

VITO RUBINO



Isbn 9788828830443

Estratto al volume:

Paolo Borghi - Irene Canfora
Alessandra Di Lauro - Luigi Russo

(a cura di)

**TRATTATO DI DIRITTO ALIMENTARE
ITALIANO E DELL'UNIONE EUROPEA**

2021

CAPITOLO 9

L'IGIENE DELLE PRODUZIONI AGROALIMENTARI

di Vito Rubino

SOMMARIO: 1. Introduzione e contesto normativo. — 2. Il concetto di “igiene” nella normativa dell’Unione europea. — 3. I requisiti generali di igiene e quelli specifici per le diverse fasi della filiera produttiva. — 4. Registrazione, riconoscimento e *approval number* degli stabilimenti di produzione degli alimenti. — 5. Le deroghe alla disciplina igienico-sanitaria. — 6. Prospettive di riforma.

1. Introduzione e contesto normativo.

La disciplina dell’igiene delle produzioni agro-alimentari è stata oggetto di una prima armonizzazione normativa di carattere orizzontale a livello comunitario nel 1993 grazie all’adozione della direttiva 93/43/CE¹, recepita in Italia solo nel 1997 con il decreto legislativo 155/97².

Fino ad allora la materia risultava regolata da una miriade di disposizioni verticali di settore, per lo più adottate a livello nazionale e con norme in gran parte improntate ad un approccio repressivo — sanzionatorio o, comunque, fortemente “dirigistico”, in cui l’Autorità di controllo assumeva in prima battuta il compito non solo di garantire la vigilanza sugli operatori, ma anche di influenzarne profondamente le decisioni.

Ne sono testimonianza le numerose disposizioni in allora vigenti che imponevano libretti sanitari, autorizzazioni preventive, licenze e, più in generale, un approccio “ispettivo” a fronte di una minuziosa elencazione di comportamenti dovuti e requisiti prestabiliti da leggi e regolamenti, il tutto presidiato da sanzioni di natura prevalentemente penale (cfr., per l’Italia, la legge 283/62³ e il relativo DPR di attuazione nr. 327/80⁴).

La direttiva 93/43/CE ha, dunque, rappresentato per il settore una prima “svolta”, dando avvio a una fase nuova, incentrata sul ruolo prioritario dell’operatore del settore alimentare e sul suo obbligo di “autocontrollo”, di cui il c.d. “metodo HACCP”⁵ costituisce l’espressione più evidente.

In estrema sintesi: la norma imponeva a tutti gli operatori “dell’industria” di autovalutare il proprio processo produttivo sia “a priori”, attraverso uno studio

¹ Cfr. la direttiva 93/43/CEE sull’igiene dei prodotti alimentari.

² Cfr. il d. lgs. 26 maggio 1997, n. 155, Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l’igiene dei prodotti alimentari.

³ Cfr. la legge 30 aprile 1962, n. 283, modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie, approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

⁴ Cfr. il d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327, Regolamento di esecuzione della L. 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

⁵ L’acronimo sta per *Hazard Analysis and Critical Control Points*, metodo basato sull’analisi del rischio e sul costante monitoraggio dei c.d. “punti critici di controllo”. Sul punto si veda cap. 3, par. 10.

adeguato dei flussi e dei processi, la caratterizzazione dei pericoli e l’analisi dei rischi, sia “durante” tutte le fasi della lavorazione, mediante un monitoraggio attento dei parametri e dei processi in corso, sia, infine, “*ex post*”, con un riesame periodico delle procedure e dei risultati, atto a garantire il mantenimento nel tempo dell’efficacia e dell’adeguatezza degli schemi e delle decisioni assunte.

Il tutto poggiava sul presupposto che un adeguato processo produttivo, correttamente gestito ed efficacemente monitorato dall’O.S.A. dovesse necessariamente produrre un *output* (prodotto) sicuro, con un livello di garanzia decisamente più elevato rispetto alla tecnica del c.d. “controllo a campione” del solo prodotto finito.

L’approccio così descritto ha portato, successivamente, a un ulteriore sviluppo ed “affinamento” del quadro giuridico in esame, volto principalmente a colmare le lacune della legislazione comunitaria e nazionale previgente (limitata alle sole fasi della “trasformazione”⁶ e, comunque, parcellizzata in numerose disposizioni verticali) attraverso la concentrazione dei precetti più rilevanti in un unico “*corpus*” normativo omogeneo, integrato e di ampia portata: il c.d. “pacchetto igiene”, costituito da un insieme di regolamenti e qualche direttiva capaci di coprire orizzontalmente l’intera disciplina igienico-sanitaria delle produzioni alimentari⁷.

2. Il concetto di “igiene” nella normativa dell’Unione europea.

Un primo significativo aspetto da notare nelle norme in questione è la definizione stessa di “igiene degli alimenti”, fornita dal regolamento 852/04/CE per tutte le disposizioni in commento. Questa si sostanzia nell’insieme delle « misure e le condizioni necessarie per controllare i pericoli e garantire l’idoneità al consumo umano di un prodotto alimentare tenendo conto dell’uso previsto » (cfr. art. 2, par. 1, lett. a del regolamento).

⁶ Il limite dava origine a una lacuna assai problematica. Se, infatti, è vero, come osservano A. GERMANÒ-M. P. RAGIONIERI-E. ROOK BASILE, in *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, Torino, 2019, 59, che l’obbligo di “selezionare i fornitori” imposto all’industria induceva — su base volontaria — l’adeguamento anche delle fasi “a monte” della filiera, non è meno vero che l’emergere negli ultimi anni di numerosi gravissimi episodi di tossinfezioni legate alla cattiva gestione dell’igiene delle produzioni primarie ha rimarcato la necessità che tutte le fasi della filiera siano assoggettate al medesimo livello di sicurezza attraverso regole omogenee ed effettive.

⁷ Con il termine “pacchetto igiene” si suole definire un insieme di 4 regolamenti ed una direttiva approvati nel 2004: reg. CE n. 852/04 sull’igiene dei prodotti alimentari; reg. CE n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; reg. CE n. 854/04 che stabilisce norme specifiche per l’organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; reg. CE n. 882/04 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; dir. CE 2004/41 che abroga alcune direttive recanti norme sull’igiene dei prodotti alimentari e le disposizioni sanitarie per la produzione e la commercializzazione di determinati prodotti di origine animale destinati al consumo umano. A questi occorre aggiungere il reg. CE n. 183/05 sull’igiene dei mangimi, nonché le norme attuative del 2005: reg. CE 2073/2005 sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari; reg. CE 2074/2005 recante modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all’organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004; reg. CE 2076/2005 che fissa disposizioni transitorie per l’attuazione dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 853/2004, (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 e che modifica i regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004. Le norme citate sono state poi affiancate da una serie di “linee guida” elaborate dalla Commissione europea e relative ai diversi profili applicativi ed interpretativi della complessa normativa pubblicata.

Come appare evidente, si tratta di una indicazione assai ampia, che va ben oltre le semplici condizioni “di pulizia” che dovrebbero assistere qualsiasi attività di manipolazione di alimenti o bevande: facendo, infatti, riferimento alla necessità di controllare i “pericoli” senza circoscriverne la natura, e, più in generale, alla garanzia di “idoneità al consumo umano”, la norma chiama in causa implicitamente quanto previsto in via generale dal regolamento n. 178/2002/CE sulla sicurezza alimentare, nonché dalle molteplici disposizioni sulle corrette prassi per tutelare la salute dei consumatori, fra le quali rientrano non solo le norme sulle contaminazioni e sulla “alimentarietà” del prodotto, ma anche le misure relative al benessere animale, le zoonosi, la salute delle piante *etc.*, ove abbiano rilevanza per la salute umana ⁸.

3. I requisiti generali di igiene e quelli specifici per le diverse fasi della filiera produttiva.

Dal punto di vista dei contenuti la nuova disciplina del c.d. “pacchetto igiene” si struttura attorno ad alcuni principi fondamentali, sintetizzati nell’art. 1 del regolamento 852/04/CE: *a*) la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe all’operatore del settore alimentare; *b*) è necessario garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, dai campi alla tavola (c.d. “approccio integrato”).

Quanto al primo profilo, i regolamenti di base 852/04 e 853/04/CE attribuiscono all’O.S.A. il potere-dovere di compiere le scelte fondamentali in materia di igiene, insistendo sui “metodi” e sugli “approcci”. Le disposizioni di dettaglio sui requisiti e gli strumenti sono, invece, elencate negli allegati alle norme.

Così, a titolo esemplificativo, il regolamento 852/04/CE attribuisce all’operatore responsabile il compito di adottare “se necessario” misure igieniche specifiche per assicurare il rispetto dei criteri microbiologici, il raggiungimento degli obiettivi fissati dal regolamento stesso, il rispetto della c.d. “catena del freddo”, le campionature e le analisi (cfr. art. 4, par. 3).

Lo strumento principale a disposizione degli O.S.A. è individuato, ancora una volta, nell’autocontrollo (applicabile a tutte le fasi della filiera) e, per le produzioni successive a quella primaria, nel c.d. “metodo HACCP”, nonché, all’occorrenza, nei manuali di corretta prassi operativa elaborati a livello nazionale ed europeo dalle associazioni rappresentative dei diversi settori produttivi consultando le autorità competenti e le associazioni dei consumatori oppure sotto l’egida degli enti di normazione privata ⁹, che l’O.S.A. può applicare su base volontaria.

Le disposizioni di dettaglio contenute negli allegati ai regolamenti di base, sebbene fondate su aspetti oggettivi e non su “metodi”, sono comunque adattabili a qualunque attività in funzione di una certa flessibilità della formulazione.

Ne è prova l’abbondanza di espressioni linguistiche volte a rendere interpretabile ciascun singolo precetto (come, a titolo esemplificativo, le clausole “se del caso”, “ove

⁸ Non a caso citate esplicitamente dall’allegato I del regolamento 852/04/CE in commento.

⁹ I manuali in questione, una volta verificati dagli Stati membri e trasmessi alla Commissione europea (ovvero, se elaborati a livello europeo, una volta approvati dal comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali in funzione di organo consultivo della Commissione) entrano a far parte della c.d. “*soft law*”, in quanto costituiscono un documento ufficiale utile per la ricostruzione del c.d. “stato dell’arte” nello specifico settore e, al contempo, possono essere adottati volontariamente dagli operatori per soddisfare i precetti normativi in esame.

opportuno”, “nei limiti del possibile” etc., che testimoniano la volontà del legislatore di rimettere all’O.S.A. ogni opportuna scelta in materia, senza che all’A.C. sia consentito predeterminare dall’alto ciò che è corretto e ciò che non è accettabile).

Infine anche l’analisi “nel merito” delle norme in questione consente di rilevare una certa ampiezza di previsioni che impone un adattamento “caso per caso” da parte di chi debba assumere le decisioni operative in relazione al contesto.

Così, a titolo esemplificativo, l’allegato II, cap. I, del reg. 852/04/CE, laddove si occupa dei requisiti degli stabilimenti produttivi, pur introducendo il concetto di “flusso avanti” per garantire che le fasi produttive siano in sequenza progressiva e non diano origine a contaminazione interna fra ambienti diversi, pone all’O.S.A. una obbligazione di risultato, ossia individua l’obiettivo solo in termini di “adeguatezza” della progettazione degli ambienti di lavorazione degli alimenti per le finalità di manutenzione, pulizia e disinfezione, nonché di riduzione del rischio di contaminazione e di accumulo di sporcizia.

La genericità della norma¹⁰ attribuisce, dunque, all’Operatore del Settore Alimentare un importante spazio di autonomia decisionale, rispetto al quale l’A.C. ha un ruolo di controllo della congruità e della fondatezza scientifica delle scelte, giustiziabile in sede amministrativa in ragione dei vizi sintomatici dello sviamento e dell’eccesso di potere, utilizzando, se del caso, il canone della proporzionalità nel sindacato dei provvedimenti eventualmente adottati sul punto¹¹.

Con riferimento al “*principio di integrazione*”, che vuole l’estensione della disciplina igienica anche alla produzione primaria, il regolamento 852/04/CE prevede nell’allegato I i requisiti di dettaglio applicabili a questa parte della filiera e alle c.d. “operazioni associate” quali il trasporto, il magazzinaggio, la manipolazione dei prodotti agricoli che non ne costituisca “trasformazione”.

Se, per un verso, l’allegato in questione ha rappresentato una delle principali “novità” del regolamento, per altro verso esso costituisce la parte della norma che oggi risente maggiormente della sua lunga datazione e richiederebbe un aggiornamento urgente¹².

Infatti l’approccio seguito dal legislatore di allora era improntato alla massima prudenza quanto all’introduzione di obblighi specifici per questa parte della filiera, vuoi perché si giudicava il rischio associato alle derrate di prodotti agricoli decisamente “inferiore” rispetto a quello dei prodotti trasformati, vuoi perché si riteneva che buona parte degli operatori del settore primario non avessero la struttura e la forza economica per sottostare a regole particolarmente esigenti in materia di metodi e requisiti igienico-sanitari.

Sicché l’allegato I del regolamento 852/04/CE appare essere un “compromesso” su requisiti di igiene assai “elastici”, connotati da estrema vaghezza ed opinabilità, per lo

¹⁰ Ben lungi dalla scolastica individuazione della “altezza delle piastrelle da terra”, normalmente citata come esempio del dirigismo aprioristico dell’impostazione precedente.

¹¹ Per un’ampia rassegna della casistica giurisprudenziale in materia sia consentito rinviare ad A. Rossi, *I provvedimenti dell’Autorità competente in materia di sicurezza alimentare: valutazioni igienico-sanitarie e giurisprudenza*, in F. CAPELLI-V. RUBINO (a cura di) *L’alimentazione e l’agricoltura del futuro. Studi in memoria di Antonio Neri*, Napoli, 2021, 69 ss.

¹² Gli allegati al regolamento 852/04/CE sono stati oggetto di recente di un aggiornamento normativo ad opera del reg. UE 2021/382. La norma non ha ritoccato, tuttavia, l’allegato I concernente la produzione primaria.

più espressione di regole di buon senso (quali, ad esempio, l'obbligo di tenere puliti gli impianti di lavorazione, di procedere a cicli periodici di disinfezione delle attrezzature, di assicurare — per quanto possibile — la pulizia degli animali etc.).

Si tratta di disposizioni che scontano l'estrema "variabilità" degli ambienti di produzione (potenzialmente: dalla malga d'alpeggio all'allevamento con migliaia di capi in stabulazione), nonché, probabilmente, una visione "semplicistica" dell'agricoltura, che non è più assolutamente al passo coi tempi ove si considerino le notevoli innovazioni tecnologiche introdotte negli ultimi decenni nel settore (ormai dominato dall'agricoltura di precisione, gli algoritmi predittivi, la blockchain etc.) nonché la complessiva crescita — anche della "cultura della sicurezza alimentare" — degli addetti¹³.

D'altra parte, come accennato in precedenza, la cronaca — anche recente — ha mostrato l'estrema pericolosità dell'allentamento dei requisiti igienici nella produzione primaria ove solo si consideri — fra gli ultimi — il tragico caso della contaminazione dei germogli di soia da *Escherichia Coli* derivante dall'uso inappropriato di fertilizzanti organici in Egitto¹⁴.

In sostanza, dunque, si ritiene che ormai i tempi siano maturi per un balzo in avanti della regolamentazione del settore, onde omogeneizzare gli strumenti di tutela dell'igiene lungo tutta la filiera sfruttando, eventualmente, il meccanismo delle "deroghe" per gli ambienti produttivi in aree disagiate o per le piccole produzioni locali (su cui si veda *oltre*, il paragrafo 5).

4. Registrazione, riconoscimento e *approval number* degli stabilimenti di produzione degli alimenti.

Sebbene l'approccio normativo descritto si basi essenzialmente sul ruolo dell'O.S.A., il Legislatore aveva (ed ha) ben presente l'altrettanto importante funzione della vigilanza sulla corretta applicazione delle norme in esame e sull'appropriatezza delle scelte effettuate dagli operatori.

A questo riguardo i due regolamenti di base si occupano essenzialmente degli strumenti di "censimento" delle attività, demandando alla disciplina sul controllo ufficiale le regole sullo svolgimento delle verifiche sulle imprese alimentari (cfr. oggi il regolamento (UE) n. 2017/625 e le relative disposizioni di esecuzione).

Superando l'obsoleto sistema delle "autorizzazioni sanitarie preventive" il regolamento 852/04/CE stabilisce l'obbligo della "registrazione" degli stabilimenti (*id est*: di ogni unità di un'impresa del settore alimentare) che eseguano una qualunque delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti.

La "registrazione" si sostanzia in una mera comunicazione o "notifica" all'Autorità competente della suddetta attività per il tramite di un modulo unificato standardiz-

¹³ Il settore della produzione primaria può ormai contare su imprenditori capaci di applicare tecniche produttive consapevoli e sofisticare anche negli ambienti più "semplici" e "naturali", onde garantire la piena conformità non soltanto ai — flessibili — precetti normativi in esame, ma anche agli standard commerciali sempre più esigenti che l'industria e la grande distribuzione organizzata esigono per selezionare i propri fornitori.

¹⁴ Si tratta del noto caso che ha prodotto oltre 20 morti (specialmente in Germania) nel 2011. Il settore della produzione primaria in Europa ha scontato danni gravissimi per effetto della reazione dell'opinione pubblica alle notizie di stampa e la comprensibile diffidenza verso i prodotti "crudi", anche di IV gamma. Sul punto si veda P. BORGHI, *Le regole di igiene e i controlli ufficiali per i prodotti alimentari e i mangimi*, in L. COSTATO-P. BORGHI-S. RIZZIOLI-V. PAGANIZZA-L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2017, 304.

zato¹⁵ contenente i dati essenziali relativi all’impresa, le modificazioni sostanziali dell’attività ovvero le chiusure.

Nel caso di stabilimenti che lavorino prodotti di origine animale soggetti a requisiti specifici di igiene in forza dell’allegato III del regolamento 853/04/CE alla registrazione si sostituisce il “riconoscimento”, ossia una procedura più complessa che prevede che l’A.C. non sia mera destinataria passiva di una “notifica” da parte dell’O.S.A., ma debba effettuare delle verifiche di idoneità dello stabilimento di produzione prodromiche al rilascio di un codice identificativo o *approval number* che identifica l’attività in oggetto.

Da notare che il citato art. 6 par. 3 del reg. 852/04/CE consentirebbe agli Stati membri di ampliare il novero delle fattispecie soggette a riconoscimento in luogo di semplice registrazione (cfr. la lett. a). L’Italia, tuttavia, non ha sfruttato questa discrezionalità e, in particolare, non ha ritenuto necessario assoggettare a riconoscimento i centri di cottura che preparino solo piatti pre-cucinati destinati direttamente al consumatore finale nonché le attività di produzione di preparazioni gastronomiche e di altri prodotti alimentari che utilizzino esclusivamente prodotti di origine animale già trasformati in uno stabilimento riconosciuto¹⁶.

Al riconoscimento degli stabilimenti è, altresì, correlata la c.d. “marchiatura di identificazione” ovvero il bollo sanitario.

L’all. II sez. I del reg. 853/04/CE prescrive, infatti, che gli operatori del settore alimentare debbano garantire che i prodotti di origine animale da loro manipolati abbiano una marchiatura d’identificazione apposta prima che il prodotto lasci lo stabilimento. Essa va apposta a cura dell’ultimo operatore che effettui operazioni sanitariamente rilevanti sul prodotto, tanto è vero che a norma dell’all. II, par. I, lett. a) punto 2 in caso di rimozione dell’imballaggio e/o della confezione deve essere apposto un nuovo marchio indicante il numero di riconoscimento dello stabilimento ove hanno luogo tali operazioni¹⁷.

La giurisprudenza nazionale ha interpretato la marchiatura sanitaria alla stregua di un vero e proprio segno distintivo con finalità riconducibili tanto alla sfera privatistica quanto a quella pubblicistica. Sicché, se da un lato l’alterazione o la riproduzione da parte di terzi non legittimati può dare origine a una vera e propria ipotesi di “contraffazione” anche penalmente rilevante (ai sensi dell’art. 517 c.p.), dall’altro è dubbia la possibilità — in forza della funzione specifica attribuita a questo “codice” dal regolamento 853/04/CE anche in chiave di “rintracciabilità” dei prodotti — di “delegare” a terzi (confezionatori, rivenditori etc.) che non compiano sul prodotto attività sanitariamente rilevanti la facoltà di riprodurre in etichetta o stampigliare sull’imbal-

¹⁵ Il modulo ha sostituito la “notifica sanitaria alimentare” in forza dei decreti legislativi 126/2016 e 222/2016 nonché dell’Accordo in Conferenza Unificata del 4 maggio 2017 e 6 luglio 2017.

¹⁶ Gli orientamenti in questione sono per lo più rinvenibili nei diversi Accordi Stato-Regioni che hanno interpretato la materia. Per comodità di consultazione si rinvia a A. CLERICI-V. RUBINO, *La nuova disciplina comunitaria sull’igiene delle produzioni alimentari*, Alessandria, 2005-2012, voll. I-VIII.

¹⁷ Il marchio deve essere leggibile e indelebile e deve indicare il nome del paese per esteso o la sigla abbreviata prevista dall’allegato stesso, oltre al numero identificativo dello stabilimento. A seconda delle modalità di presentazione dei prodotti il marchio può essere apposto direttamente sull’alimento, sul suo imballaggio primario o, in caso di confezioni *multipack*, sull’imballaggio secondario che le racchiuda tutte.

laggio il codice del soggetto cui la normativa in commento attribuisce la responsabilità “sanitaria” del prodotto¹⁸.

5. Le deroghe alla disciplina igienico-sanitaria.

I requisiti prescritti dal complesso delle disposizioni in commento sono pensati essenzialmente per imprese che lavorino prodotti standardizzati o, comunque, destinati a una commercializzazione su ampia scala, che impongano l'adozione delle più elevate cautele igienico-sanitarie per il possibile impatto esteso sui consumatori.

Le disposizioni sull'HACCP e i requisiti specifici degli allegati ai regg. 852 e 853/04/CE potrebbero, tuttavia, risultare sproporzionati o financo incompatibili con realtà produttive di piccolissima dimensione o che operino in contesti ambientali particolari, connotati dalla “tradizionalità” delle lavorazioni.

A condizione che da ciò non derivi una diminuzione della sicurezza al consumo, il legislatore europeo ha consentito per queste particolari realtà un “allentamento” del formalismo della norma, ammettendo forme equivalenti di gestione della sicurezza igienica delle produzioni.

L'art. 13 del regolamento 852/04/CE prevede, infatti, che gli Stati membri possano « adottare misure nazionali per adattare i requisiti di cui all'allegato II » del regolamento stesso.

L'art.7 del regolamento (UE) n. 2074/2005 ha, poi, ulteriormente precisato che sono suscettibili di fruire delle suddette “deroghe” le produzioni dei prodotti che rispondano a uno dei seguenti requisiti: *a*) prodotti storicamente riconosciuti come prodotti tradizionali; *b*) alimenti realizzati mediante un procedimento tecnologico autorizzato, codificato o registrato; *c*) prodotti oggetto di salvaguardia come “alimento tradizionale” in base alle norme comunitarie, nazionali, regionali o locali.

In sostanza si tratta, dunque, di produzioni che facciano parte del patrimonio gastronomico riconosciuto, quali, ad esempio, le “specialità tradizionali garantite” (STG) o, su scala nazionale, i “prodotti agroalimentari tradizionali” (PAT) di cui al d.lgs. 173/98¹⁹, il cui “censimento” è stato avviato proprio per poter fruire della flessibilità in tema di igiene delle fasi produttive²⁰.

Le deroghe — che possono essere concesse individualmente o in modo generale — consentono di non rispettare alcuni requisiti degli ambienti produttivi di cui al cap. II, par. 1, All. II del reg. 852/04/CE (si pensi, a titolo esemplificativo, alle c.d. “stagionature in grotta”, realizzate in ambienti che ovviamente non rispettano i requisiti igienici dei

¹⁸ Si pensi alle ipotesi di frazionamento di un prodotto preconfezionato all'origine e imballato in confezioni all'ingrosso. La necessità di impedire le “deleghe” in *subiecta materia* discende dalla necessità di garantire la tracciabilità che, tuttavia, oggi ben potrebbe essere assicurata da sistemi elettronici assai più evoluti del bollo sanitario.

¹⁹ Cfr. il d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

²⁰ Da notare, al riguardo, che già la dir. 93/43/CE, così come implementata dalle decisioni 96/536 del 29 luglio 1996 e 97/284 del 25/4/1997, conteneva analoga possibilità di deroghe per i prodotti lattiero-caseari. Le disposizioni qui in commento rafforzano ed estendono tale flessibilità, su cui, peraltro, il Legislatore europeo sta ulteriormente lavorando in sede di revisione della normativa igienico-sanitaria. Su punto, più diffusamente, A. GERMANÒ-M. P. RAGIONIERI-E. ROOK BASILE, *op. ult. cit.*, 62 ss.

materiali di rivestimento di pareti, pavimenti e soffitti etc.), nonché quelli relativi ai M.O.C.A. (Materiali ed Oggetti a Contatto con gli Alimenti), segnatamente per quanto concerne gli strumenti per la preparazione, il confezionamento e l’imballaggio degli alimenti (come, ad esempio, l’utilizzo di mestoli e paioli in legno, le scalere per le stagionature in materiali permeabili etc.).

Quanto, infine, alla “dimensione” delle imprese chiamate ad applicare i principi e i requisiti di igiene stabiliti dai regolamenti in commento, va ricordato che l’articolo 1 par. 3 del regolamento 852/04/CE esclude dal suo campo di applicazione la “fornitura diretta di piccoli quantitativi primari” dal produttore al consumatore finale o ai laboratori annessi agli esercizi di commercio al dettaglio o di somministrazione a livello locale, nonché la fornitura diretta di piccoli quantitativi di carni provenienti da pollame e lagomorfi macellati nell’azienda agricola per la cessione al consumatore finale.

Al riguardo occorre segnalare che la disciplina transitoria concernente quest’ultima fattispecie (macellazione delle carni nelle aziende agricole) — precisata nel regolamento (UE) 2017/185 — ha esaurito i suoi effetti nel 2021, sicché allo stato attuale le imprese in questione potranno continuare a produrre e vendere le carni fresche presso la propria sede, ma non potranno trasformarle in prodotti a base di carne (quali, ad esempio, salsicce, paté etc.) se non possiedono i requisiti specifici di cui all’allegato III del reg. 853/04/CE.

Con riferimento al commercio di ambito locale, la genericità della definizione ha reso necessaria una interpretazione da parte della Commissione europea e delle Autorità nazionali.

Le linee guida applicative del regolamento 853/04/CE²¹ e l’Accordo Stato-Regioni del 2010²² hanno chiarito al riguardo che per “fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari” si deve intendere la cessione occasionale e su richiesta del consumatore finale o dell’esercente una attività di commercio al dettaglio di prodotti primari ottenuti nell’azienda agricola stessa, a condizione che tale attività sia marginale rispetto all’attività principale.

Il “livello locale” va definito nel rispetto di quanto previsto dal 11° considerando del Regolamento, ossia in modo tale da garantire la presenza di un legame diretto tra l’Azienda di origine e il consumatore.

Ciò esclude, di conseguenza, il trasporto su lunghe distanze e, dunque, la dimensione “nazionale” di simili commerci: di fatto la nozione viene ricondotta al territorio della Provincia di riferimento e a quello delle Province contermini, onde non penalizzare le aziende “di confine”.

Va, da ultimo, ribadito che l’esclusione dal campo di applicazione del regolamento anche per l’imprenditore agricolo che commercia piccole quantità di prodotto in ambito locale non esime l’O.S.A. dall’applicazione, durante la sua attività, delle regole di base dell’igiene e delle buone pratiche agricole al fine di garantire la sicurezza del prodotto.

²¹ Cfr. le Linee Guida all’attuazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 853/2004 in materia d’igiene degli alimenti d’origine animale del 21 dicembre 2005, elaborate dalla Commissione europea.

²² Cfr. le Linee guida applicative del regolamento n. 853/04/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull’igiene dei prodotti di origine animale, sancite dall’Accordo Stato — Regioni 17/12/2009, Rep. 253/CSR.

6. Prospettive di riforma.

Il quadro giuridico descritto richiede un'ultima riflessione in merito alla compatibilità della normativa nazionale previgente con le regole europee sopravvenute.

Come accennato in apertura, le disposizioni che regolavano la materia prima del “pacchetto igiene” erano improntate ad un approccio ispettivo-repressivo, ben rappresentato dalla scelta delle sanzioni penali quale strumento coercitivo prioritario.

La legge n. 283/62, in particolare, contemplava l'igiene essenzialmente come insieme di regole di condotta volte a garantire la “pulizia” e la “accettabilità per il consumo umano” degli alimenti con presupposti assai diversi dalla struttura intrinseca dei regolamenti europei adottati a partire dai primi anni duemila: compulsando la giurisprudenza è possibile, infatti, verificare l'esistenza di procedimenti penali per fattispecie che poco o nulla hanno a che fare con la sicurezza alimentare, quali, ad esempio, l'utilizzo di sostanze non coerenti con le ricette “legali”, pur se sicure; la presenza di corpi estranei non pericolosi (e.g. capelli); la conservazione in luoghi scarsamente igienici pur se inoffensivi per il prodotto preconfezionato (e.g. depositi non adeguatamente puliti etc.) etc.

Il tutto plasticamente rappresentato dalla Suprema Corte di Cassazione con l'espressione “ordine alimentare”, che, riecheggiando elementi di paternalismo giuridico di tempi antichi, rende ancor più evidente la distanza di mentalità del nostro legislatore da quello europeo²³.

Di più: la lettura strettamente “penalistica” e “sanzionatoria” dell'igiene porta a ritenere sussistente una notizia di reato per ogni positività all'analisi riscontrata, disincentivando fortemente l'approccio collaborativo da parte dell'O.S.A., stretto — come appare evidente — fra la spinta alla trasparenza impressa dai regolamenti Ue e il rischio di autodenunciarsi insisto nel sistema normativo italiano.

Più in dettaglio, la legge 283/62 prevedeva (e prevede) nel suo articolo 5 quali “condotte anti-igieniche” la detenzione per la vendita, somministrazione o cessione di

- prodotti alimentari privati anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolati a sostanze di qualità inferiore, o, comunque, trattati in modo da variarne la composizione (e.g. formaggi realizzati con latte in polvere);

- sostanze in cattivo stato di conservazione, a prescindere dalla loro effettiva pericolosità (e.g. bottiglie di acqua minerale in PET lasciate esposte in modo diretto ai raggi solari);

- sostanze con cariche microbiche superiori ai limiti di legge (e.g. alimenti con patogeni non ammessi o presenti in misura superiore a quanto previsto dal reg. Ue 2073/05);

- sostanze insudciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o, comunque, nocive;

- sostanze contenenti additivi chimici non consentiti;

- sostanze contenenti residui di fitofarmaci in misura non consentita²⁴.

²³ Cfr. sul punto Cass., 2 settembre 2004, n. 35828, in *Dir. giur. agr.*, 2006, 48, con nota di R. BOCCADAMO, *Disciplina igienico-sanitaria: la corretta individuazione della fattispecie penale di detenzione ai fini di vendita di sostanze alimentari « in cattivo stato di conservazione »*.

²⁴ Per un'ampia casistica al riguardo sia consentito rinviare a V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Padova, 2003; S. MASINI, op. ult. cit.; N. RAIMONDI-F. SGUBBI (a cura di), *Il diritto*

È, poi, appena il caso di ricordare come le sanzioni associate a queste condotte consistano in contravvenzioni punibili anche a titolo di colpa²⁵.

Il decreto legislativo 27/21²⁶, che ha adattato l’ordinamento italiano ad alcune delle più significative disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/625 sui controlli ufficiali, con scelta significativa aveva disposto l’abrogazione della norma in commento e la sostituzione delle relative sanzioni penali con altrettante fattispecie amministrative (in parte ancora *in itinere*, vista la necessità di aggiornare anche i decreti legislativi che a cavallo fra il 2006 e il 2007 avevano munito i regolamenti europei sulla sicurezza alimentare di un proprio apparato sanzionatorio).

Senonché — clamorosamente — il Governo dopo appena 15 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della norma in questione e prima della sua entrata in vigore ci ha ripensato, approvando un decreto legge (il n. 42/21²⁷) che ha ripristinato la piena vigenza della l. 283/62 e del DPR 327/80 che ne costituiva esecuzione, gettando nel caos gli operatori economici e gli addetti al controllo ufficiale, totalmente disorientati da questi ordini e contrordini davvero poco decorosi sul piano istituzionale.

Al di là della sorte della normativa in questione (al momento in cui si scrive ancora *sub iudice*, stante la pendenza dei termini per la conversione in legge del d.l. n. 42/21), ciò che appare evidente è la difficoltà del legislatore italiano nel trovare una via di adattamento e armonizzazione della legislazione interna con quella europea: da ormai 6 anni in Parlamento giace un ddl sui c.d. “reati agroalimentari” che avrebbe dovuto porre mano alla riforma complessiva del sistema, rimasto privo di seguito; il tentativo di abrogazione della l. n. 283/62 e la sua inaspettata “resurrezione” mantengono in vigore una norma che ha più di 60 anni di storia ed ha visto la luce in un’epoca in cui le analisi si facevano in gran parte con metodi visivi, utilizzando l’olfatto etc., vista l’assenza di strumenti sofisticati di indagine.

Sicché l’utilizzo, oggi, di apparecchiature elettroniche capaci di replicare milioni di volte frammenti di DNA genera una quantità di esiti “positivi” un tempo nemmeno opinabile e consegna le numerosissime irregolarità riscontrate a procedn. imenti penali ragionevolmente eccessivi rispetto alle preoccupazioni del legislatore.

Esistono, infine, numerosi reati nel codice penale la cui obiettività giuridica pare sistematicamente sovrapponibile alle fattispecie contravvenzionali della l. 283/62, il cui campo di applicazione, a sua volta, tende a sovrapporsi con le norme sanzionatorie amministrative adottate a corredo dei regolamenti europei negli ultimi anni.

Il livello di confusione raggiunto in materia probabilmente imporrà, prima o poi, una sintesi fra le diverse “pulsioni” che il legislatore “schizofrenico” degli ultimi anni ha di volta in volta esaminato (e mai portato a termine).

La speranza è che in quella sede sia possibile non solo riordinare l’apparato sanzionatorio, ma trovare, altresì, una sintesi fra l’approccio repressivo del diritto interno e la lettura “sanitaria” della materia dell’Unione europea, dando vita finalmente ad un *corpus* armonico e coerente di disposizioni in questo settore.

penale degli alimenti, Soveria Mannelli, Rubettino, 2018, e, anche per ult. cit., G. STEA, *Elementi per un’analisi del reato alimentare tra rischio, pericolo e necessità di prevenzione*, in *Riv. dir. alim.*, 2018.

²⁵ Le sanzioni sono stabilite dall’art. 6 della medesima norma.

²⁶ Cfr. il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, Disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell’articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117.

²⁷ Cfr. il d.l. 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare.

CAPITOLO 6

IL RUOLO DEI CONSORZI DI TUTELA NELLA PROTEZIONE DELLA QUALITÀ

di Vito Rubino

SOMMARIO: 1. Premessa. Il ruolo dei “gruppi” nel sistema europeo dei regimi di qualità. — 2. La qualificazione giuridica dei “gruppi di produttori o trasformatori” delle DOP - IGP. — 3. Le funzioni dei gruppi in base alla normativa europea e nelle norme nazionali di settore. — 4. Prospettive di riforma.

1. Premessa. Il ruolo dei “gruppi” nel sistema europeo dei regimi di qualità.

La normativa europea sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari¹ attribuisce ai gruppi di produttori e trasformatori un ruolo centrale nel sistema di riconoscimento, amministrazione e sviluppo delle denominazioni registrate².

Il regolamento di base in materia (reg. UE n. 1151/2012) è, in tal senso, chiarissimo laddove afferma esplicitamente che «i gruppi svolgono un ruolo fondamentale nel processo di presentazione delle domande di registrazione dei nomi di denominazioni di origine e indicazioni geografiche nonché di specialità tradizionali garantite, e nella modifica dei disciplinari e delle domande di annullamento. Essi possono, inoltre, sviluppare attività connesse alla sorveglianza in merito all’effettiva protezione dei nomi registrati, alla conformità della produzione al relativo disciplinare, all’informazione e alla promozione del nome registrato e, in generale, a qualsiasi attività volta ad accrescere il valore dei nomi registrati e l’efficacia dei regimi di qualità. Inoltre i gruppi dovrebbero seguire da vicino la posizione dei prodotti sul mercato (...)»³.

Si tratta in buona sostanza — come si dirà meglio in prosieguo — di una serie di funzioni in parte propulsive, in parte gestorie, che si inseriscono in uno schema di

¹ La disciplina europea sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette dei prodotti alimentari di qualità è ripartita in 4 regolamenti: il reg. UE n. 1151/2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; il reg. UE 2019/787 relativo alle denominazioni di bevande; il reg. UE n. 251/2014 concernente i prodotti vitivinicoli aromatizzati; il reg. UE n. 1308/2013 sull’OCM dei prodotti agricoli (che contiene le norme sulle DOP e IGP vitivinicole). Le diverse norme in questione convergono ormai da qualche anno sullo schema del reg. UE n. 1151/2012 che, di conseguenza, può essere assunto come “modello” ai fini di una trattazione generale come quella oggetto di questo capitolo. Sulle DOP e le IGP v. il par. 2 di questo capitolo.

² Agli esordi della normativa europea sulle DOP-IGP il ruolo dei gruppi non appariva così significativo. La perdita della titolarità giuridica dei marchi geografici collettivi preesistenti, unitamente alla possibilità per gli operatori di rivendicare la DOP-IGP senza entrare a far parte del consorzio di tutela, nonché, infine, l’assenza di chiare norme circa l’esclusività delle funzioni *erga omnes* in capo al consorzio di riferimento (circostanza che aveva dato origine a contenziosi circa la possibilità di più enti di esercitare funzioni analoghe per la medesima denominazione) apparivano, infatti, come un indebolimento rispetto alla disciplina nazionale precedente. Le modifiche dei regolamenti Ue degli anni più recenti appare, dunque, una conquista dei consorzi in chiave di valorizzazione della loro funzione e del loro ruolo nel sistema di co-amministrazione dei regimi di qualità.

³ Cfr. il 57° considerando introduttivo del reg. 1151/2012 *cit.*

co-amministrazione che vede coinvolte a vari livelli le istituzioni dell’Unione europea (*in primis* la Commissione), le Autorità nazionali di controllo (in Italia il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, nonché, su sua delega, gli organismi di certificazione di parte terza) e, per l’appunto, gli enti rappresentativi degli interessi della filiera produttiva chiamati a valorizzare, tutelare e gestire le DOP, IGP ed STG sotto vari profili, in parte pubblici, in parte “di mercato”.

I paragrafi che seguono daranno conto di questa peculiare posizione dei “gruppi” in questione, a partire dalla loro definizione e qualificazione giuridica negli ordinamenti degli Stati membri dell’Unione europea.

2. La qualificazione giuridica dei “gruppi di produttori o trasformatori” delle DOP — IGP.

Le disposizioni europee che disciplinano le denominazioni geografiche dei prodotti di qualità sono indifferenti al tema della natura giuridica dei gruppi di produttori e trasformatori delle DOP, IGP o STG, nonché ai loro requisiti strutturali e rappresentativi.

L’art. 3, reg. UE n. 1151/2012, rispecchiando quanto previsto anche nelle altre norme di riferimento, si limita genericamente a definirli come « qualsiasi associazione, a prescindere dalla sua forma giuridica, costituita principalmente da produttori o trasformatori che trattano il medesimo prodotto ».

In via di prima approssimazione e in base a questa indicazione possono dunque essere definitivi come enti giuridici che devono adeguatamente rappresentare la filiera coinvolta nella realizzazione e distribuzione dei prodotti tutelati, la cui natura e i cui requisiti strutturali sono rimessi alle determinazioni dei legislatori nazionali.

In Italia la materia è stata oggetto di plurimi interventi tanto a livello legislativo, quanto di decretazione ministeriale, che hanno dato vita a un quadro composito di non agevole lettura.

L’art. 14, comma 15, l. n. 526/1999⁴ individua nella forma dei “consorzi”, costituiti ai sensi dell’articolo 2602 c.c., la struttura giuridica di riferimento cui sono attribuite a livello nazionale le funzioni di « tutela, promozione, valorizzazione, informazione al consumatore e cura generale degli interessi relativi alle denominazioni ».

La norma, peraltro, ribadisce — in linea con quanto previsto dai regolamenti europei in materia — che « tali attività sono distinte dalle attività di controllo », che spettano all’Autorità nazionale (MPAAF) e, su incarico di questa, ad organismi delegati (per la parte certificativa: organismi terzi sotto la vigilanza di Accredia).

La necessità di garantire ai consorzi la capacità di gestire le DOP-IGP per le finalità descritte impone, peraltro, l’attribuzione a questi enti del potere di assumere provvedimenti giuridicamente vincolanti anche nei confronti di soggetti non consorziati che appartengano alla filiera produttiva dell’alimento di qualità.

Si tratta dei c.d. poteri o funzioni “*erga omnes*”, il cui esercizio spetta ai consorzi di tutela solo a seguito del loro “riconoscimento” da parte del Ministero in forza del

⁴ Cfr. la l. 21 dicembre 1999, n. 526, Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1999, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 13 del 18 gennaio 2000 — *Supplemento Ordinario* n. 15.

possesto di determinati requisiti stabiliti con un pacchetto di decreti emanati nei primi anni 2000 (più volte aggiornati e integrati) ⁵ nonché, per il settore vitivinicolo, in base a quanto precisato da ultimo nella legge 238/2016 ⁶, ossia:

— essere costituito da un numero di operatori pari ad almeno i 2/3 della produzione certificata dall'Organismo di controllo in un periodo di tempo "significativo" (due anni), ulteriormente dettagliato dalla l. 238/2016 per i vini in almeno il 40% dei viticoltori che realizzino almeno il 66% — come media — della produzione certificata nell'ultimo biennio;

— essere muniti di requisiti operativi minimi quali il possesso di una sede legale propria, una struttura organizzativa (anche, eventualmente, in condivisione con altri consorzi) coerente con l'esercizio delle funzioni di promozione, valorizzazione e tutela delle denominazioni delegate, nonché l'esercizio efficace ed effettivo delle funzioni in questione.

È, poi, appena il caso di notare che l'esistenza di un consorzio di tutela non è condizione necessaria alla esistenza ed operatività di una DOP-IGP, posto che in sua assenza le relative funzioni saranno svolte direttamente dall'Autorità nazionale competente (MPAAF).

3. Le funzioni dei gruppi in base alla normativa europea e nelle norme nazionali di settore.

Ai consorzi, costituiti come descritto in precedenza, le normative europee e nazionali delegano svariate funzioni, riconducibili a 4 macro-aree di intervento:

- promozione e valorizzazione delle DOP-IGP;
- vigilanza del mercato e tutela dei diritti di privativa connessi alla denominazione registrata;

⁵ Si tratta dei decreti MIPAAF del 12 aprile 2000 nn. 61413 e 61414, concernenti, rispettivamente, «disposizioni generali relative ai requisiti di rappresentatività dei consorzi di tutela delle denominazioni di origine protette (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP)»; «individuazione dei criteri di rappresentanza negli organi sociali dei consorzi di tutela delle denominazioni di origine protette (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP)»; del d.m. 12 settembre 2000 «Adozione del regolamento concernente la ripartizione dei costi derivanti dalle attività dei Consorzi di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette incaricati dal Ministero delle politiche agricole e forestali»; del d.m. 12 ottobre 2000, «Collaborazione dei consorzi di tutela delle DOP e IGP con l'Ispettorato centrale repressione frodi nell'attività di vigilanza, tutela e salvaguardia delle DOP e IGP»; del d.m. 12 maggio 2010, «Disposizioni generali in materia di verifica delle attività attribuite ai Consorzi di tutela in agricoltura»; il d.m. 12 marzo 2014, «Integrazioni ai decreti 12 aprile 2000 recanti rispettivamente le disposizioni generali relative ai requisiti di rappresentatività e l'individuazione dei criteri di rappresentanza negli organi sociali dei Consorzi di tutela delle denominazioni di origine protetta (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP)»; del d.m. 11 agosto 2016, «Integrazione ai decreti 12 aprile 2000 recanti rispettivamente le disposizioni generali relative ai requisiti di rappresentatività e l'individuazione dei criteri di rappresentanza negli organi sociali dei Consorzi di tutela delle denominazioni di origine protette (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP)»; del d.m. 23 gennaio 2018, «Modifica al decreto n. 61414 del 12 aprile 2000, concernente l'individuazione dei criteri di rappresentanza negli organi sociali dei consorzi di tutela delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette», cui deve aggiungersi quanto previsto dall'art. 2 della l. 28 luglio 2016, n. 154, «Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale», recante, in particolare, disposizioni sulla «Parità tra i sessi nei consorzi di tutela».

⁶ Cfr. la l. 12 dicembre 2016, n. 238, «Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino».

- gestione amministrativa della denominazione tutelata;
- cura degli interessi della DOP- IGP.

Con riferimento alla prima categoria, l’art. 45, reg. UE n. 1151/2012, e le norme nazionali già richiamate in precedenza attribuiscono ai consorzi il compito di « sviluppare attività di informazione e promozione miranti a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti », adottando ogni misura atta a contrastare pratiche squalificanti per l’immagine delle DOP-IGP sul mercato.

I consorzi sono a tal fine beneficiari di appositi fondi nell’ambito della PAC, destinati alle azioni di promozione sul mercato interno e nei Paesi terzi dei prodotti della tradizione eno-gastronomica europea, e possono avvalersi altresì di una quota di “contribuzione obbligatoria” da parte di tutti i soggetti della filiera certificata rientrante nelle c.d. “misure *erga omnes*” di cui si è detto in precedenza.

Inoltre possono concludere accordi con tutti gli *stakeholders* di mercato (soprattutto gli operatori della Grande Distribuzione Organizzata) per garantire adeguato collocamento e valorizzazione dei prodotti a DO-IG in sede di offerta al pubblico⁷.

Con riferimento all’attività di vigilanza e tutela, i regolamenti europei attribuiscono ai consorzi la specifica funzione di monitorare l’uso del nome protetto negli scambi commerciali ad ogni livello della filiera e nei confronti di chiunque e, se del caso, informare le Autorità di controllo della presenza di possibili illeciti.

La vigilanza può essere effettuata anche per il tramite di propri “agenti vigilatori” cui la legge riconosce la qualifica di “agenti di pubblica sicurezza”⁸.

La normativa attribuisce ai consorzi, peraltro, anche legittimazione ad agire in giudizio contro pratiche commerciali sleali nonché per reprimere abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, usi impropri delle denominazioni tutelate e comportamenti comunque vietati dalla legge, il che ha consentito il formarsi di una imponente giurisprudenza — anche a livello unionale — volta a chiarire i principi della normativa di riferimento.

Nell’ambito dell’attività di “gestione” ai consorzi vengono attribuite funzioni amministrative sia ordinarie (e.g. concessione di nulla-osta all’evidenza dell’utilizzo delle DOP-IGP come ingredienti caratterizzanti di prodotti elaborati o composti, tenuta di registri, valutazione di etichette etc.), sia straordinarie (come, ad esempio, la promozione di modifiche dei disciplinari di produzione per adeguarli al progresso tecnico e scientifico, specialmente in merito ai profili di sicurezza igienico-sanitaria e di qualità nutrizionale dei prodotti, nonché, in estrema ipotesi, di deliberare la richiesta di cancellazione della denominazione dal registro europeo per perdita dei requisiti).

Infine, con riferimento all’attività di cura degli interessi della DOP-IGP, i consorzi promuovono studi per il miglioramento del regime di qualità e delle condizioni di commercializzazione dei prodotti, svolgono analisi di mercato e pongono in essere ogni altra attività consultiva, propositiva, evolutiva e di collaborazione con l’Autorità nazionale di controllo, gli organismi di certificazione, gli enti locali e gli altri operatori economici volte a garantire adeguate condizioni di remunerazione del prodotto sul mercato.

Rientra in questa categoria anche la “programmazione della produzione” per quei prodotti per i quali i regolamenti europei abbiano consentito l’intervento di pianifica-

⁷ Si pensi ai numerosi tavoli di confronto, promossi dal Ministero, volti a definire l’adeguato collocamento in scaffale dei prodotti DOP - IGP, evitare le c.d. “aste a doppio ribasso” nel settore, escludere attività parassitarie nell’ambito di promozioni commerciali etc.

⁸ Cfr. sul punto il già richiamato art. 14, comma 15, della l. n. 526/1999.

zione, onde salvaguardare i margini di redditività dei prodotti di qualità per le popolazioni rurali di riferimento ⁹.

Si tratta di una attività particolarmente complessa e delicata, poiché i consorzi sono chiamati a definire meccanismi che contemperino le esigenze della libertà di concorrenza degli operatori del mercato di riferimento con quella della salvaguardia degli obiettivi propri del regime di qualità in questione, operando sotto la vigilanza del Ministero e dell'autorità antitrust nazionale ¹⁰.

4. Prospettive di riforma.

La complessità delle fonti richiamate e la segmentazione della disciplina in funzione della specificità dei prodotti rende urgente un intervento di riordino, armonizzazione e consolidamento tanto dei decreti ministeriali richiamati in precedenza quanto delle norme di legge volte ad adattare il nostro ordinamento alle fonti europee.

Il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali sta, in effetti, lavorando a un testo unico delle varie fonti amministrative, la cui approvazione è attesa entro la fine del 2021.

Si tratta per lo più di una versione consolidata delle disposizioni precedenti, il cui principale obiettivo è uniformare le discipline eliminando le piccole divergenze fra i vari settori considerati.

Fra gli interventi più significativi si segnalano l'introduzione della possibilità — anche per i prodotti diversi dai vini — che uno stesso consorzio tuteli più di una DOP-IGP, purché le zone di produzione dei prodotti interessati ricadano nello stesso ambito territoriale e sia assicurata per ciascuna DO-IG l'autonomia decisionale in tutte le istanze consortili.

I requisiti di rappresentatività saranno allineati alle previsioni dell'attuale disciplina vitivinicola (e, dunque, per tutti i prodotti il 66% della produzione controllata negli ultimi due anni riferita ad almeno il 40% dei soggetti della filiera), cui viene aggiunto il requisito qualitativo della consistenza della produzione (pari all'80% dei prodotti certificati, quota ridotta al 40% in caso di prodotti a stagionatura superiore ai 5 anni).

Il decreto interverrà, inoltre, con una armonizzazione delle regole statutarie e sulla rappresentanza negli organi sociali, garantendo sia la rappresentatività delle diverse categorie coinvolte nella filiera produttiva (agricoltori, trasformatori etc.) sia i diritti di voto appartenenti ai singoli consorziati.

Infine, la norma si segnala per il dettaglio con il quale prevede di disciplinare l'attività di vigilanza, prevedendo, fra l'altro, anche l'estensione delle relative funzioni consortili anche al segmento del commercio elettronico e del contrasto alla registrazione di nomi a dominio di primo livello distorsivi o ingannevoli.

A fronte di questi elementi positivi, la norma appare rinunciataria nella parte in cui non ingloba anche i requisiti di contribuzione obbligatoria ai consorzi, lasciati fuori dal testo unico e, dunque, ancora fermi al d.m. n. 410 del 12 settembre 2000, a sua volta decisamente “datato”.

⁹ Si tratta di una possibilità introdotta a partire dal reg. CE n. 1234/2007 (OCM unica, oggi 1308/2013), il cui articolo 126 *quinquies* aveva autorizzato i consorzi di tutela dei formaggi DOP-IGP a pianificare l'offerta sul mercato per prevenire crisi cicliche di redditività da eccesso di offerta.

¹⁰ Il tema appare di cruciale importanza ed estrema attualità per il settore, per il quale si rinvia ai capitoli precedenti di questo stesso volume.