre, dati recenti mostrano che l'esposizione al marketing alimentare influenza non solo le convinzioni e gli atteggiamenti dei bambini legati al cibo e i loro comportamenti alimentari (ad esempio la frequenza del consumo di prodotti), ma anche direttamente alcuni aspetti legati alla salute (ad esempio la prevalenza della carie dentale)⁶⁷.

La ricerca ha inoltre dimostrato che le immagini alimentari che ricevono una maggiore approvazione e condivisione da parte del contesto sociale di riferimento possono portare ad aumentare il consumo di questi alimenti⁶⁸ ed è stato osservato che quanto più le persone riescono ad identificarsi ed interagire con chi promuove il prodotto tanto maggiori sono le probabilità di acquistarlo^{69,70}. È importante sottolineare che questo aspetto è fortemente influenzato e determinato dalla cultura di appartenenza, in quanto ciò

⁶³ R. SMITH-B. KELLY-H. YEATMAN-E. BOYLAND, *Food marketing influences children's attitudes, preferences and consumption: a systematic critical review*, in *Nutrients*, 2019, 11(4), p. 875.

⁶⁴ C. M. MC CARTHY-R. DE VRIES-J. D. MACKENBACH, *The influence of unhealthy food and beverage marketing through social media and advergaming on diet related outcomes in children. A systematic review*, in *Obesity Reviews*, 2022, 23(6), e13441.

⁶⁵ C. M. MC CARTHY-R. DE VRIES-J. D. MACKENBACH, *The influence of unhealthy food*, loc. cit.

⁶⁶ C. M. MC CARTHY-R. DE VRIES-J. D. MACKENBACH, *The influence of unhealthy food*, loc. ult. cit.

⁶⁷ World Health Organization, loc. ult. cit.

⁶⁸ A. ABELL-D. BISWAS, *Digital engagement on social media*, cit. *supra*, nota 56.

⁶⁹ A. ABELL-D. BISWAS, *Digital engagement on social media*, loc. ult. cit.

⁷⁰ J. R. HANAYSHA, *Impact of social media marketing*, cit. *supra*, nota 58.

che viene definito come desiderabile in una cultura non necessariamente ottiene lo stesso tipo di valutazione in culture differenti⁷¹.

Infine, grazie ad una crescente consapevolezza rispetto alle tematiche ambientali, i fattori che motivano la scelta dei prodotti alimentari si sono modificati nel tempo, ed oggi assumono un ruolo chiave la qualità, la salubrità e la convenienza, ma anche la provenienza del cibo con la preferenza per prodotti locali, il benessere degli animali, e la conoscenza dell'impatto ambientale del comportamento di consumo. Al contrario, il prezzo elevato percepito dei prodotti alimentari sostenibili, così come i vincoli temporali, vengono individuati come i principali fattori che limitano scelte più sostenibili⁷².

4. Conclusioni

Visti i diversi fattori che possono influenzare il comportamento alimentare e le loro complesse interazioni e considerato il fatto che anche l'OMS individua nell'alimentazione sana un *diritto umano al pari del diritto alla salute*, la promozione di un ambiente alimentare salutare, che incoraggi una dieta diversificata ed equilibrata, richiede il coinvolgimento di molteplici settori e parti interessate, inclusi i singoli individui, le famiglie e le istituzioni⁷³.

Nonostante la crescente consapevolezza dell'importanza dell'alfabetizzazione alimentare, l'analfabetismo alimentare rimane un problema globale, che colpisce persone di tutte le età, provenienza culturale e status socioeconomico. Inoltre, è importante sottolineare come l'analfabetismo alimentare comporta gravi effetti sulla salute contribuendo a incrementare le disuguaglianze sanitarie, in particolare nelle popolazioni vulnerabili⁷⁴. Questo mette in

⁷¹ A. ABELL-D. BISWAS, *Digital engagement on social media*, loc. ult. cit.

⁷² Y. RAN-A. N. LEWIS- E. DAWKINS-R. GRAH-F. VANHUYSE-E. ENGSTRÖM-F. LAMBE, *Information as an enabler of sustainable food choices: A behavioural approach to understanding consumer decision-making*, in *Sustainable Production and Consumption*, 2022, 31, pp. 642-656.

⁷³ WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean, *Healthy diet*, 2019.

⁷⁴ P. SILVA-R. ARAÚJO-F. LOPES-S. RAY, *Nutrition and Food Literacy*, cit. *supra*, nota 2.

luce la crescente necessità di percorsi di alfabetizzazione alimentare che permettano la diffusione di conoscenze, competenze e risorse necessarie a promuovere scelte alimentari informate e per accedere, preparare e cucinare pasti sani e nutrienti⁷⁵. Gli interventi di educazione alimentare assumono ancora più importanza nell'era digitale dove informazioni false o fuorvianti su cibo e nutrizione possono diffondersi rapidamente e ampiamente attraverso i social media e altri canali online.

Un importante strumento per comunicare informazioni nutrizionali e migliorare l'alfabetizzazione alimentare sono le etichette dei prodotti, che permettono di fornire informazioni chiare e concise sugli ingredienti, sul valore nutrizionale e sull'origine dei prodotti alimentari, aiutando i consumatori a prendere decisioni informate. Inoltre, le innovazioni tecnologiche, come le applicazioni e le risorse online, possono essere utilizzate per fornire una guida nutrizionale accessibile e personalizzata ed è importante sostenere politiche che promuovano un accesso equo al cibo sano e a informazioni nutrizionali accurate, soprattutto per le popolazioni più a rischio. Attraverso il corretto utilizzo delle opportunità emergenti dalle nuove tecnologie e il lavoro di partenariati multidisciplinari, è possibile lavorare collettivamente verso un futuro in cui la nutrizione e l'alfabetizzazione alimentare diventino potenti strumenti per migliorare la salute pubblica, ridurre le disparità e promuovere una cultura di vita sana e ben informata⁷⁶.

A tal proposito, studi futuri potrebbero contribuire all'approfondimento e alla comprensione di quali variabili sono importanti da considerare per poter migliorare l'efficacia comunicativa delle etichette o delle iniziative di politica alimentare tenendo conto degli aspetti nutrizionali degli alimenti, dell'impatto sulla percezione dell'individuo e dei rapidi aggiornamenti delle regolamentazioni riguardanti la sostenibilità.

Con questi obiettivi è importante intendere l'alfabetizzazione nutrizionale non solo come la semplice acquisizione di conoscenze e l'interpretazione delle etichette alimentari, ma come un concetto

⁷⁵ P. SILVA-R. ARAÚJO-F. LOPES-S. RAY, *Nutrition and Food Literacy*, loc. ult. cit.

⁷⁶ P. SILVA-R. ARAÚJO-F. LOPES-S. RAY, *Nutrition and Food Literacy*, loc. ult. cit.

che abbraccia un contesto sociale, culturale e politico più ampio, operando a livello personale, interpersonale e sociale⁷⁷. Inoltre, in quanto fattore potenzialmente modificabile sia a livello individuale che sociale, la nutrizione può rappresentare un importante obiettivo di salute pubblica per le strategie volte a ottimizzare e prevenire l'aumento della prevalenza di sovrappeso, obesità e diabete, di DNA come anoressia o bulimia nonché per prevenire e ridurre la denutrizione⁷⁸ e promuovere un rapporto positivo con il cibo tanto nei bambini quanto negli adulti.

Attualmente i tassi di alfabetizzazione alimentare dei bambini sono bassi. Molte scuole o asili per la prima infanzia non forniscono pasti sufficientemente sani ed equilibrati durante l'orario scolastico; si affidano invece alle famiglie per la preparazione dei pasti da casa o utilizzano distributori automatici che offrono principalmente snack dolci o salati come barrette di cioccolato o patatine, invece di opzioni più salutari come frutta o yogurt. Le prime fasi della vita rappresentano un periodo importante poiché si sviluppano abitudini durature con un importante impatto sulla salute in età adulta, con conseguenze individuali, familiari e sociali. Gli importanti cambiamenti sociali, emotivi e cognitivi che si verificano durante la giovinezza fanno sì che vi sia una maggiore tendenza a mettere in atto comportamenti a rischio durante questa fase della vita. Per questo è cruciale coinvolgere le politiche alimentari scolastiche nel processo di promozione di modelli alimentari sani e sostenibili, poiché possono avere un impatto sulla salute individuale, sociale e ambientale⁷⁹ stabilendo atteggiamenti positivi verso un'alimentazione sana nei bambini (e futuri adulti)⁸⁰. Limitare l'accessibilità

⁷⁷ P. SILVA-R. ARAÚJO-F. LOPES-S. RAY, *Nutrition and Food Literacy*, loc. ult. cit.

⁷⁸ World Health Organization, *Assessing the existing evidence base on school food and nutrition policies: a scoping review*, 2021.

⁷⁹ A. S. ANDERSON-L. E. G. PORTEOUS-E. FOSTER-C. HIGGINS-M. STEAD-M. HETHERINGTON, ... & A. J. ADAMSON, *The impact of a school-based nutrition education intervention on dietary intake and cognitive and attitudinal variables relating to fruits and vegetables*, in *Public health nutrition*, 2005, 8(6), pp. 650-656.

⁸⁰ R. BRECIC-M. GORTON-D. CVENCEK, *Development of children's implicit and explicit attitudes toward healthy food: Personal and environmental factors*, in *Appetite*, 2022, 176, 106094.

al cibo genera un'azione reattiva ma non consapevole, è invece necessario creare una cultura alimentare sostenibile sin dalla tenera età che consenta alle persone di sfruttare strategie educative e di marketing per generare un cambiamento nel comportamento dei consumatori e per promuovere diete che siano sane e sostenibili⁸¹.

Anna Vedani e Giulia Mattavelli

ABSTRACT:

La salute, così come definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), comprende il benessere fisico, mentale e sociale, oltre all'assenza di malattia. Questo articolo esplora l'importanza della nutrizione e dell'alfabetizzazione alimentare per una buona salute, esaminando i principali fattori individuali (biologici, psicologici e cognitivi) e sociali (familiari, culturali e mediatici) che influenzano le scelte alimentari. Particolare attenzione viene riservata alle risposte cerebrali e cognitive di fronte agli stimoli alimentari, alla reattività agli stress ambientali e al ruolo del marketing e dei social media nell'influenzare le abitudini alimentari. Infine, viene evidenziata l'importanza di politiche educative e alimentari finalizzate a migliorare l'alfabetizzazione alimentare, ridurre le disuguaglianze sanitarie e promuovere una dieta equilibrata, indispensabile per prevenire disturbi nutrizionali e alimentari e per favorire un rapporto positivo con il cibo.

EN:

Health, as defined by the World Health Organization (WHO), includes physical, mental, and social well-being, and the absence of disease. This article explores the relevance of nutrition and food literacy for good health, examining individual (biological, psychological,

⁸¹ J. P. ENRIQUEZ-J. C. ARCHILA-GODINEZ, *Social and cultural influences on food choices*, cit. *supra*, nota 6.

and cognitive) and social (family, cultural, and media) factors that influence food choices. Particular attention is given to brain and cognitive responses to food stimuli, reactivity to environmental stressors, and the role of marketing and social media in shaping eating habits. Finally, the importance of educational and food policies aimed at improving food literacy, reducing health inequalities, and promoting a balanced diet is highlighted, as these are essential for preventing nutritional and eating disorders and fostering a positive relationship with food.

PAROLE CHIAVE:

Alimentazione – scelte alimentari – neuroscienze dell'alimentazione – fattori psicologici – disturbi alimentari – fattori culturali – social media

Nutrition – food choices – nutritional cognitive neuroscience – psychological factors – eating disorders – cultural factors – social media

PARTE II

NOTE E COMMENTI

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **49/2024**

GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente BARBERA – Redattore SCIARRONE ALIBRANDI

Udienza Pubblica del **07/02/2024** Decisione del **07/02/2024**

Deposito del **26/03/2024** Pubblicazione in G. U. **27/03/2024**

Norme impugnate: Art. 1, c. da 661° a 676°, della legge 27/12/2019, n. 160.

Massima:

Il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., impone che ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione. (Precedente: S. 288/2019 – mass. 41903).

Sebbene il legislatore goda di un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale, la sua attività è comunque soggetta al controllo della Corte costituzionale circa il rispetto dei menzionati principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., che si risolve in un giudizio sull'uso ragionevole o meno che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, diretto a verificare la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione. (Precedenti: S. 108/2023 – mass. 45555; S. 240/2017 – mass. 40616; S. 10/2015 – mass. 38224; S. 142/2014 – mass. 37967; S. 116/2013 – mass. 37111; S. 223/2012 – mass. 36633; S. 111/1997; O. 341/2000)

Non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare, doven-

dosi, tuttavia, la possibilità di imposizioni differenziate – anche se non vietata dagli artt. 3 e 53 Cost. – ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva. (Precedenti: S. 108/2023 – mass. 45555; S. 10/2015; S. 142/2014 – mass. 37967; S. 21/2005; S. 111/1997-mass. 23271).

(Nel caso di specie, è dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal TAR Lazio, sez. seconda, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 1, commi da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019 che istituisce e disciplina l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate, c.d. sugar La misura – rientrante tra i tributi indiretti sulla produzione e sul consumo di certi beni, tax. Contraddistinti da una prevalente finalità extrafiscale quale il contrasto di condotte incidenti negativamente sulla salute – non viola il principio di eguaglianza tributaria. Sebbene il rimettente lamenti un ingiustificato trattamento tributario differenziato a carico delle sole bevande in esame, e non anche di altri prodotti alimentari contenenti i medesimi edulcoranti, risulta, invece, palese che la giustificazione dell'introduzione della sugar tax discende dall'attitudine delle bevande analcoliche edulcorate a provocare diabete, obesità e altre patologie. Tale specifica attestazione scientifica si pone all'origine sia del presupposto dell'imposta – la cessione e/o l'immissione in commercio sul territorio nazionale di tali bevande –, sia della base imponibile, – il quantitativo immesso in commercio per il consumo – sia, infine, dei soggetti passivi, ovvero i produttori. Tale giustificazione scientifica risulta, inoltre, sufficiente a impedire che i prospettati profili di omogeneità di altri prodotti alimentari edulcorati – individuati, peraltro, con estrema genericità – raggiungano una soglia di evidenza tale da rendere arbitraria, e quindi irragionevolmente discriminatoria, la scelta impositiva del legislatore).

Pronuncia
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art.1, commi da 661 a 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, nel procedimento vertente tra Assobibe – Associazione italiana tra gli industriali delle bevande analcoliche e altri e il Ministero dell'economia e delle finanze e altri, con ordinanza del 14 novembre 2022, iscritta al n. 4 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella della Repubblica n. 6, prima *Gazzetta Ufficiale* serie speciale, dell'anno 2023.

(omissis)

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 14 novembre 2022 (reg.ord. n. 4 del 2023), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 661 a 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, «nella parte in cui ha assoggettato ad imposta sul consumo i soli prodotti rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea (ossia certe bevande analcoliche) ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti, e non anche altri prodotti alimentari diversi dalle bevande ma parimenti contraddistinti dall'aggiunta dei medesimi edulcoranti».

1.1.– Il TAR Lazio premette di essere stato adito per ottenere l'annullamento del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze

12 maggio 2021 (Imposta di consumo sulle bevande edulcorate) e dei modelli a esso collegati, nonché di ogni atto presupposto, connesso o consequenziale, nell'ambito di due distinti giudizi (*omissis*).

1.2.– Il rimettente esclude la sussistenza del preteso difetto di giurisdizione in quanto i ricorsi non si risolverebbero – come assunto dalle amministrazioni resistenti – nell'impugnazione di una legge, inammissibile dinanzi al TAR, bensì di un atto amministrativo, presuntivamente affetto da vizi di illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale della legge di cui esso costituisce applicazione.

Pertanto, il rimettente rileva, in linea con quanto costantemente affermato da questa Corte e da quella amministrativa, che il medesimo giudice amministrativo è comunque chiamato ad esercitare il potere di annullamento dell'atto, anche in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma di legge su cui poggia l'atto impugnato, non essendovi coincidenza fra la questione principale di merito (relativa alla legittimità dell'atto) e la questione, che si rivela pregiudiziale, di legittimità costituzionale della legge.

Eguale privo di fondamento sarebbe, poi, l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse ad agire, per asserita assenza di lesività del decreto ministeriale impugnato.

Le previsioni contenute in quest'ultimo – secondo il Collegio rimettente – sarebbero, all'opposto, idonee a produrre, in via diretta e immediata, una lesione concreta e attuale della sfera giuridica delle ricorrenti, a prescindere dall'adozione di qualsiasi atto applicativo successivo. Tale decreto conterrebbe, infatti, obblighi già di per sé stringenti a carico dei produttori e dei soggetti che commercializzano bevande edulcorate (tra cui, ad esempio, quello di denuncia all'ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli competente territorialmente, nonché quello della redazione di specifici prospetti riepilogativi ove annotare i quantitativi di bevande edulcorate ottenuti nell'impianto di produzione). Gli adempimenti contabili e amministrativi previsti nel decreto sarebbero, peraltro, preparatori e strumentali rispetto alla fase di autoliquidazione

e versamento del tributo, sicché priva di rilievo sarebbe pure la circostanza che tale tributo non sia stato ancora applicato in conseguenza di reiterate proroghe del termine fissato per l'acquisto di efficacia della relativa normativa. Sussisterebbe, pertanto, nella specie, un tangibile e concreto interesse delle ricorrenti a una pronuncia sulla legittimità del decreto impugnato, immediatamente produttivo di effetti.

1.3.– Pure l'eccezione di incompatibilità delle disposizioni censurate con la normativa dell'Unione

europea – che, ove accertata, eventualmente anche all'esito di un rinvio pregiudiziale art. *ex* 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, potrebbe condurre alla disapplicazione delle stesse e all'annullamento del provvedimento impugnato – sarebbe priva di fondamento. Il rimettente ricorda che l'imposta sulle bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti (cosiddetta *sugar tax*) rientra nel novero delle imposte speciali sui consumi, relative a «prodotti diversi dai prodotti sottoposti ad accisa» armonizzata, che, secondo la direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, gli Stati membri sono abilitati ad applicare a condizione che non introducano alcuna «formalità connessa all'attraversamento delle frontiere».

Nella specie, la normativa in esame non avrebbe introdotto alcuna formalità connessa all'attraversamento delle frontiere e non si porrebbe, quindi, in contrasto con alcuno dei parametri europei evocati (artt. 49, 56 e 101 TFUE), né con principi di carattere generale. L'imposta si applica, infatti, nella stessa maniera, sia ai prodotti nazionali, sia a quelli di provenienza da Stati membri dell'Unione europea (con ciò si esclude la violazione degli artt. 30 e 110 TFUE), nonché a tutti i prodotti immessi in commercio nel territorio dello Stato (con ciò scongiurandosi la violazione degli artt. 34 e 35 TFUE).

Pertanto, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 1, commi da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019 non possa essere disapplicato, in quanto conforme ai parametri europei evocati, e che non sussistano le con-

dizioni per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

1.4.– Con riferimento all'illegittimità derivata del provvedimento impugnato, il TAR Lazio respinge alcuni profili che ritiene, *prima facie*, manifestamente infondati, alla luce della ricostruzione della disciplina di legge che ha introdotto l'imposta in esame e delle finalità da essa perseguite.

Il rimettente ricorda che l'art. 1 della legge n. 160 del 2019 ha introdotto, ai commi da 661 a 676, l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche, «rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea», cui siano state aggiunte sostanze edulcoranti, di origine naturale o sintetica, con l'obiettivo – indicato nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022 – di ridurre la diffusione dell'obesità e del diabete, correlate all'abuso di zuccheri aggiunti, nonché l'eccessivo uso di sostanze edulcoranti sintetiche, che hanno effetti collaterali dannosi per la salute dell'uomo.

Il TAR Lazio ritiene, pertanto, manifestamente prive di fondamento le censure di violazione del principio di proporzionalità, rivelandosi tale misura idonea allo scopo di ridurre il consumo delle bevande in questione per preservare al meglio la salute pubblica, in un'ottica precauzionale, nonché necessaria e proporzionata, in assenza di misure omologhe che, a parità di efficacia, producano minori sacrifici a carico delle aziende produttrici e dei consumatori.

Eguale ritenuta non idonea a superare il vaglio di non manifesta infondatezza è, inoltre, la censura – anch'essa prospettata dalle ricorrenti – di irragionevolezza della disciplina in esame, in considerazione della prevalente finalità extrafiscale del tributo, costituita dal contrasto di specifiche patologie, nonché della elevata elasticità della domanda di bevande edulcorate, che rende la meno *sugar tax* penalizzante per il produttore rispetto a qualsiasi nuova imposta gravante sul medesimo, essendo quest'ultima poi traslata economicamente sul consumatore finale.

Infine, il rimettente non condivide la censura di violazione del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., dal mo-

mento che l'imposta in esame è parametrata alla quantità dell'intero prodotto messo in commercio e quindi riflette la concezione relativa di capacità contributiva consolidatasi nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «il potere impositivo può colpire anche fatti non patrimoniali, purché naturalmente rilevabili e misurabili in denaro».

1.5.– Il TAR Lazio ritiene, invece, non manifestamente infondata la censura di violazione del principio di eguaglianza tributaria, di cui agli artt. 3 e 53 Cost., secondo cui «a situazioni eguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario diseguale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 120 del 1972).

Il Collegio rimettente prende le mosse da alcuni elementi che contraddistinguono la disciplina delle imposte sui consumi, a cominciare dalla circostanza che la loro applicazione può avere non solo funzione di gettito fiscale, ma anche scopi extrafiscali strumentali a scelte di carattere politico-economico, fra cui quello di disincentivare il consumo dei beni che generano esternalità negative a danno della collettività ovvero anche solo quello di aumentare le entrate pubbliche senza eccessivi costi di accertamento e di riscossione.

Rileva, inoltre, che, sul piano economico, simili tributi hanno effetti regressivi o progressivi a seconda delle tipologie di consumo e della elasticità delle curve di domanda e di offerta.

Il TAR Lazio richiama, a tal proposito, il consolidato indirizzo di questa Corte secondo cui il «legislatore ordinario può assumere, quali soggetti passivi di imposta idonei a concorrere alle pubbliche spese, anche coloro che pongono in essere presupposti aventi una rilevanza economico-sociale, ma non necessariamente anche patrimoniale», a condizione che siano oggettivamente rilevabili, si prestino ad essere comparati con altre situazioni fiscalmente rilevanti e siano misurabili economicamente (sono citate le sentenze n. 102 del 1993 e n. 201 del 1975). Secondo tale orientamento, ogni prelievo tributario deve trovare la causa giustificatrice in «indici concretamente rilevatori di ricchezza» da cui sia «razionalmente deducibile l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta» (sono

citare le sentenze n. 387 del 1989, n. 200 del 1976 e n. 45 del 1964). Il rimettente sottolinea che, sebbene la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, desumibile da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza e non solo dal reddito individuale, rientri – secondo la giurisprudenza di questa Corte – nella discrezionalità del legislatore (sono citate le sentenze n. 156 del 2001, n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995 e n. 159 del 1985), quest'ultimo deve tuttavia operare il riparto del carico pubblico secondo criteri di coerenza interna, non contraddittorietà, adeguatezza e non arbitrarietà, assicurando che a situazioni di fatto uguali corrispondano uguali regimi impositivi e, in via correlata, a situazioni diverse corrisponda un trattamento tributario diseguale.

Sulla base di tali premesse, il TAR Lazio ritiene che la disciplina censurata contrasti con il principio di eguaglianza tributaria risultante dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., andando a colpire fiscalmente le sole bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti (eccedenti una certa soglia) e non anche altri prodotti alimentari contenenti le medesime sostanze.

In altri termini, con la richiamata previsione sarebbe stata introdotta una differenziazione di trattamento fiscale non supportata da alcun criterio giustificativo. Considerato che l'imposta in esame (*sugar tax*) è un tributo introdotto allo scopo di contrastare il fenomeno dell'obesità e del diabete, nonché la diffusione degli effetti collaterali dannosi degli edulcoranti sintetici, il rimettente ritiene che, al fine di soddisfare il principio di eguaglianza e ragionevolezza, il legislatore avrebbe dovuto spiegare le ragioni per cui tale obiettivo deve essere perseguito colpendo solo gli edulcoranti contenuti nelle bevande analcoliche e non quelli contenuti in altri prodotti alimentari. In questa direzione – ricorda ancora il rimettente – si sarebbero mosse due decisioni di questa Corte: con la sentenza n. 83 del 2015, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una normativa che tassava in egual misura due fattispecie (quella dei tabacchi lavorati e quella dei prodotti non contenenti nicotina idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati) obiettivamente diverse tra loro, di cui solo la prima poteva ricondursi all'ambito di applicazione della finalità disincentivante; con la sentenza n. 201

del 2014, invece, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione a una disposizione di legge con cui era stato introdotto – nel contesto della crisi finanziaria internazionale del 2011 – un prelievo aggiuntivo a carico dei soli dirigenti del settore finanziario e non anche di quelli di settori merceologici diversi, trattandosi di situazioni solo apparentemente omogenee.

Nel caso di specie, il TAR Lazio ritiene che la diversa «regola fiscale» applicata a due fattispecie apparentemente omogenee («*id est* da un lato l'imposizione della “sugar tax” alle bibite contenenti edulcoranti, dall'altro lato la mancata imposizione della “sugar tax” agli altri prodotti alimentari diversi dalle bevande contenenti i medesimi edulcoranti») non trovi alcuna giustificazione né nel testo della legge, né nella relazione illustrativa del disegno di legge: e ciò in spregio del fatto che il fine ultimo di tale prelievo (contrastare l'obesità, il diabete e il consumo di sostanze edulcoranti sintetiche) ben avrebbe potuto realizzarsi incidendo anche su prodotti alimentari diversi dalle bevande analcoliche.

Nessuna lesione del citato principio di eguaglianza tributaria viene, invece, ravvisata nel fatto che la *sugar tax* si applichi indistintamente sia agli edulcoranti naturali che a quelli sintetici, essendo predicabile sia per i primi che per i secondi la finalità disincentivante in vista dell'obiettivo ultimo di contrastare non solo le patologie associate agli edulcoranti naturali, ma anche effetti nocivi correlati all'eccessivo consumo di edulcoranti sintetici.

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019, in riferimento al principio di eguaglianza tributaria di cui agli artt. 3 e 53 Cost. ...omissis...

3.– Nel merito, la questione sollevata non è fondata

3.1.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., impone che «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione» (sentenza n. 288 del 2019).

Il legislatore gode, infatti, di «un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale» (sentenza n. 108 del 2023); la sua attività è comunque soggetta al controllo di questa Corte circa il rispetto dei menzionati principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., che «si risolve in un giudizio sull'uso ragionevole o meno che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, diretto a verificare [...] la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione (*ex*, sentenze n. 10 del 2015, n. 142 del 2014, n. 116 del 2013, n. 223 del 2012 *plurimis* e n. 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000)» (ancora, sentenza n. 108 del 2023).

In altri termini, «non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare (sentenza n. 111 del 1997)». Tuttavia, «[l]a possibilità di imposizioni differenziate [...], anche se non vietata dagli artt. 3 e 53 Cost., deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva» (di nuovo, sentenza n. 108 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 10 del 2015, n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005).

Del resto, nell'ordinamento nazionale, il trattamento tributario riservato ai singoli prodotti alimentari è già ampiamente differenziato: basti pensare al caso dell'IVA che, in base a quanto disposto dalla Tabella A, allegata al d.P.R. n. 633 del 1972, in linea con il diritto dell'Unione europea in materia di IVA armonizzata, si applica alle varie tipologie di prodotti con aliquote diverse (4, 5, 10 o 22 per cento), in base a ragioni commerciali, politiche o anche solo di opportunità.

3.2.– È alla luce delle richiamate indicazioni che occorre valutare la disciplina sottoposta a scrutinio.

L'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate, la cui istituzione è prevista dal censurato comma 661 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, rientra nel novero dei tributi indiretti sulla produzione e sul consumo di certi beni, contraddistinti da una prevalente finalità extrafiscale, che, nella specie, è individuata nel contrasto di condotte – dei singoli e delle imprese – incidenti negativamente sulla salute.

Tale finalità è perseguita mediante il disincentivo della commercializzazione e del consumo di specifici prodotti ritenuti dannosi appunto per la salute, il cui eccessivo utilizzo può, pertanto, generare anche un aggravio di spesa pubblica, connesso alla conseguente necessità di assicurare appropriate cure attraverso il Servizio sanitario nazionale.

La relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2020 fa esplicito riferimento all'intento del

legislatore di dare seguito all'invito dell'OMS, contenuto nel già citato rapporto del 2015, a introdurre una specifica tassazione delle bevande analcoliche prodotte con l'aggiunta di sostanze dolcificanti di origine naturale o sintetica, con l'obiettivo di limitarne il consumo e, conseguentemente, di contribuire alla riduzione dei tassi di sovrappeso e obesità, oltre che di carie e diabete, anche in virtù dei risultati, attestati dalla medesima organizzazione e da studi scientifici su cui si fonda il più sopra richiamato rapporto, che sono stati realizzati nei Paesi in cui la *sugar tax* viene applicata da tempo. Più di recente, in un ulteriore rapporto pubblicato dall'Ufficio europeo dell'OMS nel 2022, è stata ribadita la necessità dell'introduzione di una simile imposta anche nei Paesi europei che non l'hanno ancora prevista, alla luce dei riscontrati effetti positivi della *sugar tax* in termini di limitazione del consumo delle bevande analcoliche edulcorate in correlazione con l'aumento del prezzo delle stesse (e/o per effetto della riduzione, da parte delle imprese produttrici, della percentuale di zuccheri aggiunti alle bevande in questione) e del conseguente contenimento delle malattie non trasmissibili (quali obesità, diabete, eventi cardiovascolari, ipertensio-

ne), ritenute responsabili del 71 per cento di tutti i decessi a livello globale, con correlati costi sociali ed economici molto elevati. Seguendo questo invito e allineandosi a provvedimenti analoghi già adottati in numerosi altri ordinamenti, il legislatore nazionale è intervenuto a dettare una disciplina puntuale della *sugar tax*, individuando con precisione le bevande edulcorate la cui cessione a opera del produttore nazionale o il cui ricevimento da altri Paesi dell'Unione europea da parte dell'acquirente nazionale o, ancora, la cui importazione definitiva nel territorio nazionale è colpita attraverso l'indicazione delle voci di nomenclatura combinata dell'UE, universalmente utilizzate in ambito doganale per individuare insieme di prodotti commercialmente uniformi e fungibili, corrispondenti, nella specie, a succhi di frutta o di ortaggi (NC 2009) e acque con aggiunta di zuccheri o di altri dolcificanti (NC 2202).

In modo altrettanto puntuale è stata identificata la base imponibile corrispondente al quantitativo di bevanda immessa in commercio (tale per cui l'imposta è determinata nella misura di euro 10,00 per ettolitro nel caso di prodotti finiti e di euro 0,25 per chilogrammo per i prodotti concentrati, predisposti per essere utilizzati previa diluizione), nonché la soglia massima di zuccheri complessivamente contenuti (25 grammi per litro o, per i prodotti predisposti per essere utilizzati previa diluizione, un massimo di 125 grammi per chilogrammo) ai fini dell'esenzione dall'imposta: soglia, quest'ultima, corrispondente a quella stabilita dall'Allegato al regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, con riguardo alle bevande identificate come «a basso contenuto di zuccheri».

3.3.– Da quanto richiamato risulta palese che la giustificazione dell'introduzione della imposta sulle bevande analcoliche edulcorate discende dalla attitudine delle stesse, per la loro particolare composizione, a provocare diabete, obesità e altre patologie non trasmissibili: attitudine puntualmente

attestata da studi scientifici riversati in raccomandazioni di organismi internazionali specificamente volti a suggerire l'imposizione fiscale sulle medesime bevande (così significativamente si legge nel già richiamato rapporto pubblicato dall'Ufficio europeo dell'OMS nel 2022).

È proprio tale specifica attestazione scientifica a porsi all'origine sia del presupposto dell'imposta, individuato nella cessione e/o immissione in commercio sul territorio nazionale delle bevande analcoliche edulcorate; sia della base imponibile, individuata nel quantitativo di bevanda immessa in commercio per il consumo (e non della sostanza edulcorante in quanto tale); sia, infine, dei soggetti passivi della medesima imposta, individuati nei produttori (condizionatori o acquirenti o importatori) delle medesime bevande.

La medesima giustificazione scientifica risulta, inoltre, sufficiente a impedire che i prospettati profili di omogeneità, rispetto alle citate bevande, di altri prodotti alimentari edulcorati raggiungano una soglia di evidenza tale da rendere arbitraria, e quindi irragionevolmente discriminatoria, la scelta impositiva del legislatore (sentenze n. 108 del 2023, n. 240 del 2017, n. 10 del 2015, n. 142 del 2014 e n. 116 del 2013).

Sotto questo profilo, va, altresì, rimarcata l'estrema genericità con cui il rimettente individua il *tertium comparationis* («altri prodotti alimentari diversi dalle bevande contenenti i medesimi edulcoranti »).

Si tratta, infatti, di un insieme di prodotti con caratteristiche funzionali e nutrizionali assai eterogenee fra loro, oltre che del tutto differenti da quelle delle bevande edulcorate, insieme come tale inidoneo a fungere da termine di riferimento della supposta violazione del principio di eguaglianza tributaria. E ciò a maggior ragione in quanto la nuova imposta non grava sulle sostanze edulcoranti in sé considerate, ma propriamente sulle bevande edulcorate e in funzione della quantità di edulcoranti aggiunti evidentemente calcolata in base alla tipologia di prodotti alimentari (liquidi) interessata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 661 a 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2024
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

LA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA C.D. “SUGAR TAX”

Corte cost.

Sentenza n. 49 del 26 marzo 2024 – Pres. Barbera –
Red. Sciarrone Alibrandi

Sommario: 1. *Normativa rilevante e premessa* – 2. *I termini della questione sottoposta alla Corte costituzionale* – 3. *La difesa dell’Avvocatura dello Stato* – 4. *La difesa dei contribuenti* – 5. *La decisione della Corte costituzionale* – 6. *Conclusioni*.

1. Normativa rilevante e premessa

L’art. 1 della legge n. 160 del 2019 ha introdotto, ai commi da 661 a 676, l’imposta sul consumo delle bevande analcoliche (c.d. *sugar tax*), rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell’Unione europea, rilevante ai fini della classificazione doganale delle merci per l’applicazione dei dazi relativi, cui sono state aggiunte le sostanze edulcoranti, di origine naturale o sintetica. Si tratta delle c.d. bevande a zucchero aggiunto (nell’acronimo anglofono SSB: *sugar sweetened beverages*)

L’obiettivo di tale provvedimento – come espressamente indicato nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022 – è quello di ridurre la diffusione dell’obesità e del diabete, correlate all’abuso di zuccheri aggiunti, nonché l’eccessivo uso di sostanze edulcoranti sintetiche, che hanno effetti collaterali dannosi per la salute dell’uomo.

Tale disciplina viene esaminata, come risulta dalla sentenza in nota, dapprima sotto molteplici profili dal giudice della remissione, dimostrandosi quanto il tema risulti sensibile e complesso, in un contesto di sempre maggiore compenetrazione tra la disciplina alimentare e la disciplina tributaria, nell’impatto che le stesse as-

sumono – ciascuna nel proprio ambito – sull’esercizio dell’attività d’impresa¹.

Come evidenziato dal TAR Lazio nell’ordinanza di remissione alla Consulta, si ritengono in primo luogo manifestamente prive di fondamento le censure di violazione del principio di proporzionalità, rivelandosi tale misura idonea allo scopo di ridurre il consumo delle bevande in questione per preservare al meglio la salute pubblica, in un’ottica precauzionale, nonché necessaria e proporzionata e in assenza di misure omologhe che, a parità di efficacia, producano minori sacrifici a carico delle aziende produttrici e dei consumatori.

Eguale ritenuta non idonea a superare il vaglio di non manifesta infondatezza è stata, inoltre ritenuta la ulteriore censura di irragionevolezza della disciplina in esame, in considerazione della prevalente finalità extrafiscale del tributo. La stessa è costituita dal contrasto di specifiche patologie, nonché della elevata elasticità della domanda di bevande edulcorate, che rende la *sugar tax* in sostanza meno penalizzante per il produttore rispetto a qualsiasi nuova imposta gravante sul medesimo, essendo quest’ultima poi traslata economicamente sul consumatore finale che ne sopporta il carico economico effettivo sotto forma di aumento del prezzo di acquisto. Il produttore, quindi, verrebbe al più pregiudicato in modo indiretto, tramite una minore – in astratto, ferma restando la sua possibilità di manovra in ordine alla determinazione del prezzo, sotto forma di rettifica del proprio margine – appetibilità economica del prodotto.

Infine, il rimettente non ha condiviso neppure la censura di violazione del principio di capacità contributiva di cui all’art. 53 Cost. dal momento che l’imposta in esame è parametrata alla quan-

¹ Si veda ampiamente D. PISANELLO, C. BIGLIA E C.M. PELLICANO, *Guida alla legislazione alimentare*, Roma, 2010, pag. 15, secondo i quali «quel che oggi si suole chiamare diritto alimentare è un laboratorio di esperienze tecnico-giuridiche forse unico nel panorama generale del diritto europeo e nazionale. La conoscenza e l’applicazione di questo complesso normativo non può ridursi esclusivamente al diritto penale o al diritto della proprietà industriale. Oggi, infatti, alla legge penale si affiancano regolamentazioni di altra natura e con diversa impostazione in cui profili di diritto comunitario, amministrativo, civile si intrecciano con tecniche di gestione aziendale».

tità dell'intero prodotto messo in commercio e quindi riflette la concezione relativa di capacità contributiva consolidatasi nella giurisprudenza della Corte delle leggi, secondo la quale «il potere impositivo può colpire anche fatti non patrimoniali, purché naturalmente rilevabili e misurabili in denaro»²; è il caso, secondo il TAR Lazio, proprio della quantità di bevanda analcolica immessa in commercio.

Come la dottrina³ ricorda «la tassazione degli alimenti è stata largamente adoperata per conseguire maggiori entrate».

Tributi di varia natura si sono succeduti nel tempo per colpire consumi alimentari, produzione di cibi o la loro lavorazione e trasformazione.

L'assoggettamento a tassazione di talune produzioni o consumi di natura alimentare è dipesa sino ad ora, più che dall'intento di orientare i comportamenti dei contribuenti, disincentivando quelli dannosi, da evidenti ragioni di gettito. Confortano tali scelte anche le teorie, elaborate dagli studiosi delle scienze economiche⁴, della tassazione "differenziale degli eccessi del consumismo" ovvero di quella dei consumi facoltativi e rinunciabili.

Più recentemente, invece, l'esigenza di promuovere stili alimentari corretti ha indotto il legislatore a intervenire oltre che attraverso modelli di regolazione di natura autorizzatoria o sanzionatoria, anche attraverso strumenti di natura tributaria sulla base della loro capacità condizionante dei comportamenti degli individui e dei gruppi sociali che sopportano di fatto il prezzo di acquisto dei prodotti in argomento. È evidente come proprio la normativa tributaria possa incidere sulle abitudini nutrizionali sia assoggettando a tassazione cibi dannosi, sia detassando cibi sani (si pensi alla c.d. "dieta mediterranea"), sia promuovendo e incentivando il consumo di questi ultimi.

La *sugar tax* in argomento, dopo numerosi differimenti in ordi-

² Così TAR Lazio, sez. II, sent. 14 novembre 2022 n. 14918.

³ Per tutti A. URICCHIO, *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, in *Rass. Tributaria*, 2013, 6, 1268; *ivi* anche preziosi richiami di dottrina in argomento.

⁴ In argomento, J. BUCHANAN, *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, Indianapolis, 1967, *passim*.

ne alla sua entrata in vigore⁵, persegue per la verità anche politiche ambientali, dal momento che la conversione del consumo umano di zucchero in produzione di biocarburanti potrebbe offrire un uso più efficiente delle risorse del pianeta, contribuendo agli obiettivi ambientali di mitigazione del cambiamento climatico⁶.

La dottrina statunitense ha recentemente prodotto contributi di interesse sul punto, affrontando il tema – concettualmente contiguo, anche se non sovrapponibile – relativo alle c.d. *sin taxes*⁷ (come i tributi da imporsi sulla produzione e/o commercializzazione di Marijuana). Essa sostiene⁸ che «unlike a conventional sales tax, these levies serve partly to mitigate the adverse repercussions associated with marijuana usage, such as the risk of addiction and impaired judgment. It is important to note that while marijuana

⁵ Istituita con la Legge di bilancio 2020 (commi 661-676 della Legge n. 160/2019) è stata oggetto di plurimi rinvii, da ultimo, al 2024, per effetto della Legge di bilancio 2023 (comma 64 dell'art. 1 della Legge n. 197/2022 citata).

⁶ Sul punto, si veda l'analisi contenuta in L. C. KING – J. VAN DEN BERGH, *Sugar taxation for climate and sustainability goals*, in *Nature Sustainability*, 2022, rep. online https://www.researchgate.net/publication/362243392_Sugar_taxation_for_climate_and_sustainability_goals [consultato il 25 febbraio 23].

⁷ Secondo la definizione dell'*IBFD Glossary online* si tratta di “Popular term used for a repressive tax on items such as alcohol and/ or tobacco or on activities such as gambling. Such taxes are designed more to discourage the particular activity than to raise revenue”; *Sin Taxes*, in *International Tax Glossary*, IBFD (consultato il 2 novembre 2023). In dottrina si veda P. LORENZI, *Sin Taxes*, 41 *Society* 3, pp. 59-65 (2004); Id., *The Moral Grounds of Sin Taxes*, 44 *Society* 1, pp. 67-71 (2006); Id., *Taxing Antisocial Behaviour for the Common Good*, 47 *Society* 4, pp. 328-332 (2010); B.G. CARRUTHERS, *The Semantics of Sin Tax: Politics, Morality, and Fiscal Imposition*, 84 *Fordham Law Review* 6, pp. 2565-2582 (2016); S. VASQUES, *Os Impostos do Pecado: o Alcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco* (Almedina 1999); J. RIBAS RODRIGUES, *Os Impostos do Pecado e a Ilusão Fiscal*, 1 *Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET* 1, pp. 106-123 (2017), rep. online <http://www.rdf.com.br/revista/article/view/5> (consultato il 2 novembre 2023).

⁸ D. NAROTZKI – T. SHANAN, *A Comprehensive, and a Joint, Marijuana Tax*, in *Virginia Tax Review*, Volume 44, Is. 2 (Winter 2025); Date Written: July 04, 2024.

possesses documented benefits⁹, it also entails known negative effects¹⁰».

Alla luce di ciò, la funzione “extrafiscale”¹¹ della imposizione dei cibi e delle bevande ben può concorrere – anche al di là del gettito che esse apporta alle casse dello Stato in forza dei tributi che tali beni colpiscono e indipendentemente dalle ulteriori sopradette considerazioni che esulano dal tema oggetto di queste righe – al miglioramento delle condizioni di salute della popolazione e specialmente alla riduzione dell’incidenza di alcune malattie più gravi come i tumori e quelle cardiovascolari e conseguentemente al contenimento della spesa sanitaria¹² necessaria per fornire alla popolazione le cure che tali patologie impongono.

⁹ Si veda <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK425767/> o <https://www.webmd.com/a-to-z-guides/medical-marijuana-faq>; March, Raymond and Rayamajhee, Vee-shan and Furton, Glenn, Cloudy with a Chance of Munchies: Assessing the Impact of Recreational Marijuana Legalization on Obesity Using a Synthetic Control Approach (consultato il 22 agosto 2022). Si vedano gli scritti al link <https://ssrn.com/abstract=3705744> oppure al link <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3705744>; Mead, Lindsey, Medical Cannabis and Autism Spectrum Disorder – Ohio’s Marijuana Policy and its Intersection with the Historical Controversial Cannabis Treatment (consultato il 21 ottobre 2022). Ohio State Legal Studies Research Paper No. 736, Drug Enforcement and Policy Center, No. 57, October 2022, rep. on line <https://ssrn.com/abstract=4255241> o al link <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4255241>.

¹⁰ Si rimanda ai contributi rep. *online* <https://www.samhsa.gov/marijuana>; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4827335/>; <https://www.cdc.gov/marijuana/health-effects/index.html>.

¹¹ La rilevanza degli scopi extrafiscali del prelievo è stata ampiamente indagata da M. PUGLIESE, *La finanza ed i suoi compiti extrafiscali negli stati moderni*, Padova, 1932. Si veda, ancora, F. FICHERA, *Imposizione ed extrafiscalità nel sistema costituzionale*, Napoli, 1972, pag. 10.

¹² Secondo i dati di bilancio pubblicati sul sito del Ministero dell’economia, la spesa sanitaria ammonta a più di 100 miliardi di euro all’anno. L’Organizzazione mondiale della sanità (WHO) prende in esame, ai fini che ci interessano, le sugar-sweetened beverages, vale a dire le bevande con zuccheri aggiunti «such as sucrose, high-fructose corn syrup or fruit juice concentrates» le quali «include, but are not limited to, carbonates, fruit drinks, sports drinks, energy and vitamin water drinks, sweetened iced tea and lemonade». Si veda il WHO Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: Technical meeting report, 5-6 May 2015, Geneva, Switzerland (WHO 2016), che è consultabile *online* https://www.who.int/docs/default-source/obesity/fiscal-policies-for-diet-and-the-prevention-of-noncommunicable-diseases-0.pdf?sfvrsn=84ee20c_2 (consultato il 2 novembre 2023). Secondo uno studio dell’Istituto Superiore di Sanità nel triennio 2017-2020, in Italia il 10.8% della popolazione

2. I termini della questione sottoposta alla Corte costituzionale

Il TAR Lazio ha quindi ritenuto non manifestamente infondata la censura di violazione del principio di eguaglianza tributaria, di cui agli artt. 3 e 53 Cost., secondo cui “a situazioni eguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario diseguale”¹³.

Il Collegio rimettente prende le mosse da alcuni elementi che contraddistinguono la disciplina delle imposte sui consumi, a cominciare dalla circostanza che la loro applicazione può avere non solo funzione di gettito fiscale, ma anche scopi extrafiscali strumentali a scelte di carattere politico-economico, fra cui quello di disincentivare il consumo dei beni che generano esternalità negative a danno della collettività ovvero anche solo quello di aumentare le entrate pubbliche senza eccessivi costi di accertamento e di riscossione.

La ricerca scientifica in campo medico dimostra che la dipendenza da zuccheri è paragonabile alla dipendenza da sostanze stupefacenti¹⁴. Secondo tali contributi, lo zucchero è la prima causa di resistenza insulinica e di sindrome metabolica, obesità diabete e malattie cardiovascolari¹⁵.

La forma liquida delle bevande zuccherate consente e agevola un rapido assorbimento degli zuccheri da parte dell'organismo, con picchi nei livelli che ne misurano la presenza e l'aumento delle

adulta è obeso e il 31.6% è sovrappeso, mentre per i giovani in età scolare, nel 2019, il 9.4% e il 20.4% sono obesi e sovrappeso, rispettivamente. Cfr. i *Dati di sorveglianza Passi per gli adulti* on line all'indirizzo internet <https://www.epicentro.iss.it/passi/dati/sovrappeso>.

¹³ È citata la sentenza Corte Cost. n. 120 del 1972.

¹⁴ Amplessima la letteratura medica e scientifica che mette in relazione la dipendenza da zuccheri con le altre più note e diffuse dipendenze, denominandola “substance use disorder” (c.d. SUD). In tema si legga D.A. WISS et al., *Sugar Addiction: from Evolution to Revolution*, 9 *Psychiatry* 545 (2018); V. BASSAREO – C. GAMBARANA, *Food and Its Effect on the Brain: From Physiological to Compulsive Consumption*, 10 *Psychiatry* (2019); A. HORTON et al., *Addiction-like behaviour towards high-fat high-sugar food predicts relapse propensity in both obesity prone and obesity resistant mice*, 10 *Progress in Neuropsychopharmacology & Biological Psychiatry* 1016, pp. 1-11 (2019).

¹⁵ G. TAUBES, *The Case Against Sugar*, Portobello 2017, p. 209.

calorie, senza peraltro che ciò sia accompagnato da senso di sazietà, il che incoraggia ulteriore consumo¹⁶.

Rileva, inoltre, che, sul piano economico, simili tributi hanno effetti regressivi o progressivi a seconda delle tipologie di consumo e della elasticità delle curve di domanda e di offerta.

Il TAR Lazio richiama, a tal proposito, il consolidato indirizzo di questa Corte secondo cui il «legislatore ordinario può assumere, quali soggetti passivi di imposta idonei a concorrere alle pubbliche spese, anche coloro che pongono in essere presupposti aventi una rilevanza economico sociale, ma non necessariamente anche patrimoniale», a condizione che siano oggettivamente rilevabili, si prestino ad essere comparati con altre situazioni fiscalmente rilevanti e siano misurabili economicamente¹⁷. Secondo tale orientamento, ogni prelievo tributario deve trovare la causa giustificatrice in “indici concretamente rilevatori di ricchezza” da cui sia “razionalmente deducibile l’idoneità soggettiva all’obbligazione d’imposta”¹⁸.

Il rimettente sottolinea che, sebbene la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, desumibile da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza e non solo dal reddito individuale, rientri – secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale – nella discrezionalità del legislatore quest’ultimo deve tuttavia operare il riparto del carico pubblico secondo criteri di coerenza interna, non contraddittorietà, adeguatezza e non arbitrarietà, assicurando che a situazioni di fatto uguali corrispondano uguali regimi impositivi e, in via correlata, a situazioni diverse corrisponda un trattamento tributario diseguale¹⁹.

Sulla base di tali premesse, il TAR Lazio ritiene, giunto a questo

¹⁶ S.N. BLEICH – K.A. VERCAMMEN, *The negative impact of sugar-sweetened beverages on children’s health: an update of the literature*, 5 *BMC Obesity* 6 (2018); S. PARKET AL., *Associations between Knowledge of Health Risks and Sugar-Sweetened Beverage Intake among US Adolescents*, 15 *Nutrients* 10 (2023).

¹⁷ Vengono citate nell’ordinanza di remissione le sentenze n. 102 del 1993 e n. 201 del 1975 del Giudice delle Leggi.

¹⁸ Il rimando, ancora nell’ordinanza di remissione, è alle sentenze n. 387 del 1989, n. 200 del 1976 e n. 45 del 1964 della Consulta.

¹⁹ Vengono richiamate Corte cost., sentenze n. 156 del 2001, n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995 e n. 159 del 1985.

punto del proprio percorso logico e interpretativo, che la disciplina censurata contrasti con il principio di eguaglianza tributaria risultante dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., vada a colpire con il prelievo tributario quelle sole bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti (eccedenti una certa soglia) e non anche altri prodotti alimentari contenenti le medesime sostanze.

Così operando, secondo il giudice remittente, il legislatore avrebbe introdotto una differenziazione di trattamento fiscale non supportata da alcun criterio giustificativo: considerato che l'imposta in esame è un tributo introdotto allo scopo di contrastare il fenomeno dell'obesità e del diabete, nonché la diffusione degli effetti collaterali dannosi degli edulcoranti sintetici, il rimettente ritiene che, al fine di soddisfare il principio di eguaglianza e ragionevolezza, il legislatore avrebbe dovuto spiegare le ragioni per cui tale obiettivo deve essere perseguito colpendo solo gli edulcoranti contenuti nelle bevande analcoliche e non quelli contenuti in altri prodotti alimentari.

In questa direzione – ricorda ancora il rimettente – si sarebbero mosse due decisioni della Consulta: in un caso²⁰ è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una normativa che tassava in egual misura due fattispecie (quella dei tabacchi lavorati e quella dei prodotti non contenenti nicotina idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati) obiettivamente diverse tra loro, di cui solo la prima poteva ricondursi all'ambito di applicazione della finalità disincentivante; in altro caso²¹, invece, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione a una disposizione di legge con cui era stato introdotto – nel contesto della crisi finanziaria internazionale del 2011 – un prelievo aggiuntivo a carico dei soli dirigenti del settore finanziario e non anche di quelli di settori merceologici diversi, trattandosi di situazioni solo apparentemente omogenee.

Nel caso di specie, il TAR Lazio ritiene, applicando i principi che desume anche dalla sopra citata giurisprudenza della Consulta, che la diversa regola fiscale applicata a due fattispecie appa-

²⁰ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 83 del 2015.

²¹ E' la sentenza Corte cost. n. 201 del 2014.

rentemente omogenee («da un lato l'imposizione della "sugar tax" alle *id est* bibite contenenti edulcoranti, dall'altro lato la mancata imposizione della "sugar tax" agli altri prodotti alimentari diversi dalle bevande contenenti i medesimi edulcoranti»), come si legge nell'ordinanza di remissione) non trovi alcuna giustificazione né nel testo della legge, né nella relazione illustrativa del disegno di legge: e ciò in spregio del fatto che il fine ultimo di tale prelievo (contrastare l'obesità, il diabete e il consumo di sostanze edulcoranti sintetiche) ben avrebbe potuto realizzarsi incidendo anche su prodotti alimentari diversi dalle bevande analcoliche.

Nessuna lesione del citato principio di eguaglianza tributaria viene, invece, ravvisata nel fatto che la *sugar tax* si applichi indistintamente sia agli edulcoranti naturali che a quelli sintetici, dal momento che sia per i primi che per i secondi sussiste la finalità disincentivante in vista dell'obiettivo ultimo di contrastare non solo le patologie associate agli edulcoranti naturali, ma anche effetti nocivi correlati all'eccessivo consumo di edulcoranti sintetici.

3. La difesa dell'Avvocatura dello Stato

Ovviamente di segno opposto la difesa del Governo, intervenuto con il patrocinio dell'Avvocatura generale, secondo il quale proprio la sopra paventata incondizionata e generale tassazione di tutti i prodotti contenenti zuccheri aggiunti risulterebbe irragionevole e sproporzionata rispetto allo scopo perseguito e ai dati scientifici disponibili.

Dal momento che l'imposta in esame risponde a un'esigenza di ordine sanitario, l'Avvocatura osserva che il prelievo fiscale dovrebbe provocare, attraverso la sua traslazione economica che certamente avrà luogo nel concreto in quanto si tratta di un tributo su consumi, un aumento del prezzo di tali prodotti e, quindi, una minore propensione al loro acquisto da parte dei consumatori.

La selezione di una determinata produzione come meritevole di tassazione sarebbe, pertanto, giustificabile anche rispetto al principio di eguaglianza tributaria, il cui rispetto non solo consente

ma invero impone proprio una differenziazione del sistema impositivo per settori produttivi, aree economiche o tipologia di contribuenti, con il solo limite di non divenire arbitraria discriminazione di situazioni eguali. A conferma di ciò viene ricordato che, nel caso dell’IVA, che pure colpisce in alcuni casi consumo di beni, il trattamento tributario riservato ai singoli prodotti alimentari è già ampiamente differenziato, secondo quanto disposto dalla Tabella A, allegata al d.P.R. n. 633 del 1972. Tale prescrizione risulta del tutto rispettosa del diritto dell’Unione europea in materia di IVA armonizzata, che prevede espressamente l’applicazione da parte degli Stati membri di aliquote diverse (4, 5, 10 o 22 per cento) per tipologie di prodotti, in base a ragioni commerciali, politiche o anche solo di opportunità. Un simile trattamento differenziato – ricorda ancora la parte interveniente – è d’altronde previsto anche nel regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, istitutivo del codice doganale dell’Unione che disciplina i dazi doganali. La ridetta normativa europea stabilisce che alle merci contemplate dalla nomenclatura combinata, destinate all’esportazione e all’importazione da e verso il territorio dell’Unione europea, debbano essere applicati i dazi convenzionali o autonomi normali previsti in corrispondenza di ciascuna voce della medesima nomenclatura combinata, sicché non può dirsi che la tassazione dei prodotti in questione avvenga in misura omogenea; anzi è evidente che sussistono differenziazioni tra prodotto e prodotto.

Si aggiunge poi da parte dell’Esecutivo che l’imposta in questione non è applicata alle sostanze edulcoranti *tout court*, bensì alle bevande analcoliche cui siano aggiunti edulcoranti oltre un quantitativo percentuale prestabilito. Base imponibile del tributo è invero il quantitativo di bevanda prodotta e confezionata per essere preordinata al consumo finale; pertanto, l’aliquota di tassazione (fissata dal comma 665 del censurato art. 1 in euro 10,00 per ettolitro di bevanda nonché euro 0,25 per chilogrammo, per i prodotti predisposti ad essere utilizzati previa diluizione) è stabilita in relazione al volume della bevanda da tassare, risultando irrilevante il

quantitativo di edulcoranti effettivamente presenti nella bevanda finita.

Inoltre, evidenzia ancora l'Avvocatura statale che i prodotti colpiti dal tributo sono compiutamente e organicamente individuati attraverso l'indicazione di quelle voci di nomenclatura combinata dell'UE, utilizzate in ambito doganale per riferirsi a insiemi di prodotti commercialmente uniformi e fungibili, corrispondenti, nella specie, a succhi di frutta o di ortaggi (NC 2009) e acque con aggiunta di zuccheri o di altri dolcificanti (NC 2202), che vengono qualificati come bevande e che non avrebbero nulla a che vedere con altri alimenti di uso comune.

Questi ultimi potrebbero certamente contenere sostanze edulcoranti, ma avrebbero – secondo la parte intervenuta – caratteristiche funzionali e nutrizionali del tutto distinte dalle bevande edulcorate. Tali bevande, viceversa, sono oggetto di tassazione senza alcuna distinzione, con l'eccezione di quelle assimilate a sostanze alimentari nutrienti, in quanto elaborate «per la gestione delle specifiche esigenze nutrizionali di soggetti che, in dipendenza di particolari condizioni cliniche che comportano una limitata o alterata capacità di assumere o metabolizzare determinati alimenti o sostanze nutrienti, necessitano di tali bevande o preparati per completare o integrare la loro alimentazione», nonché delle bevande analcoliche con aggiunte modestissime di zuccheri naturali o sintetici, oltre a quelle con un titolo alcolometrico superiore a 1,2 per cento in volume.

Sarebbe, pertanto, evidente – in tali previsioni volte a distinguere situazioni di forte presenza di zuccheri da situazioni nelle quali tale presenza è molto bassa se non minimale, o giustificata da ragioni del tutto particolari di tutela della salute dei destinatari che si trovino in situazioni di debolezza – la ragionevolezza della scelta legislativa nella costruzione del tributo quanto alla identificazione del presupposto impositivo. Esso sorte, secondo l'avvocatura statale, limitatamente a una specifica fattispecie di prodotti, le bevande edulcorate, compiutamente e organicamente individuata, il cui consumo – secondo parametri oggettivi, risultato di analisi scientifica e valutazione obiettiva – risulta particolarmente diffuso

soprattutto nella fascia di consumatori di giovane età, arrecando obesità, sovrappeso, malattie cardiovascolari e diabete.

La differenziazione del trattamento fiscale fra bevande e altri prodotti alimentari edulcorati troverebbe la sua giustificazione nella necessità di coniugare diverse esigenze sottese a principi costituzionali, attraverso un'opera di bilanciamento complessa, i cui effetti non sarebbero né distorsivi, né irragionevoli.

L'interveniente ricorda, altresì, che, ai fini dell'individuazione del perimetro di applicazione della *sugar* nel rispetto della normativa europea in materia di utilizzo di additivi alimentari, è stato, necessario stilare un elenco puntuale delle sostanze in grado di conferire sapore dolce alle bevande, nonché fissare – con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 15 ottobre 2020 (imposta sul consumo delle bevande edulcorate), nel rispetto del regolamento (CE) n. 1333/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo agli additivi alimentari – i valori afferenti al potere edulcorante che rendono una bevanda tassabile. Successivamente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 maggio 2021 (appunto quello impugnato nei giudizi *a quibus*) sono state disciplinate le modalità attuative dell'imposta e individuati i relativi adempimenti contabili e dichiarativi connessi alla introduzione del tributo nell'ordinamento positivo.

4. La difesa dei contribuenti

Secondo le società produttrici delle bevande in argomento, l'art. 53 Cost., letto in combinato disposto con l'art. 3 Cost., impone al legislatore, nel momento in cui introduce il tributo, il divieto di compiere discriminazioni arbitrarie.

Nella presente fattispecie tale regola sarebbe stata violata, non risultando giustificabile un trattamento fiscale differenziato tra prodotti alimentari e bevande, diretto a colpire solo le seconde e volto a esonerare, senza alcuna giustificazione, i primi. Tale differenziazione si tradurrebbe in una manifesta discriminazione, anche

in ragione del fatto che i prodotti dolciari sono in media quelli più calorici e di più largo consumo, specie nella popolazione infantile.

A tal proposito, la difesa delle contribuenti segnala l'assenza di evidenze scientifiche che colleghino l'obesità e le altre patologie all'uso eccessivo delle bevande dolci, mentre anzi il tema dell'obesità sembrerebbe maggiormente legato, secondo tale prospettiva, a stili di vita sedentari. Da studi rivolti al settore interessato dalla *sugar tax* emergerebbe, altresì, sempre secondo la prospettiva delle contribuenti, il mancato riscontro in Italia di una vera e propria situazione di emergenza legata al consumo di bevande edulcorate, di cui viceversa si registrerebbe per vero un calo costante. Allora, la scelta di colpire la categoria delle bevande edulcorate apparirebbe ingiustamente gravosa per le imprese obbligate, anche in ragione del fatto che nel settore alimentare, pur a fronte di prodotti con identica o maggiore quantità di edulcoranti, l'aliquota sarebbe compresa fra il 4 e il 10 per cento, laddove l'aliquota prevista per le bevande sarebbe del 22 per cento.

Considerato che nel sistema tributario ogni trattamento differenziato deve essere giustificato in ragione della capacità contributiva e che quest'ultima sarebbe la medesima nel settore del *food* e del *beverage*, l'ingiusto trattamento peggiore riservato al settore delle bevande dolci risulterebbe quindi del tutto contrario al principio di eguaglianza tributaria.

5. La decisione della Corte costituzionale

La giurisprudenza della Consulta è costante nel chiarire – così esordisce il provvedimento in nota – come il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., impone che «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione»²².

²² Così Corte cost., sentenza n. 288 del 2019. Secondo A. FANTOZZI, *Diritto tributario*, Torino, 2003, pag. 28, ss. «il criterio della capacità contributiva dettato dalla norma

Il legislatore gode, infatti, di «un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale»²³; la sua attività è comunque soggetta al controllo di questa Corte circa il rispetto dei menzionati principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., che «si risolve in un giudizio sull'uso ragionevole o meno che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, diretto a verificare [...] la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015, n. 142 del 2014, n. 116 del 2013, n. 223 del 2012 e n. 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000)»²⁴.

In altri termini, osserva la Corte «non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare (sentenza n. 111 del 1997)». Tuttavia, «[l]a possibilità di imposizioni differenziate [...], anche se non vietata

costituzionale al legislatore ordinario pone a quest'ultimo al tempo stesso un limite assoluto ed uno relativo. Un limite assoluto, che gli impone di scegliere quali presupposti del tributo fatti manifestativi di forza economica effettiva ed attuale»; «Un limite relativo, che gli impone di assumere quale ratio del tributo espressa dal presupposto un principio coerente con i principi, costituzionali e non, presenti nell'ordinamento nel momento storico considerato, congruo rispetto alle finalità di partecipazione alle pubbliche spese perseguite dal tributo». Osserva, in proposito, L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, che, alla luce dell'orientamento consolidato della giurisprudenza, «l'unico elemento potenzialmente idoneo a limitare la discrezionalità del legislatore sembra, quindi, risiedere nella <assoluta arbitrarietà od irrazionalità della misura dell'imposizione>, risultando così stabilita una delimitazione che tende ad esaurire il sindacato di costituzionalità all'interno dell'art. 53 Cost. rispetto al quale non sembrano trovare ingresso i profili di costituzionalità relativi al diritto di proprietà. Posta questa premessa rimane aperto l'ulteriore problema dello stabilire quando si possano ritenere concretizzate le ipotesi suddette (<assoluta arbitrarietà od irrazionalità>), rispetto alle quali se è evidente la difficoltà di pervenire ad una definizione preventiva e sganciata dai casi concreti, è possibile tuttavia constatare come il principale criterio seguito dalla Corte sia stato quello inerente alla coerenza interna dei singoli tributi ovvero alla necessità che la struttura dell'imposta risulti coerente con il proprio presupposto economico».

²³ Così Corte cost., sentenza n. 108 del 2023.

²⁴ Ancora, Corte cost., sentenza n. 108 del 2023.

dagli artt. 3 e 53 Cost., deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva»²⁵.

Ed esaminando l'ordinamento tributario nel suo complesso, si evince come il trattamento riservato ai singoli prodotti alimentari sia iato: basti pensare al caso dell'IVA che, in base a quanto disposto dalla Tabella A, allegata al d.P.R. n. 633 del 1972, in linea con il diritto dell'Unione europea in materia di IVA armonizzata, si applica alle varie tipologie di prodotti con aliquote diverse (4, 5, 10 o 22 per cento), in base a ragioni commerciali, politiche o anche solo di opportunità.

La giurisprudenza della Consulta²⁶ ha ritenuto costituzionalmente legittima – difettando la arbitrarietà delle differenziazioni adottate tra situazione e situazione per individuare in modo differenziato la sussistenza o meno del presupposto del tributo, quindi la sua applicazione – l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) ancorché sottoponga a tassazione il valore della produzione netta e non il reddito netto. Secondo la Corte, «la scelta di siffatto indice non può dirsi irragionevole, né comunque lesiva del principio di capacità contributiva, atteso che il valore aggiunto prodotto altro non è che la nuova ricchezza creata dalla singola unità produttiva, che viene, mediante l'Irap, assoggettata ad imposizione ancor prima che sia distribuita al fine di remunerare i diversi fattori di produzione, trasformandosi in reddito per l'organizzatore dell'attività, i suoi finanziatori, i suoi dipendenti e collaboratori».

Resta invero centrale l'aspetto secondo il quale il perseguimento dei fini di tutela della salute che suggerisce la sottomissione a prelievo di situazioni o attività considerate perniciose che possono, a loro volta, dare luogo ad un aggravio di spese pubbliche, qualificando così la capacità contributiva manifestata dalla fattispecie tassata.

A ciò deve poi aggiungersi che ove i contribuenti rinunciassero,

²⁵ Si vedano ancora la sentenza Corte cost. n. 108 del 2023 e in medesimi termini le sentenze Corte cost. n. 10 del 2015, n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005.

²⁶ Si rimanda alle sentenze 7 luglio 1986, n.178; 3 dicembre 1987, n.465; 19 novembre 1987, n.400; 4 maggio 1995, n. 143; 26 luglio 2000, n. 362. Si veda ancora la sentenza 21 maggio 2001, n.156 in *Rass. Trib.*, 2001, pag. 833 e ss.

per fenomeni di rimozione, a consumare o produrre cibi dannosi, il minore gettito sarebbe, sotto certi aspetti, “compensato” dalla minore spesa sanitaria. Al riguardo, sembra potersi sostenere che la migliore imposta con fini extrafiscali non è quella che si preleva ma quella che riesce a realizzare il fine che si è proposto. La relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2020, sotto questo profilo, fa esplicito riferimento all’intento del legislatore di dare seguito all’invito dell’OMS, contenuto nel già citato in nota rapporto del 2015, a introdurre una specifica tassazione delle bevande analcoliche prodotte con l’aggiunta di sostanze dolcificanti di origine naturale o sintetica, con l’obiettivo di limitarne il consumo e, conseguentemente, di contribuire alla riduzione dei tassi di sovrappeso e obesità, oltre che di carie e diabete, anche in virtù dei risultati, attestati dalla medesima organizzazione e da studi scientifici su cui si fonda il più sopra richiamato rapporto, che sono stati realizzati nei Paesi in cui la tassa viene applicata da tempo²⁷.

Più di recente, in un ulteriore rapporto pubblicato dall’Ufficio europeo dell’OMS nel 2022, è stata ribadita la necessità dell’introduzione di una simile imposta anche nei Paesi europei che non l’hanno ancora prevista, alla luce dei riscontrati effetti positivi della *sugar tax* in termini di limitazione del consumo delle bevande analcoliche edulcorate in correlazione con l’aumento del prezzo delle stesse (e/o per effetto della riduzione, da parte delle imprese produttrici, della percentuale di zuccheri aggiunti alle bevande in

²⁷ Molti e noti sono gli studi scientifici che affrontano il tema delle politiche sanitarie volte a combattere tali malattie. Si vedano senza pretesa di completezza: S. STANNER, *Public Health rationale for reducing sugar: Strategies and Challenges*, 45 *Nutrition Bulletin* 3, pp. 253-270 (2020); Y. LE BRODO *et al.*, *Is Sugar the new Tobacco? Insights from Laboratory Studies, Consumer Surveys and Public Health*, 4 *Current Obesity Reports* 1, pp. 111-121 (2015); J. ARANCETA *ET AL.*, *Prevention of overweight and obesity from a public health perspective*, 67 *Nutrition Review* 1, pp. 583-588 (2009); A.M. THOW *et al.*, *A systematic review of the effectiveness of food taxes and subsidies to improve diets: understanding the recent evidence*, 72 *Nutrition Reviews* 9, pp. 551-565 (2014). Con specifico riferimento all’aspetto della imposizione tributaria al fine di ridurre i consumi proprio nell’ottica di cui sopra, si veda nel contesto europeo il rapporto SC 2097106: *Mapping of pricing policies and fiscal measures applied to food, non-alcoholic and alcoholic beverages*, febbraio 2022, consultabile pubblicamente all’indirizzo <https://data.europa.eu/doi/10.2925/756737> [consultato il 25 febbraio 23].

questione) e del conseguente contenimento delle malattie non trasmissibili (quali obesità, diabete, eventi cardiovascolari, ipertensione), ritenute responsabili del 71 per cento di tutti i decessi a livello globale, con correlati costi sociali ed economici molto elevati.

È proprio tale specifica attestazione scientifica a porsi all'origine sia del presupposto dell'imposta, individuato nella cessione e/o immissione in commercio sul territorio nazionale delle bevande analcoliche edulcorate; sia della base imponibile, individuata nel quantitativo di bevanda immessa in commercio per il consumo (e non della sostanza edulcorante in quanto tale); sia, infine, dei soggetti passivi della medesima imposta, individuati nei produttori (condizionatori o acquirenti o importatori) delle medesime bevande.

La medesima giustificazione scientifica risulta, inoltre, sufficiente a impedire che i prospettati profili di omogeneità, rispetto alle citate bevande, di altri prodotti alimentari edulcorati raggiungano una soglia di evidenza tale da rendere arbitraria, e quindi irragionevolmente discriminatoria, la scelta impositiva del legislatore²⁸.

Fondamentale appare allora la prova scientifica o la piena consapevolezza degli effetti esterni positivi o negativi che la produzione o il consumo del cibo possa avere per la salute²⁹ anche per evitare distorsioni del mercato alimentare o della libera concorrenza.

I tributi in esame, pur non dismettendo il proprio fine "fiscale"

²⁸ Si leggano le sentenze n. 108 del 2023, n. 240 del 2017, n. 10 del 2015, n. 142 del 2014 e n. 116 del 2013.

²⁹ Secondo P.M. JOHNSON e P. KENNY, *Dopamine D2 receptors in addiction-like reward dysfunction and compulsive eating in obese rats*, *Nature Neuroscience*, 2010, pag. 635, «We found that development of obesity was coupled with emergence of a progressively worsening deficit in neural reward responses. Similar changes in reward homeostasis induced by cocaine or heroin are considered to be crucial in triggering the transition from casual to compulsive drug-taking. Accordingly, we detected compulsive-like feeding behavior in obese but not lean rats, measured as palatable food consumption that was resistant to disruption by an aversive conditioned stimulus. Striatal dopamine D2 receptors (D2Rs) were downregulated in obese rats, as has been reported in humans addicted to drugs. Moreover, lentivirus-mediated knock-down of striatal D2Rs rapidly accelerated the development of addiction-like reward deficits and the onset of compulsive-like food seeking in rats with extended access to palatable high-fat food. These data demonstrate that overconsumption of palatable food triggers addiction-like neuroadaptive responses in brain reward circuits and

di procurare entrate, possono generare effetti positivi sia di natura finanziaria (si pensi al potenziale contenimento della spesa sanitaria) sia per la salute. Deve, quindi, ritenersi che i tributi sugli alimenti possano non solo insistere su manifestazioni sicure di capacità contributiva, come la produzione o il consumo, ma possano esprimere una sorta di “capacità contributiva qualificata”, consistente nel risparmio, pur se futuro ed eventuale, di spesa pubblica (come quella sanitaria).

Si ricordi che secondo i dati ISTAT in Italia, nel 2010, con riferimento alla popolazione dai 14 anni in su, le persone obese raggiungono il 10,3 per cento della popolazione adulta³⁰, in costante aumento rispetto ai precedenti anni³¹. Si tratta di un dato che desta preoccupazioni nonostante la situazione italiana sia ancora distante da quella di altri Paesi dell’Unione Europea.

Sotto questo profilo, va, altresì, rimarcata – secondo la Corte costituzionale – l’estrema genericità con cui il rimettente individua il *tertium comparationis* («altri prodotti alimentari diversi dalle bevande contenenti i medesimi edulcoranti»). Si tratta, secondo la Consulta, di un insieme di prodotti con caratteristiche funzionali e nutrizionali assai eterogenee fra loro, oltre che del tutto differenti da quelle delle bevande edulcorate, insieme come tale idoneo a fungere da termine di riferimento della supposta violazione del principio di eguaglianza tributaria.

E ciò a maggior ragione in quanto la nuova imposta non grava sulle sostanze edulcoranti in sé considerate, ma proprio sulle sole bevande edulcorate e in funzione della quantità di edulcoranti aggiunti evidentemente calcolata in base alla tipologia di prodotti alimentari (liquidi) interessata, nelle misure specificate dalla normativa sopra riportata.

In via generale, peraltro, il nesso tra prelievo tributario e spesa pubblica appare strettissimo già nell’art. 53 della Costituzione e ri-

drives the development of compulsive eating. Common hedonic mechanisms may therefore underlie obesity and drug addiction».

³⁰ La stima è stata effettuata attraverso l’indice di massa corporea dato dalla relazione tra peso e altezza dichiarati dagli intervistati.

³¹ ISTAT, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, Roma, 2012, 104.

sulta ancora rafforzato dopo l'elevazione a principio costituzionale di quello di equilibrio finanziario da parte degli artt. 81, 97 e 119, come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, adottata per allineare il sistema costituzionale interno al c.d. "fiscal compact"³².

6. Conclusioni

Non mi pare che sorgano quindi dubbi sull'ascrivibilità della *sugar tax* tra i tributi consentiti dalla Costituzione in quanto muniti di fini extrafiscali; la stessa è da collocarsi concettualmente in una sorta di sottoinsieme costituente la vera e propria fiscalità "nutrizionale", per ricomprendere la quale il concetto di cui all'art. 53 Cost. viene dilatato plasticamente, ma non fatto oggetto né di rottura né di eccessiva torsione nel suo contenuto.

Possiamo allora considerare muniti di finalità extrafiscale quei tributi introdotti nell'ordinamento giuridico tributario attraverso un fatto imponibile che agisce in funzione disincentivante o incentivante³³ ovvero caratterizzati da una dosimetria del prelievo che è regolata secondo la modulazione della base imponibile per quanto particolare essa sia, come in questo caso.

Tali fatti imponibili, nel presupposto del tributo, debbono essere allora correlati in un rapporto strumentale con l'obiettivo extrafiscale da realizzare³⁴, per ottenere il quale utilizzano il prelievo tributario ai fini non solo di colpire manifestazioni di ricchezza, ma

³² In argomento, si veda G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact – Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Riv.dir.amm.*, 2012, n. 5.

³³ F. FICHERA, *Imposizione ed Extrafiscalità nel Sistema Costituzionale*, cit. pp. 47-49, ID, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema dei rapporti tra imposizione ed extrafiscalità*, *Dir. Prat. Trib.*, Vol. II, 1973, pp. 774 ss, e *L'extrafiscalità nell'ordinamento costituzionale della Repubblica Federale Tedesca*, *Dir. Prat. Trib.* Vol. I, 1974, pp. 592 ss; P. HERRERA MOLINA, *Derecho Tributario Ambiental (Environmental Tax Law). La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*, Madrid, 2000, pp. 4-50.

³⁴ J.M. AIZEGA ZUBILLAGA, *La utilización extrafiscal de los tributos y los principios de justicia tributaria*, Bilbao, 2001, pp. 179, 180, 181.

manifestazioni di ricchezza la cui esistenza è oggetto di sfavore da parte dell'ordinamento.

La finalità extrafiscale qui presente è allora giustificata, nel contesto costituzionale, perché tutela in primo luogo un valore protetto dalla Carta fondamentale, che riconosce il diritto dei cittadini alla tutela della salute ex art. 32 Cost. nel senso accolto dall'atto istitutivo dell'Organizzazione mondiale per la sanità che definisce la salute come “stato di completo benessere fisico, mentale e sociale”, non consistendo solo nell'assenza “di malattia o di infermità”.

Secondariamente, identica tutela viene così accordata al principio di eguaglianza sostanziale³⁵, poiché va accordata tutela ai soggetti meno consapevoli dei rischi per la salute veicolati dalle bevande in argomento, generalmente anche meno abbienti sul piano strettamente economico e quindi meritevoli di protezione.

Roberto Succio

ABSTRACT:

La legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (legge di stabilità per il 2020 – par. 661-676) ha introdotto la sugar tax. Le bevande a zucchero aggiunto (c.d. SSB: *sugar sweetened beverages* nella dizione inglese) sono definite come i prodotti classificati nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea post diluizione e predisposte per la vendita ai consumatori con

³⁵ Precisa F. FICHERA, *Le Agevolazioni Fiscali*, Padova, 1992, pp. 148 e seg., che «l'agevolazione non può trovare nella capacità contributiva un parametro diretto di confronto, perché non si tratta di carenza di capacità contributiva, ma di diversa valutazione di una capacità contributiva che comunque c'è... il principale tipo di sindacato in materia di delimitazioni delle agevolazioni riguarda la loro legittimità alla stregua del principio generale di eguaglianza. In questo caso non si tratta del mancato rispetto di regole o del mancato perseguimento di scopi costituzionali assunti come parametri, ma delle incongruenze ed irragionevolezza che viziano le scelte legislative di differenziazione poste a confronto, per esempio, con altre scelte operate dalla stessa legge ordinaria».

l'aggiunta di dolcificanti, con contenuto alcolico del 1.2 per cento in volume o meno. Gli zuccheri aggiunti sono tutte le sostanze, sintetiche o naturali, che addolciscono la bevanda. L'imposizione delle SSB è diventata una strategia di sanità pubblica incoraggiante per ridurre il consumo e mitigare il peso delle malattie che ne derivano. L'imposizione delle SSB può quindi migliorare la salute e incrementare il gettito. Secondo i produttori di tali bevande, il tributo è eccessivamente limitato nella sua applicazione, riguardo agli obiettivi quali il rallentamento o l'eliminazione dell'obesità. Tassare solo gli zuccheri, o una loro combinazione, esclude un'ampia platea di alternative altamente caloriche analoghe,

La Corte Costituzionale replica che il tributo è rispettoso del principio di capacità contributiva enunciato dall'art. 53 Cost. Esso scoraggia la commercializzazione e il consumo di specifici prodotti dannosi per la salute e può prevenire un aumento dei costi del servizio sanitario pubblico, riducendone l'intervento. La lista delle SSB assoggettate al tributo è estesa, anche se ve ne sono alcune che sono escluse dal tributo perché aventi un contenuto di zucchero inferiore al limite di legge, ma secondo la Corte la differenziazione non è arbitraria e risulta coerente con principio di uguaglianza.

EN:

Law No. 160 of 27 December 2019 (Budget Law 2020 – par. 661-676) introduced the s.c. sugar tax. Sugar-sweetened beverage (s.c. SSB) are defined as all products classified in CN code 2009 and 2202 of the Combined Nomenclature of the European Union, after dilution and packaged for sale with the addition of sweeteners, with an alcohol content of 1.2 per cent by volume or less. Sweeteners are all substances, both synthetic and natural, that give a sweet taste to beverages. Taxing SSBs has become a promising public health strategy to reduce consumption and mitigate the burden of illness. Taxes on sugar-sweetened beverages can promote health and raise revenue. According to beverage producers, the tax so far proposed is under-inclusive with regards to slowing or abating obesity. Taxing just sugar,

or a combination thereof, excludes a wide swath of highly caloric alternatives.

The Constitutional Court replies that the sugar tax is compliant to the principle of tax liability (“capacità contributiva”) according to art. 53 of the Constitution. It aims to discourage the marketing and consumption of specific products harmful to health and can therefore prevent an increase in public spending, reducing the use of the National Health Service for treatment. The list of SSBs subject to tax is extensive but many SSBs with sugar content below the taxable thresholds remain untaxed, but according to the Court, this difference is reasonable and coherent with the principle of equality.

PAROLE CHIAVE:

sugar tax – capacità contributiva – principio di uguaglianza

KEY WORDS:

sugar tax – liability to tax – principle of equality

GIURISPRUDENZA ANNOTATA

**IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL LAZIO
(SEZIONE QUINTA)**

Sentenza del 2 marzo 2023, n. 3511¹

Registrazione D.O.P. – Regolamento UE n. 1151/2012 – d.m. n. 251 del 14 ottobre 2013.

Ricorso (omissis), proposto dall'Avv. C. C., in proprio ed in qualità Presidente e rappresentante legale pro tempore dell'Ass. I. Onlus, rappresentati e difesi dall'avvocato A. C., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in;

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Ass. T.M.T., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Gennaro Rocco Notarnicola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Gennaro Notarnicola in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

e con l'intervento di ad opponendum:

Consorzio – Omissis –, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato G. R. N., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

¹ In argomento v., *infra*, il commento di SERENA DENTICO.

per l'annullamento

a) della nota prot. n. 0092920 del 21.12.2017, notificata in pari data a mezzo pec, attraverso cui il MIPAAF ha dichiarato l'irricevibilità dell'opposizione, ex art. 9 DM 12511/13, resa dagli odierni ricorrenti ed ha accolto la richiesta di riconoscimento del marchio D.O.P. "Mozzarella di Gioia del Colle";

b) del disciplinare allegato alla nota sub a), relativo alla richiesta di riconoscimento del marchio D.O.P. "Mozzarella di Gioia del Colle";

c) del comunicato ministeriale avente ad oggetto la "proposta di riconoscimento della denominazione di origine protetta «Mozzarella di Gioia del Colle»", pubblicato in G.U. n. 200 del 28.8.2017;

d) degli atti relativi alla procedura tesa al riconoscimento della denominazione di origine controllata "Mozzarella di Gioia del Colle" presentata dall'associazione T.M.T., ad oggi sconosciuti;

e) di ogni atto presupposto, connesso, successivo ed eventuale, nella misura in cui possa determinare una lesione per gli interessi dell'opponente.

(omissis)

FATTO e DIRITTO

1. – La fattispecie controversa promossa dai ricorrenti afferisce alla procedura per il riconoscimento del marchio D.O.P. della "Mozzarella di Gioia del Colle", proposto dall'associazione T.M.T.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è l'autorità nazionale competente a presentare alla Commissione europea l'istanza di registrazione di una denominazione ai sensi del Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. La presentazione dell'istanza ai servizi comunitari avviene dopo un'istruttoria nel corso della quale il Ministero deve accertare che la richiesta di registrazione rispetti i requisiti previsti dal citato Regolamento.

La procedura di registrazione di un prodotto come DOP o IGP quindi è suddivisa in una prima fase, di livello nazionale, regolata dal d.m. 14 ottobre 2013, e da una seconda fase, successiva ed eventuale, di livello comunitario, regolata dal Regolamento (UE) n. 1151/2012 di cui il citato D.M. è esecuzione.

Con riferimento alla fase nazionale, secondo l'art. 9 del d.m.14 ottobre 2013, una volta approvato il disciplinare di produzione da parte del Ministero, entro 30 giorni dalla pubblicazione del disciplinare nella G.U. è concesso “ad ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e residente sul territorio nazionale” la possibilità di presentare un'opposizione avverso le previsioni in esso contenute.

La normativa subordina la ricevibilità dell'opposizione, oltreché alla sua tempestività, alla proposizione di eccezioni relative alla possibile confusione con un marchio già esistente ovvero alla effettiva insussistenza del legame tra territorio e prodotto tutelato, presupposto dell'approvazione del disciplinare.

I ricorrenti, in applicazione delle suddette disposizioni, hanno presentato la propria opposizione al richiesto riconoscimento della denominazione di origine protetta “Mozzarella di Gioia del Colle”, viste la natura e le descrizioni tecnico-qualitative del prodotto, nonché la medesima denominazione, ritenuta fortemente affine ed evocativa al marchio “Mozzarella di Bufala Campana DOP”.

Il Ministero precedente non ha ritenuto ricevibile detta opposizione.

Avverso l'irricevibilità dell'opposizione e l'approvazione della richiesta di riconoscimento del marchio D.O.P. “Mozzarella di Gioia del Colle” parte ricorrente è insorta con l'atto introduttivo del giudizio (omissis)

In vista dell'udienza di discussione del merito ha depositato in giudizio atto di intervento ad opponendum il Consorzio – Omissis –, che ha chiesto il rigetto del ricorso, rappresentando che nelle more del giudizio, il procedimento preordinato al riconoscimento della Denominazione di Origine Protetta al prodotto “Mozzarella di Gioia del Colle”, avviato a suo tempo dall'Associazione T.M.T., si è favorevolmente concluso con la definitiva iscrizione del lemma

“Mozzarella di Gioia del Colle (DOP)” e del relativo disciplinare di produzione nel “registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette”, giusta provvedimento del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali dell’11 dicembre 2020, di presa d’atto del Regolamento di esecuzione UE 2020/2018 in data 9 dicembre 2020, pubblicato in G.U. n. 322 del 30 dicembre 2020.

Di qui la costituzione dell’interveniente Consorzio denominato “Consorzio – Omissis -.” (con finalità di tutela, promozione, valorizzazione, regolamentazione, vigilanza sul commercio ecc. del prodotto) e il contestuale scioglimento per raggiungimento dello scopo sociale dell’Associazione T.M.T.

L’interveniente Consorzio – Omissis -. ha con successiva memoria eccepito in via pregiudiziale l’improcedibilità del gravame per sopravvenuto difetto di interesse: il procedimento avviato a suo tempo dall’Associazione T.M.T. si è definito con l’adozione da parte del Ministero competente, in data 11 dicembre 2020, di un provvedimento conclusivo di accoglimento della predetta richiesta, pubblicato in G.U. (S.G. n. 322) in data 30.12.2020 e rimasto inoppugnato.

(omissis)

2. – Deve essere esaminata preliminarmente l’eccezione di improcedibilità degli strumenti di gravame proposti, sollevata dall’interveniente Consorzio, per non avere parte ricorrente impugnato il provvedimento, concretamente lesivo della propria sfera giuridica, adottato dal Ministero resistente in data 11 dicembre 2020 a conclusione del procedimento di accoglimento della richiesta dell’Associazione T.M.T per il riconoscimento della Denominazione di Origine Protetta del prodotto “Mozzarella di Gioia del Colle”.

L’eccezione è fondata.

In proposito, il Collegio ritiene utile fare delle precisazioni su quanto accade una volta che il procedimento per il riconoscimento delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geogra-

fiche protette si sposta, esaurita l'istruttoria presso l'autorità nazionale competente, dinanzi la Commissione europea.

Quest'ultima, una volta ricevuto il relativo dossier, deve provvedere ad esaminare la domanda di registrazione per stabilire la rispondenza ai requisiti ed alle condizioni previste dal citato Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. In questa prospettiva, la Commissione procede non solo a verificare, formalmente, la presenza della documentazione necessaria per la registrazione ma si occupa principalmente di valutare l'effettiva sussistenza degli elementi che giustificano la richiesta di registrazione.

A seguito di tale esame, la Commissione Europea, se ritiene soddisfatte le condizioni previste dal regolamento (UE) n.1151/2012, procede alla pubblicazione sulla GUCE del documento unico ed il riferimento della pubblicazione del disciplinare, da cui decorrono, ai sensi dell'articolo 51 del citato regolamento, tre mesi entro i quali "le autorità di uno Stato membro o di un paese terzo oppure ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e stabilita in un paese terzo possono presentare alla Commissione una notifica di opposizione".

Questo significa che il riconoscimento della DOP "Mozzarella di Gioia del Colle" giunge a valle di un'ulteriore fase di controllo presso la Commissione Europea, aperta al dialogo con portatori di interessi confliggenti, in cui vengono valutate opposizioni in ipotesi proposte da altri Stati Membri ovvero da ogni persona fisica o giuridica eventualmente titolare di un interesse legittimo.

Tanto premesso, gli atti impugnati, anche a volerne considerare l'immediata lesività per gli interessi avuti di mira da parte ricorrente, si pongono quali atti endoprocedimentali rispetto al provvedimento del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali dell'11 dicembre 2020, recante "Iscrizione della denominazione «Mozzarella di Gioia del Colle» DOP nel registro europeo delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette", con cui si è provveduto, a conclusione del complesso iter per il riconoscimento del marchio D.O.P., comprensivo

della fase di controllo comunitario, alla pubblicazione dell'allegato disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Mozzarella di Gioia del Colle» nella stesura risultante a seguito dell'emanazione del regolamento (UE) 2020/2018 della Commissione del 9 dicembre 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 10 dicembre 2020.

In proposito giova evidenziare che detto provvedimento conclusivo è stato adottato in conseguenza della favorevole definizione dell'ulteriore fase di stringente controllo condotta dalla Commissione europea, la cui dimensione sovranazionale ha consentito di valutare l'impatto del nuovo marchio su tutto il territorio dell'UE, nel corso della quale – verificata, anche in conseguenza delle opposizioni proposte da Stati membri e soggetti interessati, la meritevolezza della richiesta di registrazione del nuovo marchio nel rispetto dei requisiti previsti dal Regolamento (UE) n. 1151/2012 – sono state confermate le valutazioni effettuate in sede nazionale, previa disamina di questioni – analoghe a quelle sollevate dagli odierni ricorrenti – sul legame del prodotto con l'area geografica di produzione e sui possibili rischi di confusione con altri prodotti.

Appare chiaro che gli atti adottati in sede europea e la cristallizzazione degli effetti dell'atto conclusivo del procedimento rendono ininfluyente la decisione sul ricorso, che conseguentemente deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

(omissis)

Conclusivamente, il ricorso è improcedibile oltre che infondato nel merito.

**DENOMINAZIONI D'ORIGINE,
INTRECCI PROCEDIMENTALI E NODI PROCESSUALI
“INTERORDINAMENTALI”:
NOTA A TAR LAZIO, SEZ. V, DEL 2 MARZO 2023, N. 3511**

SOMMARIO: **1.** *L'oggetto della pronuncia del TAR Lazio e i profili critici della decisione* – **2.** *La questione dell'atto endoprocedimentale* – **3.** *L'individuazione dell'atto finale del procedimento di registrazione delle D.O.P.* – **4.** *Il problema dei rapporti tra gli ordinamenti* – **5.** *Conclusioni.*

1. L'oggetto della pronuncia del TAR Lazio e i profili critici della decisione

Con la sentenza in commento il TAR Lazio ha affrontato alcuni nodi critici del complesso procedimento di registrazione delle D.O.P., disciplinato – a livello europeo – dal Regolamento UE n. 1151/2012, e – a livello nazionale – dal d.m. n. 251 del 14 ottobre 2013.

In particolare, la fattispecie al vaglio del TAR Lazio ha per oggetto il procedimento di registrazione della D.O.P. “Mozzarella di Gioia del Colle”. Il Ministero delle Politiche agricole, a conclusione della fase nazionale del procedimento, aveva approvato la richiesta di riconoscimento della denominazione, trasmettendo la relativa domanda alla Commissione UE per lo svolgimento della fase comunitaria della procedura. Questo provvedimento ministeriale era stato tuttavia impugnato dinanzi al TAR Lazio dall'Associazione Italiana per la Difesa dell'Ambiente e dei Consumatori onlus. Nelle more del giudizio, il procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione europea è comunque proseguito fino alla sua conclusione, costituita dall'adozione del Regolamento di esecuzione n. 2018/2020, di registrazione della D.O.P. “Mozzarella di Gioia del Colle” e di pubblicazione del relativo disciplinare.

In conseguenza della definizione del procedimento in sede europea, il Ministero delle Politiche agricole italiano ha pubblicato

sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica il disciplinare della nuova D.O.P. L'Associazione che aveva proposto ricorso al TAR Lazio ha omesso di impugnare con motivi aggiunti quest'ultimo provvedimento ministeriale di pubblicazione del disciplinare. Tale mancata impugnativa – secondo le statuizioni della sentenza in commento – ha determinato il sopravvenuto difetto di interesse della ricorrente alla definizione del giudizio, dal momento che «gli atti adottati in sede europea e la cristallizzazione degli effetti dell'atto conclusivo del procedimento rendono ininfluyente la decisione sul ricorso, che conseguentemente deve essere dichiarato improcedibile»¹.

Sono tre, ad avviso di chi scrive, i profili di interesse (e forse anche di maggiore criticità) della pronuncia qui esaminata.

Il primo profilo attiene al fatto che il TAR Lazio, seppur incidentalmente (e allo scopo di supportare la propria decisione di improcedibilità del ricorso), ha qualificato l'atto ministeriale di conclusione della fase nazionale del procedimento di registrazione della D.O.P. in termini di «atto meramente endoprocedimentale»: dal che dovrebbe discendere, in base ai principi generali, la non immediata impugnabilità dell'atto stesso in sede giurisdizionale (v. *infra*, § 2).

La seconda questione delicata riguarda l'individuazione dell'atto finale (e cioè dell'atto effettivamente lesivo, impugnabile quindi in sede giurisdizionale) del complesso procedimento di registrazione delle D.O.P. Questo atto finale, secondo la prospettazione del TAR Lazio², andrebbe individuato non già nel Regolamento di esecuzione con cui la Commissione europea ha registrato la D.O.P. e ne ha approvato il disciplinare, bensì nel successivo provvedimento con cui il Ministero delle Politiche agricole, “a valle” di tale Regolamento, ha dato corso alla pubblicazione sulla GURI del disciplinare già approvato in sede europea (v. *infra*, § 3).

Infine vi è la questione (davvero nodale) del rapporto, e degli eventuali intrecci, tra il procedimento amministrativo di registrazione della D.O.P. nella sua fase comunitaria, e il processo giurisdizionale contemporaneamente pendente in sede nazionale, avente

¹ Sent. TAR Lazio, sez. V, del 2 marzo 2023, n. 3511, p.to 2 della motivazione.

² V. sempre il p.to 2 della motivazione della sentenza in commento.

ad oggetto la legittimità del provvedimento conclusivo della fase, appunto nazionale, del medesimo procedimento di registrazione (v. *infra*, § 4).

2. La questione dell'atto endoprocedimentale

È noto che gli atti endoprocedimentali, appunto in quanto atti che dispiegano i loro effetti soltanto all'interno del procedimento amministrativo (e non al di fuori di esso), non sono – di norma – considerati atti lesivi. Di conseguenza, non sorge in relazione ad essi alcun onere di immediata impugnativa da parte del soggetto interessato, la cui sfera giuridica potrà dirsi eventualmente lesa soltanto in esito all'adozione dell'atto conclusivo del procedimento (questo, sì, avente rilevanza esterna). Da ciò discende, secondo la consolidata giurisprudenza, che i vizi degli atti endoprocedimentali possono essere fatti valere solo in sede di ricorso avverso l'atto conclusivo del procedimento nel quale essi si inseriscono: l'immediata impugnazione degli atti endoprocedimentali dà infatti luogo all'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse³.

Alla luce di queste considerazioni, la sentenza del TAR Lazio n. 3511/2023, laddove qualifica in termini di atto semplicemente endoprocedimentale il provvedimento conclusivo della fase nazionale del procedimento di registrazione della D.O.P.⁴, desta qualche perplessità. E ciò per due ordini di ragioni.

In primo luogo, il provvedimento conclusivo della fase nazionale del suddetto procedimento ha una rilevanza esterna al procedimento stesso, nella misura in cui ne condiziona la prosecuzione (e, potenzialmente, anche l'esito). Invero la decisione ministeriale favorevole sulla domanda di registrazione è il presupposto indefettibile della fase comunitaria del procedimento: senza tale decisione

³ Per una recente affermazione del principio, v. Consiglio di Stato, sez. IV, del 18 dicembre 2023, n. 10954.

⁴ Adottato ai sensi dell'art. 10 del dm n. 251 del 14 ottobre 2013.

favorevole il procedimento di registrazione si arresta e la relativa domanda non può proseguire il suo iter in sede europea⁵.

Ciò ha un'evidente impatto extra-procedimentale: sia sulla sfera giuridica del soggetto che ha presentato la domanda di registrazione, il quale, in caso di decisione ministeriale non favorevole, vede preclusa la possibilità di conseguire il bene della vita a cui aspirava (ossia, appunto, la registrazione della D.O.P. in sede europea); sia sulla sfera giuridica dei terzi che abbiano un interesse (ad esempio di natura commerciale o di immagine) confliggente con quello del soggetto che ha presentato la domanda, i quali – in caso di decisione ministeriale favorevole sulla registrazione – ne avrebbero un pregiudizio (è questo il caso dell'Associazione ricorrente dinanzi al TAR Lazio nella fattispecie concreta qui esaminata).

Se dunque il provvedimento ministeriale in oggetto dispiega i propri effetti al di fuori del procedimento di registrazione e, appunto in ragione di tale sua efficacia "espansiva", è suscettibile di ledere la sfera giuridica degli interessati, allora l'affermazione del TAR Lazio per cui si tratterebbe di un atto endoprocedimentale non pare convincente. Del resto lo stesso TAR Lazio – tradendo forse un convincimento non così pieno del proprio assunto – afferma nella sentenza in esame la natura endoprocedimentale di questo atto, avendo però cura di precisare che ciò vale «anche a volerne considerare l'immediata lesività»⁶. Precisazione, questa, che – oltre ad apparire contraddittoria – toglie nerbo alla qualificazione di endoprocedimentalità, posto che un atto, se è immediatamente lesivo, non può di regola definirsi endoprocedimentale.

È vero che, in linea di principio, il provvedimento di cui si tratta non conclude e non definisce il procedimento di registrazione delle D.O.P., ma è solo uno degli anelli di cui questo complesso procedimento si compone e attraverso cui si sviluppa. Sotto tale

⁵ V., a conferma di ciò, la sentenza della Corte di giustizia del 29 gennaio 2020 in causa n. C-785/18, *GAEC Jeanningros c. Institut national de l'origine et de la qualité* ed altri ("*Comté*"), EU:C:2020:46, par. 36 della motivazione: «La decisione con cui la Commissione approvi una domanda ... si fonda sulla decisione adottata dall'amministrazione dello Stato membro ... ed è pertanto condizionata da quest'ultima decisione».

⁶ V. il p.to 2 della motivazione della sentenza in commento.

profilo la decisione ministeriale sulla domanda di registrazione della D.O.P. potrebbe allora – forse – considerarsi come un atto endoprocedimentale (per il solo fatto di collocarsi all'interno di una più estesa sequenza procedimentale). Va però tenuto presente che, soprattutto per quanto riguarda i procedimenti amministrativi che vedono la compartecipazione delle Autorità nazionali e di quelle eurounitarie, vi è la tendenza (affermata anche da una recente pronuncia del Giudice amministrativo⁷) a superare la tradizionale distinzione tra atti interni del procedimento e atti finali, atteso che molti atti astrattamente definibili come endoprocedimentali hanno un evidente contenuto decisorio, e perciò una chiara rilevanza esterna. Questo è appunto il caso dell'atto ministeriale sottoposto al vaglio del TAR Lazio.

Vi è poi un'altra ragione, ad avviso di chi scrive decisiva, per cui l'atto in questione (con cui nel caso di specie era stata assunta una decisione favorevole sulla registrazione della D.O.P. "Mozzarella di Gioia del Colle") non sembra potersi considerare meramente endoprocedimentale (e perciò sottratto all'onere di impugnativa immediata).

L'art. 49 comma 4 del Regolamento UE n. 1151/2012, nel dettare la disciplina del procedimento di registrazione delle D.O.P., stabilisce che lo Stato membro a cui sia stata presentata una domanda di registrazione «può adottare una decisione favorevole e presentare alla Commissione un fascicolo di domanda»; la stessa norma prosegue poi (ed è l'aspetto che qui rileva) precisando che «Lo Stato membro assicura che la decisione favorevole sia resa pubblica e che ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo abbia la possibilità di presentare ricorso».

È dunque lo stesso Regolamento europeo a sancire (o, meglio, ad «assicurare») l'immediata impugnabilità del provvedimento (favorevole) conclusivo della fase nazionale del procedimento di registrazione della D.O.P. Ciò costituisce una conferma della sua portata lesiva e, per l'effetto, della sua natura non endoprocedimentale.

Questo ragionamento trova conforto nella sentenza resa nel

⁷ Ci si riferisce alla sent. TAR Campania, sez. III, del 26 luglio 2023, n. 4478.

2020 dalla Corte di Giustizia UE, nel giudizio relativo alla registrazione della D.O.P. “Comté”⁸. In questa pronuncia, la Corte – dopo avere espressamente ribadito il principio per cui «spetta ai giudici nazionali conoscere delle irregolarità eventualmente gravanti su un atto nazionale relativo ad una domanda»⁹ – ha affermato che ciò comporta il riconoscimento del «diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice imparziale ... principio che è, d'altronde, richiamato, con riguardo alla procedura di registrazione, all'articolo 49, paragrafo 4, del regolamento n. 1151/2012»¹⁰.

3. L'individuazione dell'atto finale del procedimento di registrazione delle D.O.P.

Come si è detto sopra, la sentenza del TAR Lazio in commento afferma l'improcedibilità del ricorso poiché l'Associazione ricorrente ha ommesso di impugnare con motivi aggiunti l'atto con cui il Ministero delle Politiche agricole, “a valle” della fase comunitaria del procedimento di registrazione della D.O.P., ha preso atto del provvedimento favorevole della Commissione e ha quindi pubblicato sulla GURI il disciplinare della nuova denominazione. Il TAR Lazio muove, cioè, dall'assunto che l'atto conclusivo del procedimento in questione sarebbe appunto tale “presa d'atto” ministeriale (nazionale). Anche questa considerazione suscita però qualche dubbio. Nessuna delle norme di riferimento (e, segnatamente, né il Regolamento UE n. 1151/2012, né il dm n. 251 del 14 ottobre 2013) individua infatti tale atto ministeriale come provvedimento conclusivo del procedimento di registrazione della D.O.P. Ciò, del resto, pare ragionevole e corretto anche da un punto di vista sostanziale: la presa d'atto del Ministero italiano non ha alcuna efficacia modificativa della sfera giuridica dei soggetti coinvolti nel

⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 29 gennaio 2020 in causa n. C-785/18, *GAEC Jeanningros c. Institut national de l'origine et de la qualité* ed altri (“Comté”), EU:C:2020:46 (già citata *supra*).

⁹ In quel caso si trattava della domanda di modifica minore di un disciplinare D.O.P.

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 29 gennaio 2020, cit., rispettivamente parr. 31 e 33 della motivazione.

procedimento (essendo, per l'appunto, soltanto una presa d'atto). Il provvedimento suscettibile di incidere sugli interessi giuridici di questi soggetti è, infatti, solo quello che la Commissione adotta al termine della fase comunitaria del procedimento di registrazione: ossia il Regolamento di esecuzione che approva il disciplinare, in caso di esito favorevole del procedimento, oppure il provvedimento di diniego della registrazione.

Ciò determina una conseguenza rilevante (che porterebbe a dubitare viepiù della correttezza dell'impostazione del TAR Lazio). Se – come qui si sostiene – l'atto conclusivo del procedimento di registrazione della D.O.P. è un atto della Commissione europea, allora è davanti ai Giudici eurounitari, e non dinanzi al Giudice nazionale, che il soggetto leso da questo provvedimento è tenuto a far valere le proprie doglianze. L'art. 263 del TFUE attribuisce infatti al plesso giurisdizionale dell'Unione la competenza esclusiva al controllo di legittimità sugli atti delle Istituzioni europee. E la consolidata giurisprudenza (anche eurounitaria) che ha avuto modo di pronunciarsi in fattispecie in cui – come nel caso qui in esame – il procedimento amministrativo era “complesso” per via della compartecipazione delle Istituzioni europee e delle Autorità nazionali, ha confermato che, «come regola generale, per individuare il giudice competente, occorre stabilire a chi spetti il potere decisionale effettivo nel procedimento amministrativo complesso. In base a tale regola, i giudici nazionali verificano la legittimità degli atti amministrativi delle autorità nazionali quando esse adottano la decisione che conclude definitivamente questo tipo di procedimenti. Simmetricamente, la Corte di giustizia dell'Unione europea valuta gli atti amministrativi delle istituzioni dell'Unione che pongono fine ai procedimenti composti»¹¹. Posto che nella fattispecie qui in rilievo – come si è visto – il potere di assumere la decisione finale in ordine alla registrazione delle nuove D.O.P. spetta alla Commissione UE, sembra allora pacifico che gli eventuali motivi

¹¹ Così le conclusioni dell'Avvocato Generale del 27 giugno 2018 in causa n. C-219/17, *Silvio Berlusconi ed altro c. Banca d'Italia ed altri*, EU:C:2018:502, par. 60, a cui ha fatto seguito la sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2018, EU:C:2018:1023.

di illegittimità di tale decisione (e solo di essa) debbano essere fatti valere dinanzi ai Giudici europei.

Quanto sopra esposto vale dal punto di vista della ricostruzione sistematica complessiva del procedimento di registrazione della D.O.P. e dei rimedi giurisdizionali previsti per ciascuna delle sue fasi procedurali, che coinvolgono sia il livello nazionale, sia il livello europeo. Va peraltro considerato che, in virtù del fatto che si tratta di fasi procedurali autonome e distinte (v. *infra*, § 4), non esiste un provvedimento nazionale ulteriore e “finale” da impugnare con motivi aggiunti nel giudizio instaurato avverso l’atto con cui il Ministero delle Politiche agricole approva la richiesta di registrazione e trasmette la relativa domanda alla Commissione (atto conclusivo della fase nazionale del procedimento). È probabilmente questa aporia (e complessità) del sistema che ha portato il TAR Lazio, nella sentenza in commento, ad individuare tale atto conclusivo nella presa d’atto ministeriale, ancorché essa – come si è visto – non abbia valenza provvedimentoale.

4. Il problema dei rapporti tra gli ordinamenti

Resta un’ultima questione da affrontare, probabilmente la più “spinosa” (e oggi davvero nodale anche dal punto di vista generale). E, cioè, se il soggetto che abbia impugnato dinanzi al Giudice dello Stato membro l’atto conclusivo della fase nazionale del procedimento di registrazione difetti davvero dell’interesse ad ottenere una decisione su questa impugnativa laddove, medio tempore, sia intervenuta la decisione finale della Commissione in ordine alla registrazione della D.O.P.

Su questo particolare aspetto non vi sono norme europee che soccorrano l’interprete. La questione dell’intreccio tra le attribuzioni nazionali e quelle europee nell’ambito dei procedimenti “complessi” (o “composti”), come quello che ci occupa, non è ancora stata oggetto di una specifica disciplina da parte del diritto dell’Unione. Lo conferma lo stesso Avvocato Generale UE, il quale – nelle conclusioni relative alla causa C-219/17, avente ad oggetto

un noto caso italiano – dà atto che «sono sempre più numerosi i casi nei quali il diritto dell'Unione viene applicato con procedimenti che prevedono l'intervento di istituzioni, organi o organismi, tanto dell'Unione quanto degli Stati membri. Detti procedimenti non sono disciplinati in via generale dal diritto dell'Unione»¹².

Per provare a sciogliere il nodo pare allora necessario rifarsi alla giurisprudenza e alla dottrina che si sono occupate del tema, esaminando due profili distinti sottesi alla questione. Il primo è se, in pendenza di un ricorso davanti al Giudice nazionale per l'annullamento dell'atto conclusivo della fase “interna” del procedimento, la Commissione sia legittimata ad adottare la decisione finale sul procedimento di registrazione della D.O.P. Il secondo è invece volto a chiarire quali siano le sorti del giudizio di impugnazione dell'atto conclusivo della fase nazionale del procedimento, qualora – come nel caso in esame – tale decisione finale della Commissione sia comunque nel frattempo intervenuta.

Quanto al primo profilo, i Giudici comunitari – in assenza, appunto, di norme specifiche di riferimento – hanno sino ad ora risolto il problema facendo leva sul principio di leale collaborazione tra le Istituzioni dell'Unione e le Autorità degli Stati membri. In particolare, nel caso della pronuncia del Tribunale UE sulla registrazione della I.G.P. “Piadina romagnola” (causa T-43/15), essi hanno affermato che «è certamente preferibile ... che le Autorità nazionali presentino [alla Commissione] una domanda di registrazione unicamente al termine degli eventuali procedimenti giurisdizionali nazionali, vale a dire al momento in cui non vi sono più dubbi sulla validità degli atti adottati nell'ambito della fase nazionale del procedimento di registrazione»¹³. Sarebbe quindi onere dello Stato membro inoltrare alla Commissione il fascicolo della domanda di registrazione soltanto dopo aver espletato fino in fondo il proprio controllo giurisdizionale effettivo sull'atto che chiude la fase nazionale del procedimento di registrazione. Ciò eviterebbe,

¹² Conclusioni dell'Avvocato Generale del 27 giugno 2018 in causa n. C-219/17, *Silvio Berlusconi ed altro c. Banca d'Italia ed altri*, EU:C:2018:502 (già citate *supra*), par. 58.

¹³ Sentenza del Tribunale di primo grado del 23 aprile 2018 in causa n. T-43/15, *CRM s.r.l. c. Commissione europea*, EU:T:2018:208, par. 86 della motivazione.

infatti, alla Commissione di adottare il provvedimento finale mentre ancora pende dinanzi ai Giudici dello Stato membro il giudizio sulla legittimità dell'atto nazionale che chiude tale prima fase del procedimento di registrazione (e che costituisce atto presupposto della decisione finale della Commissione).

Dal canto suo, però, la Commissione, «se la domanda di registrazione [le viene] presentata benché i procedimenti giudiziari nazionali siano ancora pendenti ... non può ritenersi obbligata a proseguire il procedimento di registrazione, con il rischio, da un lato, di adottare un atto dell'Unione che si baserebbe su atti nazionali invalidi ... e, dall'altro lato, di privare di effetto utile il controllo giurisdizionale a livello nazionale»¹⁴. Anche la Commissione, dunque, stando a questa pronuncia del Tribunale UE, sarebbe tenuta a considerare le vicissitudini “interne” dei provvedimenti nazionali che costituiscono il presupposto della propria decisione sulla registrazione delle D.O.P.; e ciò – si noti – anche “supplendo” all'eventuale “disattenzione” (o comunque, violazione del principio di leale collaborazione) da parte dello Stato membro, che le abbia trasmesso il fascicolo della domanda di registrazione prima che il Giudice nazionale si sia pronunciato in via definitiva sul ricorso avverso l'atto conclusivo della fase nazionale. Questo onere di collaborazione (o se si preferisce, di “considerazione” delle vicende “interne” del procedimento) dovrebbe, secondo una certa dottrina, persino portare la stessa Commissione a sospendere il procedimento di registrazione pendente dinanzi ad essa, in quanto sarebbe «il principio di buona amministrazione ad imporre alle istituzioni europee di aspettare che la fase del procedimento a livello nazionale sia terminata»¹⁵.

¹⁴ Così sempre la sentenza del Tribunale di primo grado del 23 aprile 2018, cit., par. 87 della motivazione.

¹⁵ L. COSTANTINO, *Le alterne vicende della piadina romagnola tra competenze amministrative e giurisdizioni nazionali, ruolo della Commissione e legame con il territorio*, in *Giustizia civile.com*, 13 novembre 2018 (consultabile all'URL <https://giustiziavivile.com/unione-europea/note/le-alterne-vicende-della-piadina-romagnola-tra-competenze-amministrative-e>; ultimo accesso eseguito l'8 febbraio 2024). Sulla stessa linea anche C. GERNONE, *Le modifiche al disciplinare di produzione DOP e IGP e la ripartizione di competenze tra Commissione e Stati membri*, in *Diritto e giurisprudenza agraria*.

Una simile lettura sembra trovare conforto nell'art. 49 comma 8 del Regolamento UE n. 1151/2012, laddove questo prescrive che «Gli Stati membri informano senza ritardo la Commissione dell'avvio di un procedimento dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale ... riguardante una domanda presentata alla Commissione ... e se la domanda sia stata invalidata a livello nazionale da una decisione giurisdizionale immediatamente applicabile ma non definitiva». Se esiste un obbligo per gli Stati membri di informare la Commissione di eventuali ricorsi pendenti contro il provvedimento conclusivo della fase nazionale del procedimento di registrazione della D.O.P., questo significa – correlativamente – che la Commissione è onerata di tenere conto di questa informativa, e quindi di pronunciarsi sulla registrazione soltanto dopo che il Giudice dello Stato membro si sia espresso in via definitiva sulla legittimità del suddetto provvedimento conclusivo della fase nazionale. E ciò in ossequio non soltanto al principio di leale collaborazione istituzionale di cui si è detto, ma anche ai principi di ragionevolezza e di non aggravamento procedimentale, oltre che a quello di correttezza nei confronti del soggetto che abbia presentato la domanda di registrazione (il quale ha un interesse alla definizione certa, e giuridicamente “stabile”, di tale domanda).

Un'ulteriore conferma della “spinta” eurolunitaria alla leale collaborazione inter-ordinamentale sembrerebbe ricavarsi dal nuovo Regolamento UE (approvato dal Parlamento europeo il 28 febbraio 2024) relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli. Tale Regolamento – oltre a modificare i Regolamenti (UE) n. 1308/2013, n. 2019/787 e n. 2019/1753 – abroga il Regolamento (UE) n. 1151/2012, prevedendo un nuovo meccanismo di raccordo tra gli Stati membri e la Commissione nel caso in cui la fase nazionale del procedimento di registrazione subisca un arresto causato da un ricorso giurisdizionale. Precisamente, il Regolamento in

questione stabilisce, all'art. 16, che «Gli Stati membri informano la Commissione in merito agli eventuali procedimenti giudiziari o amministrativi nazionali che possono pregiudicare la registrazione di un'indicazione geografica», sancendo un'esenzione per la Commissione dall'obbligo di rispettare i termini per effettuare la propria valutazione. Lo stesso Regolamento prevede inoltre (sempre all'art. 16, paragrafo 4) che «Se la decisione favorevole di uno Stato membro di cui all'articolo 10, paragrafo 6, è stata invalidata in tutto o in parte da una decisione definitiva adottata da un organo giurisdizionale nazionale, tale Stato membro prende in considerazione misure opportune come il ritiro o la modifica della domanda di registrazione nella fase a livello di Unione, se necessario». Il che dovrebbe ulteriormente ridurre il rischio di un disallineamento procedimentale tra la fase nazionale e quella europea di registrazione delle denominazioni.

Questa impostazione potrebbe forse ritenersi in qualche modo contrastata dalla recente pronuncia del Tribunale di primo grado nel caso “Jambon de Corse”¹⁶. In questa decisione il Tribunale ha infatti osservato che le due fasi di valutazione della domanda di registrazione (la fase nazionale e quella europea) sono ciascuna autonoma ed indipendente dall'altra, poiché hanno per oggetto ambiti di istruttoria differenti. In ognuno di tali ambiti di istruttoria l'Autorità nazionale e quella europea hanno la massima autonomia nella loro valutazione; con la conseguenza che, nel caso in cui la Commissione si sia espressa negativamente in merito alla registrazione, a nulla rileva il fatto che il Giudice dello Stato membro abbia nel frattempo sancito la legittimità della fase nazionale del procedimento. Seguendo tale ragionamento, il nodo del potenziale contrasto tra ordinamenti potrebbe essere sciolto anche senza invocare la leale collaborazione istituzionale (fermo restando che questa dovrebbe comunque essere fatta salva a livello di princi-

¹⁶ Sentenza del Tribunale di primo grado del 12 luglio 2023 in causa n. T-34/22, *Cunsorzii di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses c. Commissione europea*, EU:T:2023:386, su cui si veda F. CHRISAM, *L'evocazione attraverso il prisma del potere discrezionale della commissione nella valutazione della sussistenza delle condizioni di ammissibilità della registrazione di una DOP O IGP*, in questa Rivista, 2024, pp. 113 ss.

pio): invero, l'autonomia di valutazione dei due centri decisionali (quello nazionale e quello europeo) consentirebbe a quest'ultimo di adottare la propria decisione prescindendo da quella nel frattempo assunta a livello dello Stato membro.

Sulla scia di questa sentenza sembrerebbe dunque doversi concludere nel senso che la decisione della Commissione in merito alla domanda di registrazione possa anche trascurare la pendenza (e financo la decisione definitiva) del giudizio in sede nazionale. Il che, tuttavia, se può essere in linea di principio condivisibile nel caso (come quello del "Jambon de Corse") in cui la Commissione adotti una decisione finale negativa sulla registrazione, presenterebbe qualche criticità nel caso in cui tale decisione della Commissione fosse invece positiva, a fronte dell'accertata illegittimità in sede giurisdizionale del provvedimento conclusivo della fase nazionale del procedimento. In questo secondo caso, infatti, la caducazione dell'atto nazionale presupposto alla fase europea del procedimento non potrebbe non dispiegare i propri effetti caducanti (o, quanto meno, vizianti) sull'eventuale decisione di registrazione che fosse stata nel frattempo adottata dalla Commissione europea.

Veniamo così al secondo profilo di interesse sotteso alla questione qui esaminata, e sopra indicato: ossia alle conseguenze dell'eventuale decisione di registrazione di una D.O.P. che sia stata adottata dalla Commissione nonostante pendesse un giudizio in sede nazionale avente ad oggetto l'annullamento dell'atto conclusivo della fase "interna" del procedimento di registrazione della stessa D.O.P. La soluzione del problema assume particolare rilievo in ambito processuale: occorre infatti chiarire se la decisione positiva della Commissione, qualora adottata in pendenza del suddetto giudizio di annullamento, privi il soggetto che lo abbia incardinato dell'interesse ad ottenere dal Giudice nazionale una pronuncia sulla propria impugnativa. Al riguardo soccorre nuovamente la pronuncia resa dalla Corte di Giustizia sul caso "Comté", nella parte in cui afferma che «consentire al giudice nazionale, dinanzi al quale sia stata proposta azione diretta contro un atto dell'amministrazione nazionale, ... di ritenere che non vi sia luogo a statuire ... pregiudicherebbe la tutela giurisdizionale effettiva che questo

giudice è tenuto a garantire ... Non è consentito dichiarare, per tal sol motivo, che non vi sia più luogo a statuire sulla controversia»¹⁷.

Dunque la sentenza del TAR Lazio qui esaminata – laddove sancisce l'improcedibilità del ricorso proprio a causa della sopravvenuta decisione definitiva della Commissione sulla registrazione della D.O.P. (e del suo recepimento a livello nazionale) – potrebbe apparire in contrasto con il suddetto principio espresso dalla Corte di Giustizia. Ciò nondimeno, l'inciso «per tal sol motivo» della sentenza “Comté” sembra lasciare aperta la possibilità ad una pronuncia del Giudice nazionale di «non luogo a statuire» sulla controversia: una simile possibilità potrebbe infatti ritenersi sussistente nel caso in cui l'intervenuta decisione della Commissione non fosse il «sol motivo» dell'eventuale sentenza di improcedibilità. Tale ragionamento potrebbe forse far ritenere corretta la decisione di improcedibilità adottata dal TAR Lazio – almeno sotto il profilo qui specificamente in rilievo – laddove si tenga in considerazione che essa è stata motivata non soltanto dall'intervenuta decisione positiva della Commissione sulla domanda di registrazione (e dal suo recepimento a livello nazionale), ma anche (e soprattutto) dal fatto che l'atto finale del procedimento di registrazione non era stato oggetto di alcuna impugnativa davanti al TAR medesimo. Il che, secondo i principi processuali del nostro ordinamento, era invece (ad avviso del TAR)¹⁸ una condizione necessaria per consentire la pronuncia giurisdizionale sull'atto ad esso presupposto, ossia l'atto conclusivo della fase nazionale del procedimento di registrazione della D.O.P., che era stato impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio di cui si tratta.

¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 29 gennaio 2020 in causa n. C-785/18, *GAEC Jeanningros c. Institut national de l'origine et de la qualité* ed altri (“Comté”), EU:C:2020:46 (già citata *supra*), par. 37 e 40 della motivazione.

¹⁸ E fermo restando quanto si è sostenuto, al riguardo, *supra*, nel § 3.

5. Conclusioni

In virtù delle considerazioni sin qui espresse, la decisione di improcedibilità adottata dal TAR Lazio nella fattispecie esaminata potrebbe essere ritenuta corretta, ancorché il percorso argomentativo da essa sviluppato appaia non del tutto convincente: né sotto il profilo della qualifica in termini di atto endo-procedimentale del provvedimento conclusivo della fase nazionale del procedimento di registrazione della D.O.P. (v. supra, § 2), né sotto quello dell'individuazione dell'atto conclusivo del procedimento stesso, erroneamente indicato – pur tenuto conto dell'aporia di sistema prima evidenziata – nella presa d'atto ministeriale della decisione di registrazione assunta dalla Commissione (v. supra, § 3).

Va comunque sottolineato che le questioni sottese alla pronuncia in commento sono assai complesse e presentano numerosi profili di incertezza, posto che – per stessa ammissione delle Istituzioni europee – non esiste al momento il conforto di una disciplina positiva organica di riferimento. Si auspica quindi che tale disciplina venga emanata al più presto, in modo che i Giudici (nazionali ed europei) possano disporre di parametri certi sulla cui base dirimere le controversie, garantendo ai cittadini dell'Unione la tutela effettiva dei loro diritti e interessi. Nel frattempo, gli eventuali nodi dovuti alle interferenze tra la fase nazionale e quella europea del procedimento di registrazione delle D.O.P. (dei quali si è detto supra, nel § 4) potrebbero essere sciolti (o, quanto meno, “allentati”) sulla scorta del principio – invocato da dottrina e giurisprudenza, e già sopra richiamato – della leale collaborazione istituzionale.

Serena Denticò

ABSTRACT:

Il contributo esamina criticamente la sentenza del TAR Lazio, sez. V, del 2 marzo 2023, n. 3511, avente ad oggetto il procedimento di registrazione della D.O.P. «Mozzarella di Gioia del Colle». Dopo una breve ricostruzione del caso di specie, il lavoro si sofferma su tre profili di interesse di questa pronuncia: la qualificazione dell'atto ministeriale conclusivo della fase nazionale del procedimento di registrazione della D.O.P. quale «atto meramente endoprocedimentale»; l'individuazione dell'atto finale, impugnabile quindi in sede giurisdizionale, del complesso procedimento di registrazione delle D.O.P.; infine, il rapporto (e gli eventuali intrecci) tra la fase comunitaria del procedimento amministrativo di registrazione della D.O.P. e il processo giurisdizionale contemporaneamente pendente in sede nazionale avente ad oggetto la legittimità del provvedimento conclusivo della fase nazionale del medesimo procedimento.

EN:

The article critically examines the ruling of the TAR Lazio, section V, of 2 March 2023, n. 3511, concerning the registration procedure of the P.D.O. «Mozzarella from Gioia del Colle».

After a brief reconstruction of the case, the work focuses on three profiles of interest in this ruling: the qualification of the final ministerial act of the national phase of the P.D.O. registration procedure as a “merely endoprocedural act”; the identification of the final act, which can therefore be challenged in the courts, of the complex procedure for registering P.D.O.; finally, the relationship (and possible connections) between the european phase of the administrative procedure for registering the P.D.O. and the judicial process simultaneously pending at national level concerning the legitimacy of the final provision of the national phase of the same proceeding.

PAROLE CHIAVE:

Denominazioni d'origine protetta (D.O.P.) – procedimento di registrazione delle D.O.P. – fase nazionale e fase comunitaria del procedimento – tutela giurisdizionale – rapporti interordinamentali.

Protected designations of origin (P.D.O.) – registration procedure for P.D.O. – national phase and european phase of the procedure – jurisdictional protection – relationships between different legal systems.

PARTE III
DOCUMENTAZIONE

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA ALIMENTARE

Le sentenze citate sono segnalate nella newsletter mensile Ce-DiSA (www.cedisa.info) e pubblicate nella versione integrale in formato pdf sulla pagina del gruppo Facebook “Gruppo di discussione sulla legislazione alimentare e ambientale” all’indirizzo internet <https://www.facebook.com/groups/481069885867217>.

Giurisprudenza europea

Agricoltura

Sul margine di autonomia degli Stati membri nella valutazione scientifica dei rischi relativi a un prodotto fitosanitario

Corte di giustizia UE, 25 aprile 2024, causa C-308/22, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) c. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Regolamento (CE) n. 1107/2009 – Autorizzazione d’immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari – Valutazione scientifica dei rischi effettuata dallo Stato membro che esamina la domanda di autorizzazione – Revoca o modifica di un’autorizzazione – Principio di precauzione.

- 1) L’articolo 36 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 del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che lo Stato membro che adotta una decisione riguardante l’autorizzazione d’immissione sul mercato di un prodotto fitosanitario, ai sensi dell’articolo 36, paragrafo 2, di tale regolamento, può discostarsi dalla valutazione scientifica dei rischi riguardanti tale prodotto re-

alizzata dallo Stato membro che esamina la domanda di una siffatta autorizzazione, ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, di detto regolamento, nelle ipotesi di cui all'articolo 36, paragrafo 3, secondo comma, del medesimo regolamento, segnatamente quando dispone dei dati scientifici o tecnici più attendibili, di cui tale ultimo Stato membro non ha tenuto conto nel preparare la sua valutazione, che individuano un rischio inaccettabile per la salute umana o animale o per l'ambiente.

- 2) L'articolo 36 del regolamento n. 1107/2009, letto alla luce del principio di tutela giurisdizionale effettiva, deve essere interpretato nel senso che le conclusioni della valutazione realizzata dallo Stato membro competente in forza dell'articolo 36, paragrafo 1, di tale regolamento possono essere prese in considerazione dal giudice dello Stato membro interessato, ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 2, di detto regolamento, che è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di una decisione adottata ai sensi dell'articolo 36, paragrafi 2 o 3, del medesimo regolamento, alla luce delle condizioni sostanziali e procedurali previste da tali disposizioni, fermo restando che tale giudice non può sostituire la propria valutazione degli elementi fattuali di carattere scientifico e tecnico a quella delle autorità nazionali competenti.
- 3) L'articolo 36, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1107/2009 deve essere interpretato nel senso che qualora lo Stato membro che adotta una decisione riguardante l'autorizzazione d'immissione sul mercato di un prodotto fitosanitario ai sensi di tali disposizioni ritenga che la valutazione scientifica dei rischi realizzata dallo Stato membro che esamina la domanda ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, di tale regolamento sia insufficientemente motivata rispetto alle sue preoccupazioni relative alla salute umana o animale o all'ambiente, in relazione alle condizioni ambientali o agricole specifiche del suo territorio, esso non è tenuto ad associare quest'ultimo Stato membro alla realizzazione di una nuova valutazione sulla base della quale l'autorizzazione d'immissione sul mercato del prodotto fitosanitario possa essere adottata.

- 4) L'articolo 29, paragrafo 1, lettera e), e l'articolo 36, paragrafo 2, del regolamento n. 1107/2009 devono essere interpretati nel senso che al fine di contestare l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario nel territorio dello Stato membro che adotta una decisione riguardante una tale autorizzazione ai sensi di quest'ultima disposizione, è possibile addurre dinanzi alle autorità o ai giudici di tale Stato membro i dati scientifici o tecnici disponibili più attendibili, al fine di dimostrare che la valutazione scientifica dei rischi realizzata dallo Stato membro che esamina la domanda ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, di tale regolamento, riguardante detto prodotto fitosanitario, è insufficientemente motivata.

Autorizzazione all'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari e conoscenze scientifiche e tecniche attuali ai fini della valutazione del prodotto.

Corte di giustizia UE, del 25 aprile 2024 nelle cause riunite C-309/22 e C-310/22, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) c. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Ravvicinamento delle legislazioni – Regolamento (CE) n. 1107/2009 – Autorizzazione d'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari – Esame ai fini dell'autorizzazione – Articolo 4 – Articolo 29 – Requisiti – Assenza di effetto nocivo – Criteri – Proprietà d'interferente endocrino – Regolamento (UE) 2018/605 – Principio di precauzione – Conoscenze scientifiche e tecniche attuali.

L'articolo 29, paragrafo 1, lettere a) ed e), nonché l'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, e paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1107/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, in combinato disposto con il punto 3.6.5 dell'allegato II al regolamento n. 1107/2009, come modificato, devono essere inter-

pretati nel senso che l'autorità competente di uno Stato membro incaricata di valutare una domanda di autorizzazione d'immissione sul mercato di un prodotto fitosanitario è tenuta, in sede d'esame di tale domanda, a prendere in considerazione gli effetti indesiderati che le proprietà d'interferente endocrino di una sostanza attiva contenuta in detto prodotto possono causare all'essere umano, tenuto conto delle conoscenze scientifiche o tecniche pertinenti e attendibili che sono disponibili al momento di tale esame e che sono, segnatamente, riportate nei criteri enunciati in tale punto 3.6.5.

Alimenti

Denominazioni di Origine Protetta

Sulla nozione di alcole ai fini dell'ingredientistica dei cocktails aromatizzati di prodotti vitivinicoli

Corte di giustizia Ue, 8 maggio 2024, causa C-216/23, Hauser Weinimport GmbH c. Freistaat Bayern.

Definizione, designazione, presentazione, etichettatura e protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati – Regolamento (UE) n. 251/2014 – Cocktail aromatizzato di prodotti vitivinicoli – Definizione – Nozioni di “alcole” e di “prodotto alimentare sapido.

1) L'articolo 3, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (UE) n. 251/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e che abroga il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio, come modificato dal regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «alcole», ai sensi di tale disposizione, che non può essere aggiunto a una

bevanda designata come «cocktail aromatizzato di prodotti vitivinicoli», comprende una bevanda alcolica che, come la birra, non è un prodotto vitivinicolo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, lettera a), di tale regolamento, quand'anche l'aggiunta di tale bevanda alcolica non porti ad un aumento del titolo alcolometrico di un tale cocktail rispetto a quello del prodotto o dei prodotti vitivinicoli cui si riferisce quest'ultima disposizione.

2) L'articolo 3, paragrafo 4, lettera c), del regolamento n. 251/2014, come modificato dal regolamento 2021/2117, deve essere interpretato nel senso che il divieto di aggiungere alcole a un «cocktail aromatizzato di prodotti vitivinicoli», previsto da tale disposizione, osta a che una bevanda alcolica che, come la birra, non è un prodotto vitivinicolo ai sensi di detta disposizione possa essere incorporata in un tale cocktail in quanto «prodotto alimentare sapido», ai sensi dell'allegato I, punto 1, lettera b), ii), di tale regolamento.

Il mancato utilizzo di un marchio per contraddistinguere gli specifici prodotti e servizi per i quali è stato registrato ne comporta la decadenza ancorché questi ultimi siano affini ad altri prodotti recanti lo stesso marchio e notori sul mercato.

Tribunale dell'Unione europea, sentenza 5 giugno 2024, causa T-58/23, Supermac's (Holdings) Ltd, c. European Union Intellectual Property Office (EUIPO) e McDonald's International Property (BIG MAC).

Deve dichiararsi la decadenza di un marchio il cui uso per contraddistinguere uno specifico prodotto (sandwich di pollo) – sebbene sottocategoria di un prodotto affine (sandwich di manzo) di indubbia notorietà e iconicità – non sia stato dimostrato in modo diretto e inoppugnabile.

L'uso di un marchio per contraddistinguere un prodotto sul mercato di riferimento non può essere provato mediante ricorso a deduzioni, presunzioni o valutazioni probabilistiche in funzione

dell'eventuale associazione mentale da parte del consumatore medio con altro marchio notorio relativo a un prodotto affine commercializzato dalla stessa azienda, ma deve essere dimostrato mediante prove solide e oggettive di un utilizzo effettivo e continuato del marchio sul mercato interessato.

Ambiente

Cambiamenti climatici e margine di apprezzamento degli Stati nel garantire i diritti e le libertà sanciti dalla CEDU

Corte europea dei diritti umani, 9 aprile 2024, domanda 53600/20, caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland

Cambiamenti climatici – legittimazione ad agire – associazioni ambientaliste – livello di tutela dei diritti e delle libertà sanciti dalla CEDU – margine di apprezzamento degli Stati – obbligazioni ambientali – obiettivi di riduzione dei gas climalteranti – tutela della salute delle persone – rispetto della vita privata e familiare (art. 8) – inadeguatezza dell'azione a livello nazionale.

La legittimazione ad agire nanti la Corte europea dei diritti dell'uomo sussiste se il ricorrente dimostra di essere stato direttamente e personalmente colpito dalle azioni od omissioni contestate.

Nello specifico ambito dei cambiamenti climatici la legittimazione va dimostrata dando prova di una alta esposizione agli effetti negativi del cambiamento del clima, nonché della necessità e dell'urgenza di garantire la protezione individuale del ricorrente a causa dell'assenza o dell'inadeguatezza di qualsiasi misura ragionevole per ridurre il danno.

In assenza dell'istituto della c.d. “actio popularis” nel testo della Convenzione, è ammissibile l'azione intentata da una associazione purché legalmente costituita, qualificata e rappresentativa degli interessi e dei diritti dei cittadini che si asseriscono violati.

Pur godendo di un margine di apprezzamento nel garantire i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione, le autorità nazionali sono tenute a prendere in considerazione le evidenze scientifiche che sottolineano la gravità del rischio climatico, sicché il suddetto margine si restringe de facto in simili circostanze alla valutazione dei mezzi opportuni per il perseguimento degli obiettivi vincolanti di contenimento dell'innalzamento delle temperature medie e di riduzione delle emissioni di gas climalteranti.

L'ambito di applicazione dell'art. 8 CEDU si estende agli effetti negativi sulla salute umana, sul benessere e sulla qualità della vita personale e familiare. L'obbligazione primaria degli Stati, al riguardo, è adottare e applicare concretamente norme e misure capaci di mitigare gli effetti presenti del cambiamento climatico intraprendendo azioni immediate da incorporare in un quadro legislativo vincolante a livello nazionale, seguito da una adeguata e coerente attuazione delle norme in oggetto.

A tal fine la verifica di congruità delle azioni intraprese si deve incentrare sulla verifiche dell'esistenza di misure che indichino una precisa timeline per il raggiungimento della carbon neutrality; sull'accertamento dell'esistenza di un carbon budget, che quantifichi le future emissioni di gas-serra; sull'accertamento dell'esistenza di obiettivi e percorsi intermedi di riduzione delle emissioni; sulla verifica della dimostrazione da parte dello Stato di aver rispettato o di essere in procinto di rispettare gli obiettivi di riduzione assegnati; sulla prova dell'aggiornamento degli obiettivi di riduzione e dell'azione tempestiva per la riduzione del danno da alterazione climatica.

Non sono ammissibili proroghe nell'integrazione delle valutazioni del rischio sanitario e ambientale di impianti notoriamente inquinanti alla luce della direttiva Ue 2010/75 sulle emissioni industriali (caso "ex-Ilva" di Taranto)

Sentenza della Corte di giustizia UE – Grande Sez. – sentenza 25 giugno 2024, in causa C-626/22, C.Z. e altri c. Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e altri.

Ambiente – Articolo 191 TFUE – Emissioni industriali – Direttiva 2010/75/UE – Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento – Articoli 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 e 23 – Articoli 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio di un'installazione – Misure di protezione dell'ambiente e della salute umana – Diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile.

La direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), letta alla luce dell'articolo 191 TFUE e degli articoli 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretata nel senso che:

gli Stati membri sono tenuti a prevedere che una previa valutazione degli impatti dell'attività dell'installazione interessata tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana costituisca atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione ai sensi di detta direttiva;

ai fini del rilascio o del riesame di un'autorizzazione all'esercizio di un'installazione ai sensi di tale direttiva, l'autorità competente deve considerare, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi, tutte quelle oggetto di emissioni scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale di tale installazione;

essa osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale installazione è stato oggetto di ripetute proroghe, sebbene siano stati individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana. Qu allora l'attività dell'installazione interessata presenti tali pericoli, l'ar-

ticolo 8, paragrafo 2, secondo comma, di detta direttiva esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso.

Un impianto di incenerimento di acque reflue integrato in un impianto industriale più ampio non è comunque soggetto al regime giuridico dello scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra

Sentenza della Corte – Nona Sezione – del 6 giugno 2024 nella causa C-166/23, Naturvårdsverket c. Nouryon Functional Chemicals AB.

Ambiente – Direttiva 2003/87/CE – Allegato I, punto 5 – Inquinamento atmosferico – Sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra – Esclusione delle unità per l'incinerazione di rifiuti pericolosi o domestici – Pertinenza dell'obiettivo di incinerazione.

La direttiva 96/61 sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, di cui la direttiva 2003/87 sul sistema di scambio di quote di emissioni denominato ETS costituisce specificazione, prevede espressamente, al suo articolo 3, lettera c), il recupero o l'eliminazione dei rifiuti.

Il considerando 8 della direttiva 96/61 afferma anch'esso che «lo scopo di un approccio integrato della riduzione dell'inquinamento è la prevenzione delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, tenendo conto della gestione dei rifiuti ogniqualvolta possibile e, altrimenti, la loro riduzione al minimo per raggiungere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso».

Dagli elementi che precedono risulta che il legislatore dell'Unione ha inteso favorire l'incinerazione dei rifiuti pericolosi e domestici sottraendoli all'obbligo di autorizzazione ai sensi dell'ETS.

La limitazione della portata di tale eccezione mediante assoggettamento di un simile impianto al regime ETS per il solo fatto di

essere integrato in un impianto produttivo più ampio che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/87 non sarebbe coerente con tale obiettivo.

Inoltre, la portata della deroga deve essere interpretata anche alla luce dell'obiettivo principale della direttiva 2003/87. Ebbene, l'interpretazione sostenuta dalla Commissione, secondo la quale un'unità per l'incinerazione di rifiuti pericolosi o domestici che contribuisce, fornendogli calore, al funzionamento di un impianto rientrante nell'ETS, dovrebbe a sua volta rientrare nel campo di applicazione dell'ETS, sarebbe in contrasto con detto obiettivo.

Una tale interpretazione condurrebbe infatti a riservare il beneficio della deroga alle unità per l'incinerazione di rifiuti pericolosi e domestici il cui calore prodotto non sarebbe recuperato da un impianto rientrante nel campo di applicazione della direttiva 2003/87, il che favorirebbe uno spreco di energia e un aumento delle emissioni.

Giurisprudenza italiana

Giurisprudenza costituzionale

Alimenti

La previsione di una tassazione differenziata per bevande zuccherate rientra nella discrezionalità del legislatore se riconducibile a motivazioni ragionevoli e non arbitrarie

Corte Costituzionale Sentenza n. 49 del 26 marzo 2024.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Tributi – Imposta sul consumo di bevande edulcorate (c.d. sugar tax) – Trattamento tributario riferito alle bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti (eccedenti una certa soglia) e non anche ad altri prodotti alimentari contenenti le medesime sostanze – Denunciata violazione del principio di eguaglianza tributaria – Non fon-

datezza della questione. – Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art.1, commi da 661 a 676. – Costituzione, artt. 3 e 53.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 661-676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che ha introdotto nel nostro ordinamento l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate (c.d. sugar tax).

Il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., impone che ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione.

Il legislatore gode, infatti, di un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale; la sua attività è comunque soggetta al controllo di costituzionalità circa il rispetto dei menzionati principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., che si risolve in un giudizio sull'uso ragionevole o meno che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, diretto a verificare la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione.

Non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare. Tuttavia, la possibilità di imposizioni differenziate, anche se non vietata dagli artt. 3 e 53 Cost., deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva.

Ambiente

Sulla competenza in materia paesaggistica in relazione all'incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente

Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 10 maggio 2024.

Ambiente – tutela del paesaggio – competenza statale – autorizzazione paesaggistica – incidenza delle opere sull’ambiente – procedura semplificata – esclusione delle verifiche di impatto ambientale – competenza regionale – non sussiste.

Spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell’autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell’ambiente

Il legislatore regionale non può introdurre disposizioni che esentano talune opere dall’autorizzazione paesaggistica, perché si sostituirebbe in tal modo all’apprezzamento che compete solo al legislatore statale, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell’ambiente.

Alla luce dei principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale in materia non spetta alla Regione decidere quali siano i presupposti e le condizioni che determinano l’esclusione dalle verifiche d’impatto ambientale. Simili interventi, infatti, alterano il punto di equilibrio fissato dallo Stato tra l’esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, d’altro lato. Punto di equilibrio che corrisponde anche a uno standard di tutela dell’ambiente, in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

La Corte costituzionale si pronuncia per la prima volta in modo organico sulla riforma dell’art. 9 Cost.

Corte Costituzionale, sentenza n. 105 del 13 giugno 2024.

Industria – Sequestro di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva – Adozione, da parte dell’autorità governativa, delle misure per il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva

e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi – Obbligo, per il giudice, di disporre la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario – Fissazione di un termine non superiore a 36 mesi, non rinnovabile, per l'efficacia delle misure indicate – Omissa previsione – Violazione dei principi a tutela della vita e della salute, lesione della tutela dell'ambiente, nonché dei limiti all'iniziativa economica privata – Illegittimità costituzionale in parte qua.

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) ha attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.) e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana.

La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa.

Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano.

La tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non

è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente.

Giurisprudenza amministrativa

Ambiente

Alla Corte di Giustizia nuovamente la questione del margine di autonomia nazionale nell'imposizione del divieto di coltivazione di OGM

Consiglio di Stato – sezione VI° – ordinanza n. 4320/2024 del 14 maggio 2024.

O.G.M. – normativa nazionale che vieta la coltivazione in campo aperto – diritti fondamentali dell'agricoltore – tutela dell'ambiente – principio di precauzione – preemption del diritto Ue.

Il Consiglio di Stato, Sez. VI, sottopone alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea i seguenti quesiti: I) se gli artt. 26 ter e 26 quater della direttiva 2001/18/CE, come modificata dalla direttiva 2015/412/UE, siano conformi all'art. 34 del Regolamento n. 1829/2003, all'art. 3 del T.U.E., agli artt. 2, 3, 26, 34, 35, e 36 del T.F.U.E., agli artt. 16 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; II) in caso di risposta negativa al quesito che precede: se la decisione di esecuzione (UE) 2016/321 della Commissione, del 3 marzo 2016, adottata sulla base dell'art. 26 quater della direttiva 2001/18/CE, per effetto della accertata non conformità di tale articolo rispetto alle superiori norme del T.U.E. e del T.F.U.E., possa essere disapplicata dal giudice del rinvio o dichiarata inefficace.

Sugli obblighi del custode giudiziario in materia di smaltimento di rifiuti presenti nell'immobile pignorato

Consiglio di Stato – sezione II° – Sentenza n. 3257 del 9 aprile 2024.

Rifiuti – obbligo di smaltimento – responsabilità del custode giudiziario – immobile pignorato.

L'art. 3, par. 1 punto 6, della direttiva n. 2008/98/CE definisce il detentore, in contrapposizione al produttore, come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rifiuti. Non sono pertanto in materia rilevanti le nozioni nazionali sulla distinzione tra il possesso e la detenzione: ciò che conta è la disponibilità materiale dei beni, la titolarità di un titolo giuridico che consenta (o imponga) l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati. Per le finalità perseguite dal diritto comunitario, quindi, è sufficiente distinguere il soggetto che ha prodotto i rifiuti dal soggetto che ne abbia materialmente acquisito la detenzione o la disponibilità giuridica, senza necessità di indagare sulla natura del titolo giuridico sottostante. Questa regola costituisce un'applicazione del principio "chi inquina paga", nel cui ambito solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi siano collocati, può invocare la cd. 'esimente interna' prevista dall'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Sui criteri di valutazione della legittimità dei provvedimenti in ambiti ad elevato contenuto tecnico-scientifico

T.A.R. Molise – sezione I° – Sentenza n. 137 del 2 maggio 2024.

Impianto solare fotovoltaico – assoggettamento del progetto a valutazione di impatto ambientale – piano agronomico per l'utilizzo a scopo agricolo dell'area – parere ARPAM in funzione dell'e-

levato pregio della zona e della forte vocazione produttiva vitivinicola – tutela del paesaggio – discrezionalità dell'amministrazione.

A differenza delle scelte politico-amministrative (c.d. «discrezionalità amministrativa») – dove il sindacato giurisdizionale è incentrato sulla 'ragionevole' ponderazione degli interessi, pubblici e privati, non previamente selezionati e graduati dalle norme – le valutazioni dei fatti complessi richiedenti particolari competenze (c.d. «discrezionalità tecnica») vanno vagliate al lume del diverso e più severo parametro della 'attendibilità' tecnico-scientifica.

Quando la valutazione del fatto complesso viene preso in considerazione dalla norma attributiva del potere, non nella dimensione oggettiva di fatto 'storico,' bensì di fatto 'mediato' dalla valutazione casistica e concreta delegata all'Amministrazione, il Giudice non è chiamato, sempre e comunque, a 'definire' la fattispecie sostanziale.

Difettando parametri normativi a priori che possano fungere da premessa del ragionamento sillogistico, il giudice non 'deduce' ma 'valuta' se la decisione pubblica rientri o meno nella (ristretta) gamma delle risposte maggiormente plausibili e convincenti alla luce delle scienze rilevanti e di tutti gli altri elementi del caso concreto.

È ben possibile per l'interessato – oltre a far valere il rispetto delle garanzie formali e procedimentali strumentali alla tutela della propria posizione giuridica e gli indici di eccesso di potere – contestare ab intrinseco il nucleo dell'apprezzamento complesso, ma in tal caso egli ha l'onere di metterne seriamente in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica.

Se questo onere non viene assolto e si fronteggiano soltanto opinioni divergenti, tutte parimenti plausibili, il Giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisione collettive, rispetto alla prospettiva individuale dell'interessato.

In quest'ultimo caso, non si tratta di garantire all'Amministrazione un privilegio di insindacabilità (che sarebbe contrastante con il principio del giusto processo), ma di dare seguito, sul piano del pro-

cesso, alla scelta legislativa di non disciplinare il conflitto di interessi ma di apprestare solo i modi e i procedimenti per la sua risoluzione.

Nel medesimo senso: Consiglio di Stato, sentenza n. 8167/2022 (fattispecie relativa a un progetto di installazione di pale eoliche).

Danno ambientale e responsabilità del proprietario del fondo inquinato: il Consiglio di Stato riepiloga gli elementi essenziali della fattispecie

Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 4298 del 14 maggio 2024.

Rifiuti – Principio “chi inquina paga” – danno ambientale – responsabilità del proprietario del fondo – rimproverabilità dell’illecito – nesso di causalità – colpevolezza.

Le coordinate esegetiche disegnate dal legislatore europeo in materia di responsabilità per danno ambientale in caso di abbandono incontrollato di rifiuti si basano sui seguenti criteri:

- a) il quadro giuridico europeo risultante dai principi generali del Trattato e dal diritto derivato non esige lo stretto accertamento dell’elemento psicologico e del nesso di causalità fra la condotta di detenzione del rifiuto in ragione della disponibilità dell’area e il rischio ambientale dell’inquinamento;
- b) la normativa nazionale deve essere interpretata in chiave europea e in maniera compatibile con canoni di assoluto rigore a tutela dell’ambiente. Nella sostanza, la sentenza della Adunanza Plenaria n. 3 del 2021 ha incentrato la tutela dell’ambiente intorno al fondamentale cardine della responsabilità del proprietario in chiave dinamica, ossia nel senso di ritenere responsabile degli oneri di bonifica e di riduzione in pristino anche il soggetto non direttamente responsabile della produzione del rifiuto, il quale sia tuttavia divenuto proprietario e detentore dell’area o del sito in cui è presente, per esservi stato in prece-

denza depositato, stoccato o anche semplicemente abbandonato, il rifiuto in questione. La responsabilità del proprietario del sito, in tal caso, non rinviene necessariamente la propria causa nel cd. fattore della produzione, bensì anche, eventualmente, in quello della detenzione o del possesso (corrispondenti, rispettivamente, al contenuto di un diritto personale o reale di godimento) dell'area sulla quale è oggettivamente presente il rifiuto, dal momento che grava su colui che è in relazione con la cosa l'obbligo di attivarsi per fare in modo che la cosa medesima non rappresenti più un danno o un pericolo di danno (o anche di aggravamento di un danno già prodotto). La responsabilità in questione è pur sempre ascrivibile secondo i canoni classici, comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati, della responsabilità per il proprio fatto personale colpevole, dal momento che la personalità e la rimproverabilità dell'illecito risiedono nel comportamento del soggetto che volontariamente sceglie di sottrarsi o, il che è lo stesso, di non attivarsi anche per mera negligenza, per ripristinare l'ambiente;

- c) la responsabilità dell'autore materiale del fatto originario generatore del danno ambientale non costituisce un'esimente, né elide, tantomeno in via successiva, la responsabilità di coloro che divengono proprietari del bene o che vantano diritti o relazioni di fatto col bene medesimo;
- d) l'ignoranza delle condizioni oggettive di inquinamento in cui versa il bene non esclude la responsabilità di chi ne è successivamente divenuto proprietario.

Alimenti

Sulla distinzione fra esercizi di vendita di prodotti alimentari con possibilità di consumare sul posto e esercizi di somministrazione di alimenti ai fini del contingentamento delle licenze

Sentenza del Consiglio di Stato – Sezione Quinta – n. 3004 del 2 aprile 2024.

Norme sul commercio – Esercizio di vicinato – Servizio assistito di somministrazione.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 7, comma 3, d.lgs. n. 114 del 1998 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e 3, comma 1, lett. f-bis), d.l. n. 223 del 2006 presso gli esercizi di vicinato è ammesso il consumo immediato dei prodotti di gastronomia con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione.

Il significato da attribuire all'espressione «servizio assistito di somministrazione» non può verosimilmente essere circoscritto alla presenza del c.d. servizio da sala, vale a dire alla presenza fisica di camerieri che ricevano le ordinazioni o prestino comunque il servizio al tavolo degli avventori. L'opposto tipo di servizio è in progressiva diffusione anche in alcuni ristoranti, dove, per ragioni di contenimento dei costi o di rapidità del servizio, è in uso la pratica del buffet e del self-service, in piedi o con tavoli, senza con ciò dubitarsi che si tratti di attività di ristorazione.

Il 'servizio assistito di somministrazione' può includere anche pratiche senza camerieri.

Il discrimine effettivo consiste nella predisposizione di risorse, non solo umane ma anche materiali, che siano di servizio al cliente assistendolo per consumare confortevolmente sul posto (id est, non in piedi) quanto acquistato in loco. Il che può dunque avvenire anche mediante tavolini e attrezzature di particola[re] evidenza.

Appare dunque coerente con la ratio legis fare riferimento al criterio funzionale cui guarda l'amministrazione e che è proprio di queste attrezzature materiali (tavolini, banche, panche, etc.), la cui presenza è di servizio all'avventore che intenda subito consumare sul luogo quanto ha acquistato. Naturalmente, secondo un ulteriore criterio di ragionevolezza, perché questa funzionalità alla somministrazione (anziché al mero consumo sul posto) vi sia, occorre che le attrezzature predisposte dall' esercente, pur senza un servizio al tavolo, siano di caratteri, dimensioni, quantità ed arredi tali da indurre indistintamente gli avventori al consumo sul posto

dei prodotti appena acquistati; il che, incidendo sulle caratteristiche commerciali effettive dell'intero esercizio, visto dalla potenziale clientela non più come un luogo di mero approvvigionamento, ma anche come un possibile ed ordinario luogo di ristoro, viene a rilevare sul piano urbanistico della regolamentazione generale del commercio dell'area e sul discrimine reale tra attività liberalizzate e attività non liberalizzate.

Sulla nozione di pubblicità occulta e la lesività degli interessi pubblici tutelati dal Codice del consumo

Sentenza del Consiglio di Stato, (sezione sesta) n. 3636 del 22 aprile 2024.

Promozione e commercializzazione di integratori alimentari – attribuzione ai prodotti di effetti prestazionali, terapeutici e curativi indimostrati in forma ingannevole e occulta – integratori alimentari contenenti claim non autorizzati.

Le dichiarazioni riferite alle proprietà delle sostanze componenti i di prodotti alimentari (integratori) rilasciate nella veste di giornalista opinionista ed esperto della materia sotto forma di intervista all'interno di una trasmissione televisiva costituiscono una forma di pubblicità occulta dei prodotti medesimi. Ai sensi del Codice nazionale sono, infatti, da intendersi quali «pratiche commerciali» i comportamenti tenuti da professionisti che siano correlati alla promozione, vendita o fornitura di beni o di servizi a consumatori, e posti in essere anteriormente, contestualmente o anche posteriormente all'instaurazione dei rapporti contrattuali.

Il carattere ingannevole della pratica commerciale deve essere valutato a prescindere dall'esito concretamente lesivo prodotto dalla condotta del professionista: infatti, la ratio della disciplina in materia pubblicitaria è quella di salvaguardare la libertà di autodeterminazione del destinatario di un messaggio promozionale da ogni erronea interferenza che possa, anche solo in via teorica,

incidere sulle sue scelte e sui riflessi economici delle stesse fin dal primo contatto pubblicitario, imponendo, dunque, all'operatore un preciso onere di chiarezza nella redazione della propria comunicazione d'impresa.

In tutte le ipotesi in cui la pratica commerciale integri gli estremi di un "invito all'acquisto" (locuzione che comprende le comunicazioni commerciali) debbono considerarsi sempre e comunque "rilevanti" le informazioni relative alle "caratteristiche principali del prodotto" (art. 22, comma 4, Codice del consumo nonché art. 7, paragrafo 4, della direttiva europea).

In assenza di tali informazioni, un invito all'acquisto si considera quindi ingannevole.

Ai fini della configurabilità dell'illecito del professionista non occorre il verificarsi di un concreto pregiudizio, in quanto è la sola potenzialità lesiva, al fine di evitare anche solo in astratto condizionamenti e/o orientamenti decettivi, ad integrare l'illecito.

Pratiche commerciali scorrette – Presentazione in etichetta della percentuale di cacao, contenuto in un prodotto, in modo ingannevole e decettivo

T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I° – Sentenza n. 9313 del 11 maggio 2024.

Etichettatura degli alimenti – indicazione del "quid" riferito al cacao – individuazione della percentuale in relazione a uno specifico componente in luogo dell'alimento intero – ingannevolezza – consumatore medio – violazione del codice del consumo.

Integra violazione dell'art. 20 co. 2 e 21 co. 1 del Codice del consumo un claim commerciale costituito dalla dicitura "75% ricoperto farcito cuor di cacao", accompagnata da un pittogramma costituito da un bollino di forma circolare recante al centro la percentuale "75%", contornata, lungo la circonferenza, dalla dicitura "barretta chocaviar extrafondente – cacao 75%" è idoneo a in-

generare nel consumatore medio il convincimento che il prodotto nel suo insieme contenga il 75% di cacao, quando, al contrario, le indicazioni si riferiscono esclusivamente alla granella di copertura.

La presenza nell'elenco degli ingredienti con evidenza grafica minore delle informazioni esatte in merito alla composizione del prodotto non è di per sé sufficiente ad evitare il rischio di confusione e l'indebita compressione dei diritti del consumatore in merito alla correttezza del messaggio commerciale e dell'informazione.

Giurisprudenza penale

Alimenti

Sull'alternatività dell'ipotesi di reato di cui all'art. 440 c.p. e quella di cui all'art. 444 c.p.

Cassazione Penale – sezione I° – Sentenza n. 13329 del 2 aprile 2024.

Norme applicate e capo di imputazione: artt. 440 c.p. 444 c.p.

In materia di reati contro l'incolumità pubblica tanto ai fini dell'art. 400 che ai fini dell'art. 444 c.p. è necessario che gli alimenti abbiano, in concreto, la capacità di arrecare danno alla salute, dato di fatto che deve costituire oggetto di specifica dimostrazione mediante indagine tecnica o altro mezzo di prova.

La differenza sostanziale tra l'ipotesi delittuosa di cui all'art. 440 cod. pen. e quella di cui all'art. 444 cod. pen. non va ricercata nella natura delle sostanze prese in considerazione, ma deve individuarsi nell'attività posta in essere dal soggetto agente: l'elemento oggettivo del primo delitto è costituito dall'opera di corruzione o adulterazione delle sostanze alimentari destinate all'alimentazione o al commercio; invece, l'elemento oggettivo del secondo delitto consiste nella detenzione per il commercio o nella distribuzione per il consumo di sostanze che non siano state contraffatte o adul-

terate ma che siano, comunque, pericolose per il consumatore, con l'effetto che il carattere nocivo della sostanza non dipende – in questa seconda ipotesi – da una immutatio tra quelle descritte nella prima ipotesi (alterazione, corruzione, adulterazione), ma da altre cause, quali, ad esempio, il cattivo stato di conservazione la provenienza delle carni da animali malati.

Ne consegue che, pur costituendo entrambe le fattispecie criminose delitti di pericolo concreto che richiedono l'accertamento in concreto dello stato di pericolo, ancorché la sostanza pericolosa non abbia causato danno, si tratta di ipotesi in punto di principio non compatibili, nel senso che esse possono ricorrere solo in via alternativa; ciò, naturalmente, quando si faccia riferimento alla medesima condotta, nulla escludendo che, in ipotesi di diverse e cumulative condotte da parte del medesimo agente, possa verificarsi la distinta integrazione sia dell'ipotesi delittuosa di cui all'art. 440 cod. pen., sia di quella di cui all'art. 444 cod. Pen.

Sulla distinzione fra illecito penale e illecito amministrativo in materia di aumento della gradazione mediante aggiunta di alcool

Cassazione Penale, – Sezione V° – Sentenza n. 13767 del 4 aprile 2024.

Norme applicate: art. 33, della legge n. 82/2006 – art. 517 quarter c.p.

Il secondo comma dell' art. 33, della legge n. 82/2006 (normativa abrogata dalla successiva legge n. 238/2016, ma astrattamente applicabile *ratione temporis*), che prevede la sola sanzione amministrativa, sanziona la condotta di chi, nella fase della vinificazione o della successiva manipolazione del prodotto, impiega in tutto o in parte prodotti non consentiti, quali alcol, zuccheri o materie zuccherine o fermentate diverse da quelle provenienti dall'uva fresca anche leggermente appassita. La condotta descritta dall'art.

516 cod. pen., invece, prescinde da ogni attività di adulterazione del prodotto (in sé considerata) e attinge alla sola (successiva) fase della commercializzazione. Si tratta, quindi, di due fattispecie differenti, che hanno in comune solo l'oggetto materiale del reato (il vino adulterato, quale sostanza alimentare non genuina), ma che divergono radicalmente nella descrizione della condotta: l'una afferente alla pregressa fase della adulterazione e, l'altra, a quella successiva della commercializzazione.

Il delitto previsto dall'art. 517-quater cod. pen., sanziona la condotta di contraffazione o alterazione dei segni distintivi (indicazioni e denominazioni) di origine geografica e, al secondo comma, quella di introduzione nel territorio dello Stato, detenzione per la vendita, offerta in vendita diretta ai consumatori e messa in circolazione dei prodotti con i segni mendaci; non richiede, tuttavia, che l'origine del prodotto agroalimentare sia tutelata, ai sensi dell'art. 11 d. lgs. n. 30 del 2005 (codice della proprietà industriale), attraverso la registrazione di un marchio collettivo. Cosicché, come già evidenziato da questa Corte (Sez. 3, n. 28354 del 23/03/2016, Cottini, Rv. 267455), potendo la relativa contraffazione integrare anche i reati di cui agli artt. 473 o 474 cod. pen., le due norme possono effettivamente concorrere, attesa anche la diversità dei beni giuridici tutelati e la mancata previsione nell'art. 517-quater cod. pen. di clausole di riserva.

Sulla distinzione fra frode in commercio e illecito amministrativo nel caso di trattamenti insetticidi non consentiti

Cassazione Penale, Sentenza – Sezione III° – n. 15117 del 12 aprile 2024.

Norme applicate: 81 cpv c.p., 515 e 517 bis c.p.; art. 6 d.lgs. 193/07.

Il bene tutelato dall'articolo 515 c.p. risiede nella lealtà e nella correttezza negli scambi commerciali in particolare, la norma è po-

sta a presidio non soltanto del compratore, ma anche dell'interesse del produttore che, per il contegno ingannevole del commerciante, veda ridotta la richiesta dei beni e parallelamente la spinta alla loro produzione.

Nel caso in cui oggetto della condotta sia un alimento o una bevanda la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità sono protette dalle norme vigenti, l'art. 517-bis cod. pen. prevede non già una fattispecie incriminatrice autonoma, bensì una specifica circostanza aggravante che, per espressa previsione del comma 1, può accedere ai delitti di cui agli artt. 515, 516 e 517 cod. pen.

L'utilizzo di trattamenti ambientali da cui possa derivare una contaminazione dei prodotti non rientra nell'ipotesi di violazione del disciplinare di produzione di una D.O.P., ma nell'ipotesi di violazione delle norme igienico-sanitarie di cui al reg. 85/04 CE, Allegato II – punto 3 del capitolo IX, a norma del quale “In tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione gli alimenti devono essere protetti da qualsiasi forma di contaminazione atta a renderli inadatti al consumo umano, nocivi per la salute o contaminati in modo tale da non poter essere ragionevolmente consumati in tali condizioni”.

Ne consegue che la fattispecie costituisce illecito amministrativo ai sensi del d.lgs. 193/06 quale norma sanzionatoria residuale in caso di non configurabilità di specifiche disposizioni penali.

Ancora sulla distinzione fra illecito amministrativo e illecito penale in materia vitivinicola

Cassazione Penale – sezione IV, sentenza n. 17545 del 3 maggio 2024.

Vini di qualità DOCG – violazione del disciplinare di produzione – vinificazione fuori dall'area geografica individuata dal disciplinare – detenzione per la vendita – illecito tentato – rapporto con

l'illecito amministrativo di cui all'art. 74 co. 2 del dlgs. 238/2016 "codice della vite e del vino" – criteri di distinzione.

In tema di frode nell'esercizio del commercio, mentre la fattispecie consumata è integrata dalla consegna materiale della merce all'acquirente, per la configurabilità del tentativo non è necessaria la sussistenza di una contrattazione finalizzata alla vendita, essendo sufficiente l'accertamento della destinazione alla vendita di un prodotto diverso per origine, provenienza, qualità o quantità da quelle dichiarate o pattuite.

In caso di prodotti DOC o DOCG ai fini della individuazione del tempus commissi delicti e, conseguentemente, del dies a quo della prescrizione, deve farsi riferimento non all'ottenimento della certificazione per le varie annate, ma alla successiva condotta di detenzione, integrante l'ultimo atto qualificabile come tentativo, protrattasi fino all'accertamento della destinazione alla vendita del prodotto diverso per origine e provenienza, da quello dovuto.

Non è ammissibile la questione posta in ricorso relativa alla configurabilità dell'illecito amministrativo di cui all'art. 74, comma 2, legge 238/2016 ("Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 28 dicembre 2016), norma che prevede che: "Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque produce, vende, pone in vendita o comunque distribuisce per il consumo vini a DO o IG che non rispettano i requisiti previsti dai rispettivi disciplinari di produzione è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 20.000 euro. La norma invocata fa salva l'ipotesi in cui fatto costituisca reato e comunque lascia intendere, nella lettura combinata con l'art. 515 cod. pen., che, mentre l'ipotesi di reato attiene alle sole ipotesi dolose quella sanzionata amministrativamente comprende anche ipotesi colpose.

La vinificazione in un territorio diverso da quello dichiarato sia certamente idonea ad integrare il reato contestato. La provenienza e l'origine del prodotto, ai fini della configurabilità del reato di cui all'articolo 515 c.p., sono dati significativi ai fini del corretto eser-

cizio delle attività commerciali e che, in alcuni casi, come avviene ad esempio con alcuni prodotti alimentari mediante l'attribuzione dei cd. marchi di qualità, contribuiscono in modo determinante alla corretta identificazione di un prodotto proprio in ragione, tra l'altro, dell'origine e della provenienza.

Tutela del benessere animale: interventi puramente “estetici” possono configurare il reato di cui all’art. 444ter c.p.

Cassazione Penale, Sentenza – Sez. 3 – n. 14951 del 11 aprile 2024.

Norme applicate e capo di imputazione: 544 ter c.p.

Integra il reato di cui all'articolo 544 ter c.p. l'aver sottoposto un cucciolo di razza American Bully ad una conchectomia (taglio delle orecchie), sebbene il veterinario abbia riscontrato nel cucciolo una ferita alla testa dovuta al morso di un altro cane e sia stato costretto, in stato di necessità e per curare l'animale, a recidere l'orecchio interessato dalla ferita e a tagliare anche l'altro orecchio per mantenere l'aspetto estetico e salvaguardarne il benessere dell'animale.

Ciò anche alla luce della legge del 4 novembre 2010, n. 201, con la quale è stata ratificata in Italia la Convenzione del Consiglio d'Europa del 13 novembre 1987, per la protezione degli animali da compagnia, la quale all'articolo 10 prevede, per quanto qui di interesse, che: «1. Gli interventi chirurgici destinati a modificare l'aspetto di un animale da compagnia, o finalizzati ad altri scopi non curativi debbono essere vietati, in d) l'esportazione delle unghie e dei denti. Saranno autorizzate eccezioni a tale divieto b) per impedire la riproduzione».

Sul requisito della prova ai fini dell'accertamento della sussistenza del reato di cui all'art. 440 c.p. e sulla distinzione fra il delitto di cui all'art. 440 c.p. e la contravvenzione di cui all'art. 5 lett. d) l. 283/62

Cassazione Penale – Sezione I° – Sentenza n. 21901 del 31 maggio 2024.

Norme applicate e capo di imputazione: Articolo 5 lett. B) legge 283/62 per aver detenuto, ai fini della vendita, kg 125 di carne di pollo e di tacchino per kebab, in cattivo stato di conservazione perché trasportata in cartoni all'interno di un furgone non refrigerato, con interruzione della catena del freddo.

Additivi non consentiti – pericolo per la salute pubblica – accertamento ai fini della prova – valutazioni tecniche dell'Autorità competente – sufficienza. Distinzione fra delitto di cui all'art. 440 c.p. e contravvenzione di cui all'art. 5 lett. d) l. 283/62 – pericolo concreto per la salute.

Il pericolo per la salute pubblica, che costituisce evento del reato di cui all'art. 440 cod. pen., è oggetto di prova che è libera nelle forme, dovendo essere ricavato non necessariamente da accertamenti di carattere peritale, ma anche da “altro mezzo di prova”.

Nel caso in esame, in cui alla base vi è comunque un accertamento tecnico svolto in via amministrativa dal personale qualificato dell'azienda sanitaria di Messina, e che si è concluso con un'analisi di laboratorio che ha portato ad individuare anche la esatta quantità di additivo chimico presente nel prodotto, non presenta vizi logici la motivazione della sentenza impugnata che ha ricavato l'esistenza del pericolo per la salute pubblica non da personali considerazioni intuitive del giudicante, ma dal raffronto tra la quantità di additivo presente nel prodotto alimentare ed i limiti previsti per il suo utilizzo in via generale ed astratta nella normativa di settore.

L'esistenza del pericolo per la salute pubblica impedisce di sus-

sumere il fatto nella contravvenzione già prevista dall'art. 5 L. n. 283 del 1962.

Cattivo stato di conservazione: l'esposizione agli agenti atmosferici determina reato a prescindere da ogni eventuale accertamento tecnico sulle conseguenze

Cassazione Penale Sezione III° – sentenza n. 22028 del 3 giugno 2024.

Prodotti ittici – esposizione agli agenti atmosferici senza dispositivi di protezione – cattivo stato di conservazione – accertamento ai fini della prova.

Si configura la contravvenzione di cui all'articolo 5 lett. b) della L. 30 aprile 1962 n. 283 esibire, per la vendita, una cassetta di alici maleodoranti e mal conservata esposta al sole e agli agenti atmosferici senza protezione.

È pacifico in giurisprudenza che non sia necessaria una perizia per accertare il cattivo stato di conservazione degli alimenti, essendo sufficiente l'esame delle caratteristiche estrinseche, da apprezzarsi sulla base di massime di comune esperienza (esposizione al sole e su pubblica via), e l'esame delle caratteristiche intrinseche (alici maleodoranti).

Maltrattamento degli animali: l'elemento della crudeltà è specifico e si distingue dalla aggravante generale di cui all'art. 131 bis c.p.

Cassazione Penale– Sezione III° Penale – Sentenza n. 23392 dell'11 giugno 2024.

Maltrattamento degli animali – condotta crudele – fatto tipico – rapporto con l'aggravante generale di cui all'art. 131 bis c.p.

L'elemento della crudeltà, quale possibile parte integrante del fatto tipico dell'art. 544 ter comma 1 c.p. (che punisce chi cagiona ad animali una lesione o li sottopone a sevizie o comportamenti o fatiche o lavori insopportabili "per crudeltà o senza necessità") si distingue dal diverso giudizio ostativo di crudeltà di cui all'art. 131 bis c.p., che può scaturire dalla complessiva e più ampia considerazione della intera vicenda, come emergente dall'istruttoria ovvero dagli atti disponibili (a seconda del rito prescelto).

Giurisprudenza civile

Agricoltura

Regime impositivo per terreni agricoli – accesso ai benefici fiscali – obbligo di risultare iscritti a una forma di previdenza agricola

Cassazione Civile, Ordinanza – Sez. V° – n. 10876 del 23 aprile 2024.

Nozione di agricoltore – codice civile – assenza di una disposizione esplicita – iscrizione alla previdenza agricola – accertamento dell'attività in concreto svolta – non necessario.

Posto che nell'ordinamento manca una nozione generale di coltivatore diretto applicabile ad ogni fine di legge, il testuale riferimento di cui al comma 2 dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011, conv. con modif. dalla L. n. 214 del 2011, all'iscrizione alla previdenza agricola impone di ritenere ormai sufficiente, anche ai fini fiscali, la presenza della sola iscrizione ai fini previdenziali, senza necessità di procedere ad un accertamento ulteriore in ordine all'attività in concreto svolta ed alla prevalenza dei redditi da attività agricola.

Contratti agrari e domanda onnicomprensiva per il tentativo di conciliazione

Tribunale di Ragusa – Sezione Civile – Sentenza n. 474 del 14 marzo 2024.

Contratto di affitto di fondo rustico – domanda riconvenzionale finalizzata al riconoscimento di un’indennità per i miglioramenti apportati al fondo – obbligo del previo tentativo di conciliazione – improcedibilità della domanda.

In tema di controversie agrarie anche la domanda riconvenzionale finalizzata al riconoscimento di un’indennità per i miglioramenti apportati al fondo deve essere preceduta dal tentativo obbligatorio di conciliazione, a pena di improponibilità, in quanto introduce aspetti nuovi nella controversia, non accessori o riconducibili comunque all’oggetto della domanda principale, ampliando così il *thema decidendum*.

Alimenti

Sulla nozione di evocazione e la comparabilità fra prodotti

Cassazione Civile – Sezione I° – Ordinanza n. 10350 del 17 aprile 2024.

Concorrenza sleale – Tutela dei prodotti IGP e DOP – Regolamento (UE) n. 1151/2012 – Le dicitura «Balsamico» seguita da «di MELA» o «di MELE» non determinano, per il consumatore medio, l’evocazione del prodotto IGP «Aceto Balsamico di Modena».

La condotta «evocativa» vietata dal considerando (10) del Regolamento 583/2009 deve avere ad oggetto una caratteristica che comunque richiami anche l’origine geografica del prodotto, che rappresenta specificamente il bene tutelato dall’art. 13 del reg. UE 1151/2012 del Regolamento. La protezione accordata dalla dispo-

sizione in parola non può estendersi sino all'utilizzo esclusivo di singoli termini non geografici, generici e comuni – come nel caso delle parole «aceto», «balsamico», «aceto balsamico» – in quanto ciò avrebbe l'effetto di istituire un monopolio del soggetto registrante proprio su detti termini.

Sulla base dell' articolo 13 lett b) del Regolamento 1151/ 2012 il prodotto commercializzato si presenta privo di elementi evocativi dell'IGP dell'Aceto Balsamico di Modena, nella denominazione e alla luce dell'esame complessivo delle caratteristiche esterne dello stesso prodotto (raffigurazioni sulle etichette delle bottiglie attraverso cui veniva venduto, in cui si faceva chiaro riferimento ad «aceto di MELE o di MELA»).

Relativamente alla tutela della IGP prevista dal Regolamento 1151/2012 con riferimento alla lett b) dell'articolo 13, è stata la puntualizzazione della Corte di Giustizia, in sentenza, (causa C-432/18, Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena – Balema GmbH), che dispiega i suoi effetti tanto nell'ipotesi in cui sia integrata una fattispecie di impiego diretto quanto di «evocazione» dell'origine del prodotto e in riferimento alle quali trovano applicazione i medesimi presupposti e principi. Tanto che la domanda di pronuncia pregiudiziale effettuata dal giudice nazionale alla Corte di Giustizia europea verteva sull'ipotesi che l'uso del termine «Balsamico» o del sintagma «Deutscher balsamico» violasse l'articolo 13, paragrafo 1, primo comma, lettere a) (riguardante «qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di un nome registrato per prodotti che non sono oggetto di registrazione») o b) (concernente specificamente la condotta evocativa), del Regolamento n. 1151/2012.

Registrazione e riconoscimento dei marchi: alla Corte di giustizia il quesito pregiudiziale sulla validità della registrazione di una DOP in caso di decettività rispetto a un marchio notorio preesistente

Cassazione Civile – Sezione I° – Ordinanza Interlocutoria n. 13259 del 8 maggio 2024.

Marchio notorio – preuso – registrazione di una DOP – mancanza di buona fede – nullità – possibilità di registrazione del topónimo a livello Ue.

Devono essere rimessi alla Corte di giustizia Ue ai sensi dell'art. 267 TFUE i seguenti quesiti pregiudiziali:

«Dica la Corte di Giustizia se le registrazioni DOP-IGP, nel settore vitivinicolo, di denominazioni preesistenti al Reg. 1234/2007, poi sostituito dal Reg. 1308/2013, quali, in particolare, la DOP “Salaparuta” PDO-IT-A0795 dell'8 agosto 2009, siano soggette, quanto all'impedimento determinato da anteriore marchio che, per notorietà e reputazione, sia tale da poter rendere decettiva la DOP-IGP in questione (“la protezione potrebbe indurre in errore il consumatore quanto alla vera identità del vino”), all'art. 43, comma II, Reg. CE n. 479/2008, recte 118 duodecies Reg. 1234/2007 (poi art. 101, 2° comma, Reg. 1318/2013), che esclude la protezione della DOP o IGP, quando la denominazione considerata possa indurre in errore il consumatore, «a causa della notorietà e della reputazione di un marchio commerciale», oppure se la predetta norma sia inapplicabile alle denominazioni già beneficiarie di protezione nazionale prima della registrazione eurounitaria, in applicazione del principio di certezza del diritto (Corte di Giustizia, sentenza del 22/12/2010 n. 120, Causa C-120/2008, Bavaria), secondo cui una situazione di fatto, di regola, purché non sia espressamente disposto il contrario, va valutata alla luce delle norme giuridiche vigenti al momento in cui essa si è prodotta, con conseguente applicazione della normativa regolamentare anteriore, di cui al Reg. CE n. 1493/1999 e soluzione del conflitto tra la denominazione di origine e il marchio anteriore in base a quanto previsto da tale normativa, alla lettera b) del paragrafo 2 della sezione “F” dell'allegato VII di detto Regolamento».

«Ove si affermi, in base alla risposta al primo quesito, la necessaria applicazione, alla data pubblicazione 08/05/2024 situazione di fatto oggetto del presente giudizio, del Reg. n. 1493/1999, dica la Corte di Giustizia se la disciplina di cui all'Allegato “F” del Reg. 1493/1999, dettata per regolare il conflitto tra un marchio

registrato per un vino o un mosto di uve che sia identico a denominazioni d'origine o indicazioni geografiche protette di un vino, esaurisca tutte le ipotesi di coesistenza tra i diversi segni e di proteggibilità delle denominazioni per vini ovvero residui comunque un'ipotesi di invalidità o non proteggibilità delle DOP o IGP posteriori, nel caso in cui l'indicazione geografica possa ingannare il pubblico circa la vera identità del vino a causa della reputazione di un marchio anteriore, in forza del principio generale di non decettività dei segni distintivi».

Ambiente

Sulla giurisdizione in materia di contenziosi climatici nell'ordinamento italiano

Tribunale di Roma, sezione II civile, sentenza n. 39415 del 26 febbraio 2024, Sud Ecologia e cooperazione odv et al. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri

Contenzioso climatico – responsabilità dello Stato per il danno alla salute – autonomia del legislatore – difetto di giurisdizione.

Le domande con cui si chiede accertare la responsabilità dello Stato e di condannare il convenuto ex art. 2058, co. 1, c.c., all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂ nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990 sono inammissibili per difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale adito in quanto volte a censurare atti di indirizzo politico riservati alla sfera di autonomia del legislatore di cui si lamenta l'inadeguatezza, non predicabile fuori dai casi di violazione del diritto dell'Unione europea.

Sentenze e massime a cura di **Vito Rubino** e **Giovanni Stangoni**.

Notizie sugli autori

Davide Achille, Professore associato di diritto privato, Università del Piemonte Orientale, davide.achille@uniupo.it;

Saverio Biscaldi, Avvocato, Studio legale FMS, Tax & Law Firm, Alessandria, biscaldi@fmsassociati.it;

Serena Dentico, Avvocato, Studio legale Barosio, Torino, serena-dentico@studiobarosio.it

Giulia Mattavelli, PhD, Cognitive Neuroscience Laboratory of Pavia Institute, Istituti Clinici Scientifici Maugeri IRCCS, Pavia, Italy, giulia.mattavelli@iusspavia.it

Vito Rubino, Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università del Piemonte Orientale, vito.rubino@uniupo.it;

Giovanni Stangoni, esperto di legislazione alimentare, co-amministratore del gruppo FB CAFLA – Corso di Alta Formazione in Legislazione Alimentare, jonstan@libero.it;

Rita Stefani, PhD, Fine Foods NTM, rita.stefani@finefoods.it

Roberto Succio, Consigliere di Corte di Cassazione, roberto.succio@giustizia.it

Anna Vedani, MA, IUSS Cognitive Neuroscience (ICoN) Center, Scuola Universitaria Superiore IUSS, Pavia, Italy, anna.vedani@iusspavia.it.

Finito di stampare nel mese di settembre 2024
presso la *Grafica Elettronica* – Napoli

ALIMENTA

Rivista di Diritto e Scienze dell'Agricoltura, Alimentazione e Ambiente. Trimestrale.

Fondata nel 1993 da Antonio Neri. A cura del CeDiSA, Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente.

Direttore responsabile: Avv. Prof. Vito Rubino.

Condirettori: Avv. Prof. Fausto Capelli, Avv. Prof. Paolo Borghi.

Comitato editoriale: Prof. Michele Bertani, Università di Pavia; Prof. Sonia Carmignani, Università di Siena; Prof. Francesco Emanuele Celentano, Università di Bari; Prof. Laura Costantino, Università di Bari; Prof. Amarillide Genovese, Università di Bari; Prof. Lorenza Mola, Università di Torino; Prof. Leonardo Fabio Pastorino, Università di Verona; Prof. Filomena Prete, Università della Campania Van Vitelli; Prof. Piercarlo Rossi, Università di Torino; Prof. Giulia Rossolillo, Università di Pavia; Prof. Cecilia Sanna, Università di Milano; Prof. Filip Tereskiewicz, Uniwersytet Opolski; Prof. Lorenza Violini, Università di Milano.

Comitato scientifico (per aree scientifico-disciplinari, in ordine alfabetico, per cognome):

Area 03 (CHIM): Prof. Maurizio Aceto, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Stefano Alcaro, *Università Magna Grecia Catanzaro*; Prof. Marco Arlorio, *Università del Piemonte Orientale*; **Area 05 (BIO):** Prof. Francesca Boccafoschi, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Maria Cavaletto, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Guido Lingua, *Università del Piemonte Orientale*; **AREA 06 (AGR-VET):** Prof. Luigi Bonizzi, *Università di Milano*; Prof. Carlo D'Ascenzi, *Università di Pisa*; Prof. Auxilia Grassi, *Università di Torino*; Prof. Alfonso Zecconi, *Università di Milano*; **AREA 12 (JUS):** Prof. Davide Achille, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Amedeo Arena, *Università di Napoli Federico II*; Prof. Oreste Calliano, *Università di Torino*; Prof. Irene Canfora, *Università di Bari*; Prof. Roberto Cavallo Perin, *Università di Torino*; Prof. Massimo Cavino, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. José Manuel Cortés Martín, *Universidad Pablo de Olavide, (Sevilla, SP)*; Prof. Alessandra Di Lauro, *Università di Pisa*; Prof. Cristiana Fioravanti, *Università di Ferrara*; Prof. Bianca Gardella Tedeschi, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Maria Pia Genesin, *Università di Torino*; Prof. Monika Haczowska, *Politechnika Opolska (Opole, PL)*; Prof. Elena Fregonara, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Maria Antonietta Ligios, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Roberta Lombardi, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Nicola Lucifero, *Università di Firenze*; Prof. Maura Mattalia, *Università di Torino*; Prof. Carola Ricci, *Università di Pavia*; Prof. Ilaria Riva, *Università di Torino*; Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo, *Università di Milano*; Prof. Luigi Russo, *Università di Ferrara*; Prof. Roberto Saija, *Università Mediterranea Reggio Calabria*; Prof. Andrea Santini, *Università Cattolica del S. Cuore*; Prof. Eleonora Sirsi, *Università di Pisa*; Prof. Bernd Van Der Meulen, *IFRO - University of Copenhagen (Copenhagen, DK)*; Prof. Fabrizio Vismara, *Università dell'Insubria*; **AREA 13 (SECS-P):** Prof. Carmen Aina, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Eliana Baici, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Vincenzo Capizzi, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Lorenzo Gelmini, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Paola Vola, *Università del Piemonte Orientale*.

Comitato di redazione: Prof. Avv. Vito Rubino, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Rossana Pennazio, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Giorgio Remotti, *Università di Pavia*; dott. Giovanni Stangoni; dott. Vanda Lascar.

Redazione: presso Università del Piemonte Orientale, Campus E. Perrone, Uff. T-25, Via Ettore Perrone 18, 28100 Novara. All'indirizzo sopra riportato potranno essere inviate le riviste in scambio e i volumi da recensire. cedisa@uniupo.it.

La rivista **ALIMENTA** è stata fondata nel 1993 da Antonio Neri ed è stata pubblicata fino al 2018. Nel 2021 le Università del Piemonte Orientale, Torino, Milano Statale, Ferrara, Firenze e Pisa hanno dato vita al *Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente* (CeDiSA – www.cedisa.info) nell'intento – fra le altre cose – di riprenderne le pubblicazioni, considerato che la rivista è sempre stata considerata da tutti un prezioso strumento di promozione del dialogo interdisciplinare e intersettoriale fra le scienze che si occupano di tutte le produzioni agroalimentari. Nel 2023 l'ANVUR ha riconosciuto la scientificità di ALIMENTA per l'area 12.

Gli articoli e le note a commento contenuti nelle parti I e II sono sottoposti a referaggio cieco da parte di referee facenti parte dell'apposito comitato. I direttori si riservano di autorizzare la pubblicazione senza referaggio di articoli o note di Autori di chiara fama.

Gli articoli, le note a sentenza e gli altri contributi che gli autori intendessero sottoporre a valutazione per la pubblicazione devono essere originali, in formato Word editabile, con carattere Times New Roman 12, e devono seguire i criteri editoriali della rivista. Il file deve essere inviato via mail all'indirizzo: cedisa@uniupo.it, corredato di un abstract in Italiano e uno in Inglese di max 500 parole ciascuno, nonché 10 parole chiave che descrivano il contenuto del contributo.

L'autore si impegna a non inviare il contributo in oggetto ad altre riviste fino ad esito del referaggio. L'invio del contributo implica rinuncia ad ogni compenso per i diritti d'autore, che non saranno riconosciuti.

I criteri di editing e il codice etico della Rivista sono disponibili on line all'indirizzo www.rivistalimenta.com



Il CeDiSA, Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente, nasce dall'aggregazione di accademici, professionisti, imprese ed enti pubblici che operano nel settore agricolo, alimentare e ambientale.

Si propone di costituire un forum di discussione aperto, libero, inclusivo e scientifico per esplorare i temi di maggiore interesse e attualità negli ambiti richiamati.

Nasce dall'iniziativa di 5 atenei italiani, decisi a creare uno strumento di dialogo costante fra le scienze e il diritto dell'agricoltura, alimentazione, ambiente:

- Università del Piemonte Orientale (capofila); - Università di Torino; - Università di Milano Statale; - Università di Ferrara; - Università di Firenze; - Università di Pisa.

Assieme agli accademici il Centro riunisce i professionisti del settore alimentare: avvocati, consulenti d'impresa, biologi, medici, farmacisti, chimici. Del Centro Studi fanno parte anche imprese alimentari ed enti pubblici.

Per visionare i contenuti delle attività del Centro, ricevere la nostra newsletter mensile o aderire al CeDiSA è possibile visitare il nostro sito web all'indirizzo www.cedisa.info.