

Sommario

Editoriale

Ferdinando Albisinni
Un Laboratorio di innovazione permanente 1

Convegno

Food Sovereignty e innovazione sostenibile tra scienza e diritto: empatie e dissonanze Portici, 1-2 dicembre 2022

Matteo Ferrari
Proprietà intellettuale, innovazione e sovranità alimentare 5

Ricerche

Alessandra Di Lauro
Norme sensoriali incitative e norme sperimentali. Il caso Rémunérascore 14

Sonia Carmignani
L'informazione ai tempi della sostenibilità 27

Vito Rubino
La battaglia della carne coltivata dalle aule parlamentari a quelle di giustizia? 34

Giuseppe Spoto
Libertà di ricerca e paternalismo giuridico in Italia: la carne coltivata in laboratorio 56

Rassegne

H. Schebesta et al.
The future of food law: synopsis article and research agenda 62

Editoriale

Un Laboratorio di innovazione permanente

Nel febbraio di quest'anno il Parlamento Europeo ha approvato a larga maggioranza, dopo alcune significative integrazioni, il nuovo Regolamento sulle Indicazioni Geografiche e gli altri regimi di qualità per i prodotti agricoli e alimentari, i vini, e le bevande spiritose.

Le novità introdotte dal Regolamento sono numerose, nel merito, nelle procedure, e nel disegno istituzionale, e confermano ancora una volta la natura di esemplare *laboratorio di innovazione disciplinare*, che da tempo caratterizza il diritto agroalimentare di fonte europea.

Un primo elemento colpisce: la dichiarata ambizione sistemica del legislatore europeo, che dopo aver unificato nel 2012 DOP, IGP, ed STG, collocando in un unico testo normativo anche gli altri regimi di qualità, prosegue oggi lungo questo percorso, accogliendo nel nuovo regolamento sui prodotti di qualità con indicazione geografica anche i vini e le bevande spiritose, sin qui tradizionalmente oggetto di testi normativi formalmente (ed in più punti anche sostanzialmente) separati e distinti. Tutto ciò ha conseguenze rilevanti per il settore del vino, a cominciare dalla generalizzata applicazione della tutela *ex officio*, che il Regolamento del 2012 aveva introdotto con formula innovativa ma limitata alle sole DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari.

Le novità non si fermano all'adozione di questo approccio unitario e sistemico, che conferma – ad oltre venti anni di distanza – la prospettiva che sin dal 2002 caratterizza il sistema europeo di *Food Law* quale disegnato dal Regolamento (CE) n. 178/2002.

Accanto alle numerose disposizioni di merito (da quelle relative ai prodotti destinati all'esportazione, all'utilizzo dei prodotti a IG come ingredienti, alla relazione tra IGs, marchi, e nomi di dominio, per citare solo alcune delle novità), sono soprattutto le disposizioni di impianto istituzionale quelle che segnano l'adozione di un modello innovativo, che proietta in una dimensione condivisa esperienze sin qui maturate in sede nazionale.

Esplicito rilievo è assegnato alle collettività di produttori, investite del governo delle denominazioni e chiamate a rispondere alle domande, anche in tema di sostenibilità, dell'intera società, complessivamente intesa, oltre che dei produttori e dei consumatori.

Se i primi regolamenti del 1992 dichiaratamente miravano a proteggere i nomi di prodotti agricoli e alimentari di qualità al fine di sostenere economicamente "il mondo rurale" ed "i redditi degli agricoltori", ed il regolamento del 2012 ha affiancato la tutela "del patrimonio culturale e gastronomico vivo" all'obiettivo di sostenere i redditi degli agricoltori, il nuovo Pacchetto Qualità del 2024 esplicitamente pone al centro della propria attenzione le comunità dei produttori.

rivista di diritto alimentare

già diretta da Luigi Costato

Direttore

Ferdinando Albisinni

Co-direttore

Paolo Borghi

Comitato scientifico

Sandro Amorosino - Sonia Carmignani
Alessandra Di Lauro - Alberto Germanò
Marianna Giuffrida - Antonio Jannarelli
Emanuele Marconi - Pietro Masi - Lorenza Paoloni

Editore

A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione

Roberto Saija
Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063210986
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale

Via Ciro Menotti, 4 - 00195 Roma

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBINNI, Universitas
Mercatorum

SONIA CARMIGNANI, Ordinario Università di
Siena

ALESSANDRA DI LAURO, Ordinario Università
di Pisa

MATTEO FERRARI, Associato Università di
Trento

VITO RUBINO, Associato Università del
Piemonte Orientale

GIUSEPPE SPOTO, Associato Università di
Roma Tre

HANNA SCHEBESTA, Associato Università di
Wageningen

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione dell'editoriale e della nota che lo segue, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 31 marzo 2024, e successivamente composto in tipografia. Il codice etico e le note per gli autori sono disponibili sul sito della Rivista.

La novità di prospettiva e di impianto appare sin dai primi articoli, e così già nell'art. 4, rubricato "Obiettivi", che alla lettera (a) individua quale primo obiettivo assegnato alla nuova disciplina quello di operare:

"garantendo che i produttori che agiscono collettivamente dispongano dei poteri e delle responsabilità necessari per gestire l'indicazione geografica in questione, anche per rispondere alle esigenze della società, ad esempio per la salute e il benessere degli animali, rivolte a prodotti che sono il risultato di una produzione sostenibile nelle sue tre dimensioni di valore economico, ambientale e sociale, e per operare ed essere competitivi sul mercato."

Viene espressamente riconosciuta alla *collettività dei produttori* l'attribuzione di *poteri e responsabilità* per gestire l'indicazione geografica. Ne emerge un disegno, che punta ad una *governance* diffusa, e valorizza fortemente le capacità di autogoverno.

Ai compiti tradizionalmente assegnati alle collettività dei produttori, dalla presentazione delle domande di riconoscimento di nuove DOP e IGP e di modifica dei disciplinari di produzione, alla legittimazione ad agire in sede amministrativa e giurisdizionale a tutela della denominazione, si aggiunge quello, assolutamente centrale, del *governo della denominazione nel mercato*.

È una linea, che da alcuni anni è presente nelle generali riforme della PAC, con il riconoscimento alle organizzazioni dei produttori ed alle loro associazioni del compito di operare nel mercato all'interno di un quadro di specialità delle regole. Con riferimento specifico ai vini a IG, non a caso già nel 2000 la ben nota sentenza Rioja 2, sull'imbottigliamento del vino nella zona di origine, aveva visto la Corte di Giustizia valorizzare il ruolo delle *"collettività degli stessi produttori, i quali hanno un interesse fondamentale alla conservazione della reputazione acquisita"*. Questo insegnamento della Corte era in qualche modo entrato nell'*acquis* del diritto europeo, e le successive riforme delle DOP e IGP avevano valorizzato l'azione di questi gruppi.

Il nuovo Pacchetto Qualità fa però un ulteriore passo in avanti, lì ove individua nei produttori e nelle loro organizzazioni i soggetti centrali per la realizzazione delle finalità assegnate ai Prodotti di Qualità, e dunque delle stesse finalità assegnate alla PAC.

I produttori organizzati acquistano nel disegno europeo un ruolo essenziale nella relazione con il mercato, e con i consumatori. Da ciò una serie di disposizioni, rivolte anche agli Stati membri, intese ad assicurare la democraticità e la rappresentatività di tali organizzazioni anche nella definizione delle strutture interne e nell'operatività quotidiana (artt. 32-34), valorizzando l'attenzione alla sostenibilità nelle sue plurime declinazioni (artt. 7-8); disposizioni che incidono in misura significativa sul modello di di governo del settore, a livello nazionale oltre che unionale.

In questa prospettiva il nuovo regolamento introduce norme assai dettagliate sui procedimenti e sulle opposizioni, superando le incertezze che in tema di riconoscimento di DOP e IGP avevano portato in anni

recenti ad irrisolti conflitti giudiziari (esemplare in proposito la nota vicenda relativa al riconoscimento della Piadina Romagnola ed alle confliggenti pronunce giudiziali in sede nazionale ed europee); affianca alle formali opposizioni il nuovo istituto della “*notifica di osservazioni*” (art.26); semplifica le procedure di modifica dei disciplinari (art.24).

La dimensione transnazionale – coerentemente con una linea emersa con forza in tutti i recenti provvedimenti in materia agroalimentare – è anch’essa presente in misura crescente rispetto ai testi precedenti: dalla protezione anche nei confronti delle produzioni destinate alla sola esportazione verso Paesi terzi (art.26.4.c., che riprende e formalizza sul piano legislativo i principi enunciati dalla Corte di giustizia nel caso della Feta danese), alla previsione di specifiche procedure di registrazione di prodotti di Paesi terzi (artt.14 e 57) nonché di opposizione da parte di soggetti di Paesi terzi (art. 17), di emendamenti alle registrazioni, e di controlli nei Paesi terzi. In una parola la dimensione transnazionale, sia in entrata che in uscita, si conferma componente essenziale della disciplina europea in materia di IGs.

Occorre aggiungere che l’innovazione disciplinare, introdotta nel settore agroalimentare, si rivela modello espansivo, ripreso anche in altre aree.

Pochi mesi fa è stato emanato l’innovativo Regolamento (UE) 2023/2411 che, ad oltre 40 anni dal Regolamento (CE) n. 2081/1992, ha previsto la registrazione e la tutela, in sede europea ed internazionale, di indicazioni geografiche che designano prodotti artigianali e industriali, riprendendo in molti aspetti, a partire dalle definizioni e dagli strumenti di tutela, le esperienze disciplinari elaborate in ambito agroalimentare.

Il diritto agroalimentare europeo si conferma così, ancora una volta, quale *laboratorio di innovazione permanente*, sia al proprio interno, che per la capacità di elaborare modelli e paradigmi ripresi in altre aree disciplinari.

Resta da verificare in che misura gli ordinamenti nazionali sapranno adeguarsi a queste sollecitazioni ed a queste sfide.

Ferdinando Albisinni

L’**editoriale** che apre il fascicolo si sofferma sulla recente approvazione da parte del Parlamento Europeo del nuovo regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, dei vini e delle bevande spiritose, destinato a sostituire il Reg. (UE) n. 1151/2012 e a includere in un unico provvedimento normativo la disciplina europea in tema di DOP, IGP e altri segni, sulla scia del percorso intrapreso da più di un decennio con il “pacchetto qualità”. Il nuovo Regolamento, che ambisce ad una dimensione sistemica ancor più spiccata rispetto al passato, è un esempio di innovazione disciplinare e ciò emerge da diversi punti di vista, tra cui l’estensione anche ai prodotti vitivinicoli della tutela d’ufficio, finora limitata ai prodotti alimentari, oltre che l’assegnazione alle collettività dei produttori di poteri e responsabilità nella gestione della indicazione geografica.

Nella prima parte il fascicolo prosegue la pubblicazione, avviata con il n. 4-2023, delle relazioni presentate nel **Convegno annuale dell’AIDA** di Napoli del dicembre 2022, dal titolo “*Food sovereignty e Innovazione sostenibile, tra scienza e diritto: empatie e dissonanze*”. La relazione di Matteo Ferrari analizza le relazioni tra la protezione dell’innovazione con il sistema delle privative e la nozione di sovranità alimentare, in particolare guardando al segmento della fornitura dei fattori di produzione a monte della filiera. L’A. sottolinea che la disponibilità di fattori di produzione efficaci e innovativi è cruciale nel rendere possibile il buon funzionamento del comparto agroalimentare nel suo complesso e il

raggiungimento degli obiettivi fissati dalla politica. In uno scenario in cui la concentrazione dei fornitori è molto elevata e pochi soggetti controllano un ampio numero di private sugli input tecnologicamente più avanzati, lo scritto propone una riflessione sullo spazio che Stati e comunità hanno nel disegnare autonomamente le proprie politiche in campo agroalimentare.

Nella sezione “**Ricerche**”, Alessandra Di Lauro affronta il tema del *Rémunérascore* e lo inquadra nella più ampia tematica delle norme sensoriali incitative in relazione alle norme sperimentali. L’indagine parte dall’art. 10 della legge francese n° 2021-1357 del 18 ottobre 2021 (detta Loi EGALIM 2) che introduce un “*affichage*” destinato a fornire ai consumatori un’informazione relativa alle condizioni di remunerazione degli agricoltori e che porterebbe alla “sperimentazione” di un c.d. “*rémunérascore*” sui prodotti agricoli. Tale innovazione, continua l’A., consente di interrogarsi sulle condizioni di remunerazione dei produttori e sulle modalità della loro comunicazione e sulla natura delle norme sperimentali e delle norme sensoriali.

Sonia Carmignani si occupa della tutela del diritto all’informazione del consumatore di prodotti alimentari, basata sull’adeguatezza dell’informazione stessa allo scopo di consentire una scelta consapevole. In questa logica, tale diritto riceve dagli obiettivi della sostenibilità una nuova configurazione, non soltanto nella prospettiva dell’aumento delle informazioni al consumatore sotto il profilo quantitativo, ma piuttosto dell’impatto che le attestazioni ambientali sono suscettibili di avere sia con riguardo alla qualità delle informazioni, sia alla configurazione stessa del consumatore. Ad avviso dell’A., occorre interrogarsi se nell’era della sostenibilità abbia ancora senso fare riferimento ad una figura di consumatore medio o debole, cui guardare in un’ottica di protezione, o se, piuttosto, si debba accedere ad un diverso modello, individuando una nuova figura di consumatore, cui il legislatore affida un rinnovato ed inedito ruolo.

Vito Rubino si occupa della battaglia sulla disciplina della carne coltivata all’interno delle aule parlamentari, ed innanzi alla Corte di giustizia, e coglie l’occasione per alcune considerazioni a margine della legge italiana n. 172/2023. L’articolo, dopo un inquadramento generale della questione, ricostruisce il quadro regolatorio dei profili giuridicamente rilevanti della produzione e commercializzazione di carne coltivata in laboratorio, per poi analizzare il caso della legge italiana che ne ha vietato la produzione, commercializzazione e somministrazione su tutto il territorio della Repubblica.

Il fascicolo continua con lo scritto di Giuseppe Spoto che analizza vantaggi e svantaggi derivanti dalla “coltivazione” della carne. L’A. rileva come il divieto di commercio di carni coltivate in Italia, previsto dalla legge, pur fondato su motivazioni ritenute condivisibili, possa essere letto come manifestazione di “paternalismo giuridico” con ricadute negative sulla ricerca. Auspica pertanto una disciplina specifica sui processi di produzione della carne coltivata, che assicuri una corretta informazione al consumatore, considerando questo prodotto alternativo al consumo di carne convenzionale, ma non sostitutivo, ed a tal fine introducendo una nuova configurazione merceologica e una distinta denominazione legale.

Il fascicolo si chiude con la sezione “**Rassegne**”, ove vengono presentati i risultati della Conferenza Annuale del *Food Law Group* svoltasi lo scorso anno 2023 a Wageningen presso l’Università di Wageningen, che ha avuto ad oggetto l’approfondimento delle nuove direzioni del diritto alimentare UE al di là della *Strategia Farm to Fork*.

Il Convegno di Portici del 2 e 3 dicembre 2022 *Food Sovereignty* e innovazione sostenibile tra scienza e diritto: empatie e dissonanze

Proprietà intellettuale, innovazione e sovranità alimentare

Matteo Ferrari

1.- Le relazioni tra sovranità alimentare e innovazione dei fattori di produzione

Interrogarsi sulle relazioni tra sovranità alimentare e innovazione richiede un duplice esercizio: in primo luogo, definire cosa intendere per sovranità alimentare; in secondo luogo, restringere il campo di indagine attorno ad una questione che ponga in esponente tali relazioni. Sotto il primo profilo, ci si limiterà ad alcune notazioni atteso che il tema è stato oggetto di vari contributi all'interno del Convegno dell'Associazione Italiana di Diritto Alimentare tenutosi a Portici nel dicembre 2022.

L'idea di sovranità alimentare è stata introdotta da La Via Campesina nel 1996 quale concetto utile a ripensare il modello agricolo industrializzato e a legittimare sistemi produttivi alternativi¹; nel tempo, tuttavia, essa si è caricata di altri significati, eccentrici rispetto alla visione originaria e spesso in contraddizione l'uno con l'altro². Come noto, lo stesso legislatore italiano ha abbracciato la nozione di sovranità alimentare³, peraltro facendovi confluire una serie di obiettivi decisamente ampi. Ad oggi la definizione di sovranità alimentare più convincente pare ancora essere quella sviluppata originariamente da La Via Campesina, per cui in questo contesto il lemma verrà inteso come diritto di comunità e Stati all'autodeterminazione delle proprie politiche agro-alimentari⁴. A ciò si può aggiungere che, tenuto conto dell'oggetto di questo contributo, il tema della sovranità alimentare deve essere altresì letto alla luce delle relazioni tra poteri nazionali e sovranazionali, nonché pubblici e privati; relazioni che, negli ultimi lustri, sono state caratterizzate da un alto tasso di fluidità e da un continuo riassetto, con importanti ricadute anche sotto il profilo regolativo⁵.

(¹) L. Paoloni, *Sovranità alimentare e agricolture locali*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2023, 4, 9. Sul concetto di sovranità alimentare si veda anche M. Alabrese, G. Strambi, *Food sovereignty and food security: concepts and legal frameworks*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, I, 736.

(²) L. Paoloni, *Sovranità alimentare e agricolture locali*, cit., 10. L'A. elenca ulteriori sette significati ricondotti all'espressione sovranità alimentare, che spaziano dalla difesa del *Made in Italy* e all'aumento delle produzioni ed esportazioni a modelli di decrescita produttiva e più orientati alla sostenibilità.

(³) Si veda in particolare l'art. 1, co. 224, l. 197 del 29 dicembre 2022 (legge di bilancio): "Al fine di rafforzare il sistema agricolo e agro-alimentare nazionale, anche attraverso interventi finalizzati alla tutela e alla valorizzazione del cibo italiano di qualità, alla riduzione dei costi di produzione per le imprese agricole, al sostegno delle filiere agricole, alla gestione delle crisi di mercato, garantendo la sicurezza delle scorte e degli approvvigionamenti alimentari, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Fondo per la sovranità alimentare, con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024, 2025 e 2026". Per L. Paoloni, *Sovranità alimentare e agricolture locali*, cit., 10, la definizione di sovranità alimentare deve essere letta all'interno di un orizzonte che valorizza i sistemi agricoli marginali; in tal senso, essa "nasce per volontà degli agricoltori sui territori in cui vivono e viene realizzata secondo criteri di sostenibilità, multifunzionalità e di rispetto degli equilibri degli ecosistemi che li accolgono".

(⁴) Questa la definizione contenuta nella pagina web de La Via Campesina: "Food sovereignty is the peoples', Countries' or State Unions' RIGHT to define their agricultural and food policy, without any dumping vis-à-vis third countries", reperibile all'indirizzo: <https://viacampesina.org/en/food-sovereignty/>. Non si tratta peraltro dell'unica definizione di sovranità alimentare presente: si vedano al riguardo i contributi riportati in questo numero della Rivista, nonché R. Carlile, M. Kessler, T. Garnett, *What is food sovereignty?*, TABLE Explainer Series, 2021, reperibile all'indirizzo: <https://tabledebates.org/sites/default/files/2021-06/TABLE%20Explainer%20-%20What%20is%20food%20sovereignty%20final%200.pdf>.

(⁵) Cfr. L. Russo, *Food sovereignty and food security: introductory remarks*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, I, 728, 730 ss. A livello regolativo alcuni Autori parlano di una ibridizzazione del diritto alimentare: P. Verbruggen, T. Havinga (eds.), *Hybridization of Food Governance. Trends, Types and Results*, Cheltenham, 2017. Ma si veda anche l'editoriale di L. Costato, *La PAC in tempi di crisi: dalla lunghezza dei fagiolini alla riscoperta della sovranità alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2021, 4, 1, il quale, nella consapevolezza

Sotto il secondo profilo, il controllo dei fattori di produzione rappresenta un tema di grande rilevanza per il perseguimento di politiche tese al raggiungimento della sovranità alimentare. È infatti agevole comprendere come l'accesso ai fattori di produzione rivesta un ruolo, tanto intuitivo quanto cruciale, nel dare corpo a strategie volte ad assicurare il conseguimento di un qualche livello di *food sovereignty*, come purtroppo le vicende di questi ultimi anni mostrano in modo evidente. La questione che verrà affrontata può così essere individuata guardando alle relazioni esistenti tra controllo dei fattori di produzione e sovranità alimentare ed essere riassunta nella domanda: quanto spazio comunità e Stati hanno nell'auto-determinare le proprie scelte in campo agroalimentare tenuto conto delle politiche di accesso ai fattori di produzione?

Per meglio comprendere l'importanza che i fattori di produzione rivestono rispetto alla sovranità alimentare è necessario tenere in considerazione che quello degli input agricoli è un ambito ad alto tasso di innovazione. Il progresso scientifico e tecnologico in campo varietale, ma anche nel settore degli agrofarmaci e dell'agricoltura di precisione cui si aggiungono, più in generale, gli avanzamenti in materia di digitalizzazione della filiera agroalimentare sono infatti capaci di contribuire alla promozione di una serie di obiettivi, quali quello della *food security*, della sicurezza alimentare, della qualità nutrizionale, della sostenibilità ambientale, economica e sociale, tutti centrali nel perseguimento della sovranità alimentare. Potremmo dire che la sovranità alimentare è oggi anche sovranità tecnologica, nel senso che la possibilità di autodeterminarsi tecnologicamente ha importanti ricadute sulla capacità di definire le proprie politiche agro-alimentari. Esempificando: avere accesso a varietà modificate geneticamente per essere più produttive significa acquisire un vantaggio in termini di *food security*; impiegare soluzioni basate su *distributed ledger tech-*

nologies (ad esempio *blockchain*) può contribuire ad accrescere il livello di sicurezza alimentare; poter utilizzare sensori e *software* per individuare e trattare patologie in tempo reale e in modo mini-invasivo implica ricadute positive in termini di sostenibilità. Tutto ciò presuppone che tali innovazioni siano a disposizione dei sistemi produttivi e degli operatori che al suo interno si trovano ad agire. Non si tratta quindi solo di scelte individuali da parte dei singoli imprenditori, che possono decidere di adottare o meno una certa soluzione tecnologica all'interno della propria organizzazione aziendale, ma anche di scelte sistemiche che discendono dalle politiche di innovazione implementate dai decisori pubblici e dalle strategie di ricerca e sviluppo perseguite da chi fa innovazione.

I due piani, pubblico e privato, sono interdipendenti. La riprova più immediata è data dal fatto che le scelte degli attori pubblici possono, ad esempio, incentivare lo sviluppo di nuovi ritrovati tecnologici da parte dei privati grazie a linee di finanziamento specifiche oppure scoraggiarle tramite soluzioni regolative che pongono ostacoli, più o meno insuperabili, a determinati settori della ricerca⁶. In prospettiva diacronica, è da notare come, quantomeno fino ad un secolo fa, molti input innovativi siano stati realizzati da attori pubblici e poi distribuiti agli agricoltori con modalità volte a consentirne un accesso generalizzato (anche in termini di prezzo)⁷. La situazione è oggi sicuramente mutata. Senza voler stabilire nette cesure, è indubbio che negli ultimi decenni l'innovazione nel campo dei fattori di produzione si è progressivamente spostata dal settore pubblico a quello privato. Sono oggi le imprese private quelle che investono maggiormente risorse per l'innovazione⁸, complice anche la distinzione tra ricerca di base e ricerca applicata che ha rimodulato i rapporti tra pubblico e privato⁹.

A questo progressivo spostamento dei finanziamenti dal pubblico al privato si è affiancata la progressiva

che il concetto di sovranità alimentare non può essere ridotto alla dimensione puramente nazionale, auspica un recupero di tale concetto che passi per l'azione dell'Unione Europea e la cooperazione internazionale.

⁽⁶⁾ Esempari in questo senso le vicende che hanno interessato le c.d. *New Breeding Techniques*.

⁽⁷⁾ V. M. Ferrari, *Il seme tra logiche di mercato e diritti degli agricoltori: alcune riflessioni storico-comparative*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2020, p. 95.

⁽⁸⁾ K.O. Fuglie, P.W. Heisey, J.L. King, C.E. Pray, K. Day-Rubenstein, D. Schimmelpfennig, S.L. Wang, R. Karmakar-Deshmuck, *Research Investments and Market Structure in the Food Processing, Agricultural Input, and Biofuel Industries Worldwide*, USDA Economic Research Service Report n. 130, 2011; ETC Group, *Putting the Cartel Before the Horse... and Farm, Seeds, Soil, Peasants, Etc.*, settembre 2013, 13, disponibile all'URL: <<https://www.etcgroup.org/files/CartelBeforeHorse11Sep2013.pdf>>.

⁽⁹⁾ J.R. Kloppenburg, *First the Seed. The Political Economy of Plant Biotechnology*, Madison, The University of Wisconsin Press, 2004, p. 13.

concentrazione dell'innovazione nelle mani di poche imprese, spesso multinazionali. A partire in particolare dal 2016 si sono avute operazioni di acquisizione e fusione che hanno portato, con riferimento ad esempio al settore sementiero, ad avere quattro multinazionali che controllano circa il 60% del mercato¹⁰. Al contempo, uno studio del 2013 pubblicato dalla ONG ETC stima che il 75% di tutte gli investimenti in ricerca sui fattori di produzione sia riconducibile a sei multinazionali¹¹. Due le ragioni comunemente addotte per giustificare i processi di concentrazione in atto. Da un lato, gli alti costi fissi, dovuti in special modo alle funzioni di ricerca e sviluppo, darebbero luogo a concentrazioni di tipo orizzontale, vale a dire tra imprese attive nel medesimo comparto; dall'altro lato, la presenza di concentrazioni di tipo non orizzontale, cioè tra operatori che operano in comparti diversi, determinerebbero complementarità tra, ad esempio, sementi geneticamente modificate e prodotti chimici o, più recentemente, tra servizi riconducibili all'agricoltura di precisione e *agrochemicals*.

Come notato, una delle giustificazioni portate per spiegare le fusioni e acquisizioni degli ultimi anni riguarda i costi legati alla ricerca e sviluppo di nuovi input agricoli. Si tratta di un argomento che conduce inevitabilmente a considerare il ruolo che la proprietà intellettuale gioca sotto questo rispetto. Seppur con una notevole dose di approssimazione, è sufficiente qui ricordare che la proprietà intellettuale è utile non solo a proteggere e monetizzare gli investimenti compiuti

per sviluppare prodotti e processi innovativi, ma anche a incentivare la creazione di nuovi ritrovati¹². Questo, quantomeno, l'approccio tradizionale: ma vi è chi contesta che la proprietà intellettuale sia realmente utile a stimolare i processi di innovazione¹³. Rimane che gli operatori attivi nella ricerca e sviluppo di input agricoli utilizzano gli strumenti offerti dalla proprietà intellettuale in modo strategico per monopolizzare i risultati dei propri processi di innovazione e, così, non solo coprire i costi di tali processi, ma anche generare profitti per i propri azionisti. Si tratta di una dinamica che interessa prima di tutto e soprattutto le grandi multinazionali cui si faceva poco sopra riferimento, considerato che esse hanno risorse finanziarie e *know-how* interni capaci di ottimizzare il ricorso ai titoli di proprietà intellettuale.

Il risultato finale è che l'azione combinata innescata dallo spostamento degli investimenti dal pubblico al privato e dalla progressiva concentrazione degli attori attivi nell'innovazione dei fattori di produzione ha portato a rafforzare il raggio di azione della proprietà intellettuale, come si cercherà di meglio evidenziare nella sezione successiva. Possiamo però fin da subito sottolineare che le privative industriali costituiscono oggi la variabile più significativa nel limitare l'accesso ai fattori di produzione, rappresentando un titolo che consente ai suoi detentori di escludere i terzi dall'uso di nuovi input o, come normalmente accade, di condizionarlo al pagamento di un corrispettivo e al soddisfacimento di altre condizioni più o meno onerose¹⁴.

(¹⁰) OECD, *Concentration in seed markets: potential effects and policy responses*, Parigi, 2018, pp. 48 ss. Prima delle fusioni e acquisizioni del triennio 2015-2017, le prime dieci industrie sementiere controllavano tra il 62% e il 68% del commercio mondiale di sementi: J. Wesseler, A. Bonanno, D. Drabik, V.C. Materia, L. Malaguti, M. Meyer, T.J. Venus, *Overview of the Agricultural Inputs Sector in the EU*, Report for the Directorate-General for Internal Policies - Agriculture and Rural Development, 2015, p. 25.

(¹¹) ETC Group, *Putting the Cartel before the Horse... and Farms, Seeds, Soil, Peasants, etc.*, settembre 2013, 17 ss., disponibile all'URL: <<https://www.etcgroup.org/files/CartelBeforeHorse11Sep2013.pdf>>, p. 31.

(¹²) Per una lettura apertamente gius-economica della proprietà intellettuale e della protezione brevettuale in particolare, cfr. K.W. Dam, *The Economic Underpinnings of Patent Law*, in *Journal of Legal Studies*, 1994, 23, p. 247. Più recentemente hanno riaffermato il legame positivo tra proprietà intellettuale e innovazione F.S. Kieff, *Property Rights and Property Rules for Commercializing Inventions*, in *Minnesota Law Review*, 2001, 85, p. 697; H.H. Ramirez, *Defending the Privatization of Research Tools: An Examination of the Tragedy of the "Tragedy of the Anti-Commons" in Biotechnology Research and Development*, in *Emory Law Journal*, 2004, 53, p. 359.

(¹³) Revocano in dubbio, anche sulla base di dati empirici, i legami tra proprietà intellettuale e innovazione J. Lerner, *The Empirical Impact of Intellectual Property Rights on Innovation: Puzzles and Clues*, in *American Economic Review*, 2009, 99, p. 343; M. Boldrin, D.K. Levine, *Against Intellectual Monopoly*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; D. Foray, *Patent-Free Innovation. A Review of Economic Works Including the Analysis of a Recent Work in the Field of Experimental Economics*, in *Revue Économique*, 2013, 64, p. 9.

(¹⁴) Con riferimento al prezzo delle sementi, ad esempio, l'impatto che le varie fusioni e acquisizioni hanno avuto non è chiaro. Da un lato, il prezzo è cresciuto negli USA mediamente del 54% negli anni 2001-2011; nel caso di alcune sementi con tratti geneticamente modificati la crescita ha toccato il 74%. In Europa la crescita è stata molto più modesta, con variazioni che dipendono dai singoli Stati membri: ad esempio i prezzi delle sementi dei cereali sono cresciute del 6% nel periodo 2001-2016: OECD, *Concentration in seed markets: potential effects and policy responses*, cit., pp. 33 ss. Dall'altro lato, non vi sono evidenze certe che l'aumento dei prezzi, ove si sono verificati, dipenda dalle concentrazioni, né che queste ultime abbiano un impatto negativo sui processi di innovazione: OECD, *Concentration in seed markets: potential effects and policy responses*, cit., p. 14.

Provando ora a chiudere il cerchio di queste prime riflessioni introduttive, la domanda che pare opportuno porsi sembra quindi essere: qual è l'impatto della proprietà intellettuale sulla sovranità alimentare?

2.- Proprietà intellettuale e fattori di produzione: alcune tendenze

Prima di provare a rispondere a tale domanda, è necessario evidenziare alcune tendenze evolutive che impattano sul ruolo che la proprietà intellettuale ha rispetto ai fattori di produzione. La ragione, intuitiva, è che se la proprietà intellettuale rappresenta oggi il diaframma più significativo che si frappone all'accesso ai fattori di produzione, comprendere come questo si strutturi e quanto robusto sia riveste un'importanza centrale.

La prima tendenza, di carattere generale, riguarda il rafforzamento dei titoli di proprietà intellettuale. Si assiste, in altri termini, a un movimento espansivo che ha come suo esito l'irrobustimento delle privative per le nuove varietà vegetali. Un esempio è dato dall'estensione della protezione prevista per le nuove varietà vegetali alle varietà essenzialmente derivate. Come noto, le varietà vegetali godono di una tutela simil-brevettuale, *sui generis*, che in Europa è contenuta nel reg. 2100/1994¹⁵. Questa normativa recepisce all'interno dell'ordinamento comunitario la Convenzione UPOV¹⁶ la quale ha posto, a livello internazionale, norme uniformi di tutela per i nuovi ritrovati vegetali. La versione originale della Convenzione non prevedeva che le varietà derivate potessero ricevere

tutela; tuttavia, una riforma introdotta nel 1991 ha disposto che vadano protette anche questi tipi di varietà che, come dice il nome, derivano prevalentemente da una varietà di partenza. I paragrafi 5 e 6 dell'art. 13, reg. 2100/1994 riflettono le modifiche occorse alla Convenzione UPOV, sancendo che i diritti dei titolari di privative vegetali si estendono anche alle varietà essenzialmente derivate da una varietà iniziale¹⁷.

La seconda tendenza è rappresentata dall'impiego simultaneo di più privative per proteggere la medesima innovazione varietale. Il riferimento è, in particolare, al possibile concorso di brevetto e certificati varietali. Mentre un tempo brevetto e certificati varietali sembravano rappresentare un'alternativa secca, oggi la medesima varietà può essere protetta sia tramite il brevetto sia tramite la tutela *à la* UPOV. Proprio se si guarda a quest'ultima, la riforma della Convenzione operata nel 1991 ha abolito il divieto di c.d. doppia tutela, per cui ora è possibile proteggere una varietà vegetale sia tramite il diritto *sui generis* previsto nella Convenzione, sia tramite il brevetto¹⁸. Ma anche le esperienze municipali rivelano scelte simili. Questo è molto chiaro se si guarda all'esperienza statunitense, dove da anni i costitutori possono ricorrere sia al brevetto sia al certificato varietale¹⁹. In Europa la scelta è meno netta: per parte della dottrina il brevetto si applicherebbe solo ai ritrovati biotecnologici, in conformità a quanto previsto dalla direttiva 1998/44²⁰; per altra parte della dottrina vi sarebbe nella prassi degli uffici brevetti un impiego cumulativo di brevetti e certificati vegetali²¹.

In terzo luogo, il segreto commerciale, un tempo cene-

⁽¹⁵⁾ Regolamento (CE) n 2100/1994 del Consiglio del 27 luglio 1994 concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali. A. Germanò, *Le novità vegetali*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 184; M. Valletta, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, Milano, 2005; C.E. Mayr, *La disciplina delle nuove varietà vegetali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2000, 3-4, p. 847.

⁽¹⁶⁾ *Convention Internationale pour la protection des obtentions végétales*, Ginevra, 2 dicembre 1961. In dottrina, per una prima introduzione, Valletta, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, cit.; G. Vignoli, *Aspetti giuridici delle attività genetiche in agricoltura*, Milano, 1986.

⁽¹⁷⁾ F. Massa, *Spigolature sulla normativa in tema di protezione giuridica delle varietà vegetali derivate*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 2018, p. 393; F. Morri, *Nuove varietà vegetali*, in A. Vanzetti (a cura di), *Codice della proprietà industriale*, Milano, 2013, 1117, pp. 1140 ss.

⁽¹⁸⁾ P. Altilli, *La tutela delle novità vegetali ed il privilegio dell'agricoltore*, in *Il nuovo diritto*, 2007, pp. 538. 540 s.; Germanò, *Le novità vegetali*, cit., p. 203.

⁽¹⁹⁾ Soluzione ritenuta legittima dalla Corte Suprema nella decisione *J.E.M. Ag Supply, Inc. v. Pioneer Hi-Bred Int'l, Inc.*, 534 U.S. 124 (2001).

⁽²⁰⁾ G. Floridia, *Le invenzioni*, in P. Auteri, G. Floridia, V. Mangini, G. Olivieri, M. Ricolfi, P. Spada, *Diritto industriale. Proprietà intellettuale e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2012, 211, p. 225. Cfr. anche la Comunicazione della Commissione 2016/C 411/03 che esclude dalla tutela brevettuale i prodotti ottenuti da processi essenzialmente biologici.

⁽²¹⁾ A. Vanzetti, V. di Cataldo, *Manuale di diritto industriale*, Milano, 2012, p. 495.

rentola del diritto industriale, è oggi protagonista di una nuova primavera. La sua *vis expansiva* si spiega se si guarda ai settori in cui trova impiego, vale a dire aree rispetto alle quali i tradizionali strumenti riconducibili alla proprietà intellettuale non riescono a trovare applicazione. È questo, ad esempio, il caso dell'agricoltura di precisione, dove i dati giocano un ruolo centrale e, al contempo, non possono essere protetti tramite le privative classiche²². Ma il segreto commerciale viene utilizzato per tutelare una serie di dati generati per sviluppare nuovi prodotti dell'agrochimica, quali diserbanti o pesticidi. In particolare, vengono fatte rientrare nel suo perimetro di protezione anche le informazioni che l'inventore sottopone alle autorità regolative per ottenere l'approvazione di un dato composto o prodotto²³. La forza espansiva che sembra contraddistinguere il segreto commerciale in questi ultimi anni involge due aspetti che vanno tenuti analiticamente separati, seppure siano operazionalmente connessi: da un lato, l'allargamento di cosa si debba intendere per informazioni riservate; dall'altro lato, la loro assimilazione all'istituto dominicale, con una tutela di tipo esclusivo forte.

La quarta tendenza riguarda il ruolo svolto dal contratto, il quale sta assumendo sempre maggiore centralità. In particolare, le licenze dei titoli di proprietà industriale sono in grado, in misura più o meno ampia a seconda dei casi e degli ordinamenti, di condizionare la disciplina delle privative in modo da favorire gli interessi dei titolari di quelle stesse privative. Si tratta di un fenomeno che trova riscontro sia nel caso di titoli

tradizionali (brevetto, marchio, diritto d'autore, certificati UPOV), giacché i contratti di licenza possono parzialmente derogare alla disciplina prevista per essi; sia, soprattutto, in quegli ambiti in cui l'informazione in quanto tale non pare ricevere protezione in base agli istituti classici della proprietà intellettuale, ragion per cui il contratto (unitamente, eventualmente, al segreto commerciale e, come si dirà a breve, alla tecnologia in quanto tale) offre un efficace strumento di protezione degli interessi dei privati. Un esempio del primo tipo di casi è offerto dalle licenze che limitano il diritto degli agricoltori a conservare parte del raccolto a fini di risemina²⁴ o che disciplinano gli obblighi informativi che l'agricoltore ha nei confronti del titolare di una privativa UPOV per facilitarne l'*enforcement*²⁵. Quanto al secondo gruppo di fattispecie, può essere nuovamente richiamato il caso dell'agricoltura di precisione, in cui i dati e le informazioni che da quei dati possono essere tratte sono oggi protette prevalentemente per il tramite del contratto anche in ragione del fatto che brevetti e *copyright* non sono utilizzabili in questo contesto.

Una quinta tendenza riguarda il ruolo della tecnologia, sempre più capace di incorporare e, in qualche misura, rendere superflua la regola²⁶. Un'illustrazione di questa dinamica è offerta dalla sperimentazione delle c.d. GURTs (*Genetic Use Restriction Technologies*) che rendono le sementi sterili dopo il primo raccolto, in tal modo *bypassando* i problemi che l'*enforcement* delle privative pone²⁷; ma anche dall'applicazione di forme di agricoltura di precisione²⁸, di tracciabilità

(²²) Cfr. in generale J. Drexler, *Designing Competitive Markets for Industrial Data – Between Propertisation and Access*, Max Planck Institute for Innovation and Competition Research Paper No. 16-13, 2016, disponibile all'URL: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2862975>.

(²³) E. Caliceti, *La divulgazione delle informazioni ambientali relative ad emissioni e l'interesse alla riservatezza commerciale nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto agrario*, 2017, II, 213, pp. 229-230. La tendenza è particolarmente pronunciata negli USA, come testimonia il caso *Ruckelshaus v. Monsanto*, US Supreme Court, 26 giugno 1984, 467 U.S. 986.

(²⁴) Si tratta di un'ipotesi relativamente diffusa negli USA e che prende il nome di *seed-wrap licenses*, su cui J.M. Chen, *An Agricultural Law Jeremiad: The Harvest is Past, the Summer Is Ended, and Seed Is not Saved*, in *Wisconsin Law Review*, 2014, 235, pp. 241 ss.; D.L. Burk, *DNA Rules: Legal and Conceptual Implications of Biological "Lock-Out" Systems*, in *California Law Review*, 2004, 92, 1553, pp. 1557 ss.

(²⁵) M. Ferrari, *La protezione delle varietà vegetali: l'esecuzione agricola fra tutela del costitutore e difesa degli interessi degli agricoltori* (nota a Corte di giustizia UE, 17 ottobre 2019, C-239/18), in *Riv. dir. agr.*, 2019, II, p. 183.

(²⁶) Per una visione a più ampio spettro che analizza come la tecnologia incorpori la regola R. Caso, *Digital Rights Management. Il commercio delle informazioni digitali tra contratto e diritto d'autore*, Padova, 2006, disponibile all'URL: http://eprints.biblio.unitn.it/4375/1/Roberto.Caso_DRM.pdf.

(²⁷) In tema D.L. Burk, *DNA Rules: Legal and Conceptual Implications of Biological "Lock-Out" Systems*, in *California Law Review*, 2004, 92, p. 1553.

(²⁸) P. Lattanzi, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 555

basata su *blockchain*²⁹ e di c.d. *smart contracts*³⁰, con l'impiego di algoritmi impenetrabili dai comuni mortali. A ciò si aggiunga che la tecnologia non solo affianca, o frequentemente sostituisce, le regole applicabili, quali ad esempio quelle in materia di privative, ma estende anche il perimetro di tutela esistente, proteggendo ambiti non coperti dalla proprietà intellettuale o, quantomeno, difficilmente difendibili per mezzo del suo tramite. È questo, ad esempio, il caso della tutela dei dati, i quali di per sé non sono suscettibili di protezione in base alla disciplina della proprietà intellettuale, ma che tuttavia possono essere resi di fatto inaccessibili grazie all'introduzione di barriere tecnologiche appositamente predisposte. Lo strapotere tecnologico è infine validato e rafforzato dal ricorso al contratto, il quale può, ad esempio, prevedere il divieto di aggirare le misure tecnologiche di protezione oppure obbligare ad avvalersi di specifiche soluzioni 'chiuse', creando così una dinamica sinergica che porta a livelli di protezione particolarmente significativi.

Un'ultima tendenza che merita di essere menzionata è rappresentata dalla progressiva compressione del diritto degli agricoltori a reimpiantare le sementi conservate da raccolti precedenti, diritto previsto all'art. 14 del reg. 2100/1994 seppure nel rispetto di determinate condizioni meglio precisate dal reg. 1768/1995³¹. Si tratta, in altri termini, di una limitazione della c.d. eccezione agricola che può avvenire sia in via contrattuale, sia riconoscendo penetranti poteri di investigazione ai titolari di certificati varietali che vogliono controllare se il diritto di reimpianto viene esercitato alle condizioni previste dalla normativa applicabile³².

3.- Gli effetti

Le tendenze descritte poco sopra determinano una

serie di effetti che costituiscono significativi fattori di condizionamento del funzionamento del comparto agroalimentare.

Il primo di questi effetti è costituito dalla compressione dello spazio di accesso ai fattori di produzione, così come dalla limitazione della possibilità di loro impiego imposta dai titolari, in larga misura oggi privati, delle privative. La fitta rete di presidi, riconducibili tanto alla proprietà intellettuale quanto al contratto, unitamente al ruolo di primissimo piano che la tecnologia gioca nel rendere accessibili o inaccessibili, a seconda dei casi, i ritrovati dell'innovazione fanno sì che la parte agricola si trovi in una posizione di debolezza rispetto ai grandi fornitori di input. Il secondo effetto rappresenta una conseguenza di quanto appena notato. Il controllo dell'accesso ai fattori di produzione è in grado di determinare un'iniqua distribuzione di valore all'interno della filiera, con compromissione del diritto degli agricoltori a un reddito dignitoso.

La ragione è intuitiva: l'asimmetria di potere esistente tra i fornitori di input e gli agricoltori rappresenta il meccanismo di innesco di dinamiche sperequative in cui il più forte si appropria, se non di tutto, della maggior parte del valore aggiunto che deriva dall'introduzione di fattori di produzione innovativi. Qualche riscontro in tal senso comincia ad emergere. Uno studio condotto nel 2018 su incarico dell'ONG Oxfam, che aggrega dati a livello mondiale riguardanti il periodo 1995-2011, mostra come, mediamente, il 25,1% del prezzo finale per un prodotto agroalimentare finisce nelle tasche dei fornitori di fattori di produzione e solo il 13,9% in quelle degli agricoltori³³. Un secondo studio, sempre commissionato da Oxfam nel 2018, ha rivelato che, nel periodo 1986-2015, in alcuni comparti la porzione di valore che spetta ai fornitori di input è cresciuta del 72%, mentre quella degli agricoltori è

⁽²⁹⁾ G. Spoto, *Gli utilizzi della Blockchain e dell'Internet of Things nel settore degli alimenti*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2019, 1, p. 25.

⁽¹⁸⁾ A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in Aa.Vv., *Cento anni di vita della Rivista di Diritto Agrario. Una breve antologia per riflettere sul futuro*, a cura di M. Goldoni, E. Sirsi, G. Strambi, E. Cristiani, M. Alabrese, S. Matteoli, All. *Riv. dir. agr.* n. 4-2021, pp. 313 ss.

⁽³⁰⁾ W. D'Avanzo, *Blockchain e smart contracts per la gestione della filiera agroalimentare. Potenzialità, progetti e problemi giuridici dell'internet del valore*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 93.

⁽³¹⁾ Regolamento (CE) n. 1768/1995 della Commissione del 24 luglio 1995 che definisce le norme di attuazione dell'esenzione agricola prevista dall'articolo 14, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali.

⁽³²⁾ M. Ferrari, *La protezione delle varietà vegetali: l'esenzione agricola fra tutela del costitutore e protezione degli agricoltori*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, II, p. 183.

⁽³³⁾ Oxfam, *Ripe for Change*, giugno 2018, 17, disponibile all'URL: <https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/cr-ripe-for-change-supermarket-supply-chains-210618-en.pdf>. Lo studio precisa altresì che l'8,1% del prezzo finale beneficia gli intermediari, il 22,8% i trasformatori, il 30,1% la grande distribuzione.

diminuita del 26%³⁴.

Un terzo tipo di effetti riguarda l'innovazione in quanto tale. Quest'ultima può infatti essere ostacolata dalla proliferazione di titoli proprietari che creano veti incrociati rispetto all'accesso ad informazioni utili a sviluppare nuovi ritrovati: si tratta del fenomeno che la letteratura gius-economica conosce sotto il nome di *anti-commons*³⁵. Il fatto che le informazioni siano controllate in maniera esclusiva da una pluralità di soggetti genera alti costi transattivi che ne impediscono il loro impiego ottimale, specie in tutti quei casi in cui il loro uso congiunto potrebbe innescare nuovi cicli di innovazione. I titoli proprietari di cui si discorre possono assumere forme diverse: si può trattare di privative industriali, di limitazioni o divieti formalizzati in un contratto, di restrizioni all'accesso rese possibili da precise scelte tecnologiche. Un possibile antidoto è rappresentato dal c.d. *cross-licensing*, tramite cui imprese concorrenti si concedono accesso reciproco alle porzioni di informazione che controllano e/o alle tecnologie protette dai titoli di proprietà intellettuale³⁶. Il fenomeno è parte di un più ampio fronte di strategie cooperative tra fornitori di fattori di produzione che possono ricomprendere contratti per sviluppare progetti di ricerca congiunti, accordi transattivi che pongono fine a controversie circa la violazione di titoli di proprietà intellettuale, contratti di collaborazione a più ampio spettro³⁷. Il *cross-licensing* rappresenta tuttavia una dinamica che può accentrare nelle mani di pochi l'informazione alla base dell'innovazione, di fatto accentuando le sperequazioni esistenti.

Infine, gli effetti cui si è fatto cenno poco sopra sono in grado di compromettere anche il perseguimento di politiche di sovranità alimentare perché limitano la capacità di autodeterminarsi e di innovare. Le ragioni alla base di questa affermazione sono evidenti. L'autodeterminazione nelle scelte di politica agroalimentare dipende, tra le altre cose, dalla possibilità di accedere ai fattori di produzione esistenti e di promu-

vere percorsi di ricerca e sviluppo per crearne di nuovi. È questo, ad esempio, il caso delle politiche di sostenibilità che l'Unione europea si prefigge di perseguire nei prossimi anni, come emerge nella Strategia *Farm to Fork*³⁸. Il documento è ricco di riferimenti alla necessità di un impiego più efficiente e razionale di fattori produttivi quali i fertilizzanti e i pesticidi, così come all'opportunità di promuovere innovazione nella filiera agroalimentare al fine di renderla più sostenibile. I legami tra innovazione e input sono chiari: l'introduzione di input nuovi è una delle condizioni necessarie per raggiungere gli ambiziosi obiettivi di sostenibilità fissati dal legislatore comunitario. Se però le condizioni sia di sviluppo che di accesso sono determinate in buona misura non dagli Stati, ma dagli operatori privati, si comprende agevolmente come possano determinarsi distorsioni nell'implementazione delle politiche pubbliche. Di qui l'interrogativo che si è posto in apertura del contributo: quanto spazio di autodeterminazione rimane in capo a Stati e comunità?

4.- Quali soluzioni?

La risposta che di primo acchito si sarebbe tentati di dare all'interrogativo che chiude la sezione precedente è che lo spazio di sovranità che rimane in capo a Stati e comunità è molto poco. In realtà il discorso è più complesso di quanto possa apparire. In primo luogo, perché il legislatore impiega una serie di leve per indirizzare il comportamento di chi sviluppa nuovi ritrovati. Si pensi ai finanziamenti pubblici, volti ad incentivare alcune linee di ricerca, o ai benefici fiscali, che possono essere concessi a favore di *start-ups* che operano in settori considerati decisivi. In secondo luogo, perché si possono immaginare soluzioni volte ad accrescere lo spazio di autodeterminazione che Stati e comunità hanno rispetto ai fattori di produzione. Va infatti rimarcato come il vero snodo problematico rimanga quello dell'accesso agli input. In altri ter-

⁽³⁴⁾ Oxfam, *Ripe for Change*, cit., 18. Lo studio aggiunge che la percentuale di valore a beneficio della grande distribuzione è cresciuta dell'11%, mentre quella dei trasformatori è calata del 12%.

⁽³⁵⁾ M.A. Heller, *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, in *Harvard Law Review*, 1998, 111, p. 621.

⁽³⁶⁾ OECD, *Concentration in seed markets: potential effects and policy responses*, cit., pp. 67 ss.

⁽³⁷⁾ I. Musselli Moretti, *Tracking the Trend towards Market Concentration: The Case of the Agricultural Input Industry*, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/DITC/COM/2005/16, 20 aprile 2006, 3, disponibile all'URL: <https://unctad.org/en/docs/ditccom200516_en.pdf>, pp. 33 ss.

⁽³⁸⁾ Comunicazione della Commissione europea, 20 maggio 2020, *A Farm to Fork Strategy for a Fair, Healthy and Environmentally-friendly Food System*, COM(2020) 381 final.

mini, il legislatore può (e anzi, in qualche misura, deve) incentivare attività di ricerca e sviluppo in settori che ritiene cruciali, in modo tale da orientare le scelte degli operatori privati: ma deve anche farsi carico di disegnare meccanismi che permettano di utilizzare quei ritrovati a condizioni giuste. L'obiettivo diviene così quello di gestire alcune dinamiche che, ostacolando l'accesso equo ai fattori di produzione, compromettono la sovranità alimentare di una comunità. A tal fine è possibile immaginare l'impiego di strategie diverse.

In primo luogo, il settore pubblico dovrebbe investire in innovazione funzionale a promuovere la sovranità alimentare, se ritiene che quest'ultima rappresenti un obiettivo prioritario. Ciò implica non solo dedicare risorse allo sviluppo di nuovi ritrovati utili a rendere la filiera agroalimentare in linea con gli obiettivi di *food sovereignty* perseguiti, ma anche condizionare la concessione di tali risorse all'implementazione di meccanismi di accesso che siano equi. Più in generale, il settore pubblico dovrebbe adottare politiche distributive dei prodotti dell'innovazione su cui vanta privative attente a far sì che questi non siano controllati da pochi, ad esempio evitando nella misura possibile licenze esclusive.

In secondo luogo, sarebbe opportuno valutare con maggiore cura sotto il profilo antitrust i processi di fusione e acquisizione che interessano i grandi produttori di fattori di produzione. Le dinamiche sperequative che si sono indicate nelle pagine precedenti trovano infatti il proprio *humus* nella concentrazione di potere in capo ad alcune grandi multinazionali. Parrebbe quindi naturale chiedere alle autorità antitrust di erigere un primo argine che contenga tali fenomeni. E tuttavia queste non sono state ad oggi particolarmente attive nel valutare casi riguardanti la concentrazione di *agricultural input providers*³⁹; al contrario, la maggior parte dell'attenzione si è rivolta alle fusioni e acquisizioni riguardanti i settori della trasformazione e distribuzione⁴⁰. Sarebbe così opportuno

che le autorità di vigilanza dedicassero attenzione anche al segmento a monte della filiera agroalimentare, intervenendo in tutti quei casi in cui la posizione di forza dei fornitori è tale da poter condizionare il funzionamento del mercato.

In terzo luogo, le norme in materia di proprietà intellettuale che interessano i fattori di produzione dovrebbero essere interpretate anche alla luce dei valori e principi dell'eccezionalismo agricolo, evitando letture tutte interne alla proprietà intellettuale che svalorizzano l'importanza che gli input hanno per la sicurezza e la sovranità alimentare. Volendo esemplificare, suscita qualche perplessità l'assenza di riferimenti all'eccezionalismo agricolo nelle decisioni della Corte di giustizia che si occupano della protezione di nuovi ritrovati vegetali oppure del diritto degli agricoltori a reimpiantare le sementi. Ancora: la Strategia *Farm to Fork*, che si è richiamata in precedenza, non contiene alcun riferimento alla proprietà intellettuale e, più specificamente, alle privative che ragionevolmente copriranno i nuovi input sviluppati per rendere la filiera agroalimentare più sostenibile. Si tratta di un tema che ha una significativa importanza, per cui sarebbe auspicabile sul punto una presa di posizione, in termini di *policy*, da parte delle istituzioni comunitarie.

In quarto luogo, è necessario supportare quelle nicchie di resistenza alla 'proprietizzazione' dell'innovazione che si basano su circuiti informali o alternativi a quelli di mercato, ad esempio promuovendo reti di scambio di sementi o di condivisione di conoscenze tra comunità locali. Un'ulteriore esemplificazione è rappresentata dall'impiego di modelli *open source*, attraverso il ricorso ad apposite licenze applicate sulle confezioni di semi. Tali licenze contengono normalmente due disposizioni: 1. la libertà di utilizzare le sementi senza restrizioni e senza l'obbligo di pagare alcun corrispettivo; 2. la possibilità di creare nuove varietà dalle sementi fornite, purché tali nuove varietà siano anch'esse distribuite tramite licenze aperte⁴¹.

Infine, i corpi intermedi, quali ad esempio le associa-

⁽³⁹⁾ Per quanto riguarda l'esperienza statunitense D.L. Moss, *Consolidation in Agriculture and Food: Challenges for Competition Enforcement*, in *Concurrences*, 2016, 1, 10, p. 11. Peraltro, alla scarsa attenzione ai processi di consolidamento che hanno interessato gli *input suppliers* si è aggiunto un atteggiamento benevolo rispetto a pratiche restrittive dell'accesso a risorse (ad es. tratti genetici) coperte da privative industriali, anch'esse potenzialmente anticompetitive: P.C. Carstensen, *The Mixed Record of the Obama Administration in Food Competition Policy Leaves Many Unresolved Issues: "Talking the Talk, but not Walking the Walk"*, in *Concurrences*, 2016, 1, 15, pp. 19 ss.

⁽⁴⁰⁾ I. Lianos, D. Katalovsky, A. Ivanov, *The Global Seed Market, Competition Law and Intellectual Property Rights: Untying the Gordian Knot*, in *Concurrences*, 2016, 2, 62, pp. 74-75.

⁽⁴¹⁾ M. Ferrari, *The protection of seeds between open and closed models*, in AIDA, *Innovation in Agri-food Law between Technology and Comparison*, Milano, 2019, p. 209.

zioni dei produttori, possono giocare un ruolo importante, in particolare contribuendo a negoziare condizioni di licenza più eque a favore dei propri associati. Si tratta di una funzione coerente con i compiti che la disciplina comunitaria affida loro: l'art. 152, par. 1, lett. b), punto viii del reg. 1308/2013 dispone infatti che le organizzazioni dei produttori possano provvedere all'acquisizione comune di fattori di produzione⁴². Ma è possibile immaginare anche che queste, all'interno della propria struttura, sviluppino servizi, ad esempio in campo digitale, volti ad ottimizzare l'impiego di input fisici innovativi.

Il perseguimento di politiche di sovranità alimentare che non si limitino a facili slogan, ma che intendano affrontare in modo attento e coerente gli snodi problematici che possono comprometterne lo svolgimento richiede di dare il giusto peso anche al segmento a monte della filiera. Un qualche timido segnale di cambiamento può essere colto oltreatlantico grazie all'*Executive Order* emanato dal Presidente Biden nel luglio 2021⁴³. Il documento è finalizzato a rafforzare la concorrenza in alcuni settori importanti per l'economia statunitense, tra cui il settore agroalimentare. Lo scopo è limitare gli effetti negativi che scaturiscono dai processi di *corporate consolidation*. L'*Order* ha così invitato il *Department of Agriculture* (USDA) a disegnare interventi regolativi che tocchino anche il settore della fornitura di fattori di produzione. Con due *notices* del marzo 2022, la prima concernente le sementi e gli altri fattori di produzione⁴⁴, la seconda i fertilizzanti⁴⁵, l'*Agricultural Marketing Service* dello USDA ha sollecitato commenti da parte degli *stakeholders* su vari profili di interesse, come ad esempio l'impatto dei processi di concentrazione sulla disponibilità di *agricultural inputs*, il ruolo della proprietà intellettuale, la presenza di condotte commerciali e contrattuali in grado di indebolire la competitività del mercato. La speranza è che

questo segnale sia colto anche in Europa.

ABSTRACT

Il contributo analizza le relazioni tra la protezione dell'innovazione tramite il sistema delle privative e la nozione di sovranità alimentare, in particolare guardando al segmento a monte della filiera agroalimentare, vale a dire quello riguardante la fornitura di fattori di produzione. La disponibilità di fattori di produzione efficaci e innovativi è cruciale nel rendere possibile il buon funzionamento del comparto agroalimentare nel suo complesso e il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla politica. In uno scenario in cui la concentrazione dei fornitori è molto elevata e pochi soggetti controllano un ampio numero di privative sugli input tecnologicamente più avanzati, si cercherà di comprendere quale sia lo spazio che Stati e comunità hanno nel disegnare autonomamente le proprie politiche in campo agroalimentare.

The paper analyses the relations between the protection of innovation via the intellectual property rights and the notion of food sovereignty, in particular looking at the upward segment of the agrifood chain, i.e. the part concerning the supply of production factors. The availability of effective and innovative production factors plays a crucial role in making possible both the functioning of the entire agrifood sector and the achievement of the goals set in the political agenda. In a scenario where the concentration of suppliers is high and a few subjects control a broad spectrum of IP rights protecting the inputs most technologically advanced, what is the space that States and communities have in autonomously designing their agrifood policies?

□

⁽⁴²⁾ La versione italiana della norma parla di "appalti comuni dei mezzi di produzione". Il riferimento agli appalti non deve trarre in inganno: si tratta di una traduzione non felice perché qui la norma fa riferimento non al contratto di appalto in senso proprio, bensì alle attività di approvvigionamento o acquisizione di fattori di produzione. Questa interpretazione trova conforto leggendo altre versioni linguistiche dell'art. 152: in quella inglese si legge "joint procurement of inputs"; in quella spagnola "adquisición conjunta de materias primas"; in quella francese di "acquisition conjointe des intrants".

⁽⁴³⁾ Executive Order 14036 del 9 luglio 2021, *Promoting Competition in the American Economy*, 86 FR 36987.

⁽⁴⁴⁾ *Agricultural Marketing Service, USDA, Competition and the Intellectual Property System: Seeds and Other Agricultural Inputs*, cit.

⁽⁴⁵⁾ *Agricultural Marketing Service, USDA, Access to Fertilizer: Competition and Supply Chain Concerns*, cit.

Ricerche

Norme sensoriali incitative e norme sperimentali.

Il caso *Rémunérascore*

Alessandra Di Lauro

1.- Norme sensoriali e norme sperimentali: quale normatività giuridica

In uno studio pubblicato nel 2018 nella *Revue trimestrielle de droit civil*¹ Catherine Thibierge ha condotto l'esplorazione di un nuovo terreno normativo, quello delle norme sensoriali, teorizzando la costruzione di una categoria giuridica o quanto meno di una normatività espressa in forme la cui analisi avrebbe potuto aiutarci a meglio comprendere come opera e quali spazi occupa il diritto.

Proseguendo la strada aperta da Carbonnier nella elaborazione del concetto di *internormativité*, come insieme composto da regole giuridiche e non giuridiche interconnesse che circolano in ambiti permeabili a partire da un insieme di rappresentazioni e di valori intorno ai quali si identifica una società², la giurista arriva a confutare l'assunto secondo il quale «*La règle de droit est capable de s'approprier n'importe quelle autre règle sociale, mais (...) l'inverse n'est pas vrai*» constatando che le norme tecniche, ad esempio le norme ISO, ed il ruolo delle stesse norme sensoriali, appaiono rimettere in discussione la superiorità del diritto rispetto alla norma sociale o quanto meno rinviano ad una densificazione del diritto³.

La normatività giuridica finisce per conferire una portata nuova alle norme sociali preesistenti producendo

a sua volta una normatività sociale; ma anche le norme sociali sono dotate di una propria "normatività" ed è in questa estrema fluidità di sistemi normativi che potrebbero essere rintracciate le linee di quella ricerca epistemologica giuridica attuale che si interroga sulla solubilità dei concetti e degli spazi⁴.

In questi tempi si fa sempre più ampio anche il ricorso a norme "a tempo", disposizioni inserite in diversi contesti, destinate ad avere una durata almeno inizialmente determinata pur non dovendo regolare un'urgenza e non trovando origine in situazioni d'emergenza quanto, piuttosto, dipendendo la loro durata dai risultati di una sperimentazione. Queste norme, come le norme sensoriali, interrogano il diritto sotto numerosi profili, mettendo in crisi la bipartizione *hard law* e *soft law*, frammentano le griglie teoriche dei tratti riconosciuti alle regole giuridiche e il pluralismo e l'istituzionalismo degli ordinamenti giuridici⁵ e facendoci fare i conti con un legislatore sperimentatore.

L'annuncio della "sperimentazione" di un c.d. "*rémunérascore*" sui prodotti agricoli si presenta come un'occasione preziosa per qualche approfondimento sulla natura delle norme sperimentali e delle norme sensoriali e su cosa esse raccontano della normatività giuridica.

2.- Alle soglie dell'introduzione di un "*rémunérascore*"

Come informare i consumatori delle condizioni di remunerazione dei produttori agricoli? *Il Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux* francese (CGAAER) è stato incaricato il 18 marzo 2022 dal *Ministère* francese de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (DGPE) di avanzare una proposta (un quadro preliminare) che potesse permettere di valutare metodologie e modalità di eti-

(¹) C. Thibierge, *Les normes sensorielles*, in *Revue trimestrielle de droit civil*, 2018, p. 567.

(²) Si veda il celebre scritto di J. Carbonnier, *Les phénomènes d'inter-normativité*, in *European Yearbook in law and sociology*, éd. La Haye, 1977, p. 42 et s., article repris dans *Essais sur les lois*, 2e éd., 1995, p. 288.

(³) C. Thibierge et al., *La Densification normative. Découverte d'un processus*, Mare & Martin, 2013.

(⁴) C. Thibierge et al., *La Force normative. Naissance d'un concept*, LGDJ, Paris, 2009.

(⁵) Naturalmente il riferimento nell'ambito del "pluralismo", dell'"istituzionalismo" e della "necessità" non può che essere al pensiero di Santi Romano, *L'ordinamento giuridico* (1918), 2a ed., Sansoni, Firenze, 1946 per un primo approfondimento del quale si veda: E. Ripepe (a cura di) *Ricordando Santi Romano in occasione dell'inaugurazione dei corsi dell'a.a. 2010-2011 nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa*, Pisa, 2013.

chettatura atte a far fronte a questa necessità. Compito del CGAAER era di tracciare un primo panorama delle comunicazioni già esistenti rivolte a informare il consumatore sulla remunerazione dei produttori agricoli e di esplorare le modalità di informazione sulla base delle richieste di un emendamento presentato al momento della discussione delle *Loi n. 2021-1104 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* (detta *loi Climat Résilience*) dalla deputata LaREM Célia de Lavergne⁶ e confluito nella *Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021* (detta *Loi EGALIM 2*) destinata a proteggere la remunerazione degli agricoltori⁷. L'art. 10 della legge *EGALIM 2* prevede la messa in atto di un "affichage" destinato ad apportare ai consumatori una informazione relativa alle condizioni di remunerazione degli agricoltori per sensibilizzarli ad un consumo più virtuoso, permettere l'evoluzione delle "buone" pratiche e comunicare e creare valore per gli agricoltori anche in vista della transizione ecologica.

Nel febbraio 2023 il CGAAER ha presentato il Rapporto n° 22042, nov. 2022⁸ «*Comment informer les consommateurs des conditions de rémunération des producteurs agricoles ? Architecture à mettre en place pour accompagner l'expérimentation prévue par l'article 10 de la Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs*»,

che costituisce un primo passo verso l'apposizione su alcuni prodotti agricoli di un'etichetta che in modo semplificato viene indicata come «*rémunérascore*».

Il quadro entro il quale è stato chiamato ad operare il CGAAER è, come anticipato, l'art. 10 della *Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs*⁹ che prevede la creazione di un sistema di informazione al consumatore sulle condizioni di remunerazione dei produttori agricoli. Questa informazione è inserita in una "sperimentazione" della durata di cinque anni durante i quali saranno esaminati differenti metodi di valutazione dei ricavi dei produttori e modalità di espressione dell'informazione (marchi, etichette, supporti elettronici). I metodi scelti dovranno tenere conto dell'impatto negativo sulla remunerazione degli agricoltori dei prodotti importati e delle diversità territoriali. La sperimentazione riguarderà le filiere della carne bovina, i prodotti lattieri, alcuni prodotti da Agricoltura biologica e altri prodotti che dovranno essere indicati attraverso un successivo decreto e sarà condotta esaminando le iniziative di attori pubblici e privati che verranno selezionati da un Comitato composto dal *Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire* (DGPE), dal *Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique* (DGCRF), da *FranceAgriMer*¹⁰, dall'*Institut national de la consommation* (INC)¹¹ e dal Presidente del

(⁶) *Protéger la rémunération des agriculteurs* (no 4134) Amendement n°CE435 - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr, emendamento depositato l'11 giugno 2021.

(⁷) *Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs* (dite *loi EGALIM 2*), JORF n°0244 du 19 octobre 2021

(⁸) CGAAER (C. Medous, F. Moreau), rapport n° 22042, «*Comment informer les consommateurs des conditions de rémunération des producteurs agricoles? Architecture à mettre en place pour accompagner l'expérimentation prévue par l'article 10 de la Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs*», nov. 2022.

(⁹) L'Art. 10, *Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs* (dite *loi EGALIM 2*), JORF n°0244 du 19 octobre 2021, così recita: «I. - Un affichage destiné à apporter au consommateur une information relative aux conditions de rémunération des producteurs de produits agricoles fait l'objet d'une expérimentation pour une durée maximale de cinq ans. Cet affichage s'effectue par voie de marquage ou d'étiquetage ou par tout autre procédé approprié, y compris par voie électronique. Il fait notamment ressortir, de façon facilement compréhensible pour les consommateurs, l'impact en termes de rémunération des producteurs des prix auxquels sont achetés leurs produits. Les expérimentations visent à évaluer différentes méthodologies et modalités d'affichage. Cette méthodologie prend en compte l'impact négatif sur la rémunération des agriculteurs français d'un approvisionnement en matière première agricole importée.

II. - L'expérimentation tient compte d'un double objectif de diversité et de représentativité, notamment territoriales. Elle porte sur la filière viande bovine et les produits laitiers, sur certaines productions agricoles issues de l'agriculture biologique ainsi que sur certaines autres productions agricoles, définies par décret. Durant la phase d'expérimentation, les personnes publiques ou privées qui souhaitent mettre en place un affichage destiné à apporter au consommateur une information relative aux conditions de rémunération des producteurs de produits agricoles doivent mentionner le caractère expérimental de l'affichage à proximité immédiate de celui-ci. Le bilan de chaque expérimentation est transmis par le Gouvernement au Parlement.

(¹⁰) FranceAgriMer, è stata creata con l'ordonnance n. 2009-325 du 25 mars 2009.

(¹¹) L'*Institut national de la consommation* (INC) è un ente pubblico nazionale creato nel 1966 (articoli L. 822-1, L. 822-2 et R. 822-1 du Code de la Consommation).

Consiglio scientifico creato *ad hoc*.

Nel concreto quali metodi saranno utilizzati per arrivare a valutare la remunerazione dei produttori agricoli? Si tratterà di una dichiarazione simile a quella “Nutri-score” (par.6) o a quelle che si collocano nell’area delle etichette “Ecoscore”? Che rapporto avrà questa nuova informazione con i segni già esistenti? Ancora presto per dirlo perché il Rapporto, pur dando qualche indicazione, fornisce solo una lista di raccomandazioni che merita in ogni caso di esaminare proprio per il rilievo che esse assumono nell’approfondimento della conoscenza della complessità e diversità dei metodi utilizzabili per calcolare la remunerazione del produttore (par. 2), delle modalità di espressione dell’informazione relativa alla remunerazione (par. 3) e dei rapporti che potrebbero instaurarsi fra i nuovi segni individuati, le disposizioni unionali nonché gli altri segni già presenti sul mercato (par. 4).

Quel che è certo è che questa iniziativa mira ad implementare il consumo responsabile attraverso disposizione sperimentali (par.5) che condurranno probabilmente all’introduzione di un’altra “norma sensoriale incitativa” (par. 6)¹².

2. Come calcolare la remuneratività in agricoltura: la diversità dei metodi

Individuare un metodo per calcolare la remunerazione del produttore agricolo non è agevole. Emerge, infatti, anche dal Rapporto del CGAER che il prezzo di acquisto del prodotto agricolo non è un riferimento di per sé stesso sufficiente a produrre un buon indicatore visto le diverse altre variabili che incidono sui costi complessivi come le eventuali altre materie utilizzate (nel caso di prodotti trasformati), le diversità delle zone geografiche, le modifiche di prezzo collegate alle variazioni stagionali e la presenza di molteplici e diversi fattori che incidono sui ricavi che il produttore potrà ottenere.

Una comunicazione sui prezzi può, inoltre, essere espressa scomponendo il prezzo di vendita del prodotto per consentire al consumatore di identificare il compenso reale del produttore in termini di ricavi (si tratta del metodo seguito da “C’est qui le patron?”¹³); attraverso la presenza di indicatori interprofessionali atti a fornire informazioni sulla base di dati obiettivi validi per alcune organizzazioni interprofessionali (come il “*rémunérascore*” della Lidl¹⁴); facendo riferimento ai costi di produzione e individuali poi armonizzati da un gruppo di agricoltori (come il *label* promosso dalla FNAB¹⁵); sulla base del reddito reale dei produttori.

Ognuno di questi metodi presenta degli aspetti controversi. La valutazione che ricorre alla scomposizione del prezzo non tiene conto, ad esempio, dei costi della produzione; il metodo basato sugli indicatori interprofessionali non può essere utilizzato per filiere che non hanno indicatori di questo tipo e trascura l’esistenza di situazioni particolari dipendenti dalle zone geografiche o dal tipo di produzione; una valutazione basata sul costo di produzione individuale può prestarsi a delle elaborazioni ingannevoli in quanto potrebbe essere fornita un’informazione costruita per ottenere un’indicazione in etichetta positiva; infine la valutazione legata ai redditi dei produttori è un’informazione molto costosa da ottenere e presuppone la possibilità di accedere alla contabilità per il controllo di ciascuna impresa.

Come arrivare allora a definire un metodo che contenga degli elementi che siano rappresentativi delle diverse istanze e che si presenti, come indicato nel Rapporto, “robusto” dal punto di vista scientifico? Il Rapporto suggerisce di tenere conto delle informazioni che possono emergere dai contratti (ad esempio, il fatto che il contratto preveda l’esclusione di una penale in caso di condizioni meteorologiche avverse), delle differenze di costi legate a diversi modi di coltivare (convenzionale, biologico, transgenico), della presenza in alcune filiere di dati relativi ad indicatori di prez-

⁽¹²⁾ C. Thibierge, *Les normes sensorielles*, in *Revue trimestrielle de droit civil*, 2018, p. 567.

⁽¹³⁾ «C’est qui le Patron ?!» - *La Marque du Consommateur* (cestquilepatron.com)

⁽¹⁴⁾ <https://www.reussir.fr/lidl-lance-le-remunerascore-sur-la-viande-bovine>

⁽¹⁵⁾ *Label Fnab* : “On va plus loin que le commerce équitable” – *Bio Linéaires* | *le magazine professionnel des points de ventes bio, biodynamiques et diététiques* (biolineaires.com).

⁽¹⁶⁾ Tra gli indicatori filiera citati quelli redatti dall’*Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes* (INTERBEV) sulla carne bovina AB – *note méthodologique*, mai 2022 e sui vitelli (*Note méthodologique Calcul du Prix de Revient des Veaux sous Signes Officiels de Qualité*, février 2022). Per quanto riguarda la produzione lattiera si veda, *Fascicule mis à jour du CNIEL sur l’économie laitière en chiffres 2022* <https://fr.calameo.com/read/00223005197f72e51d1fd>.

zo¹⁶. Non si dovrebbero trascurare neppure le variabili sui ricavi del produttore legate al fatto che il prodotto sia stato sottoposto a una o più trasformazioni e/o che sia composto da più materie prime e/o che faccia ricorso o sia costituito da materie importate (pp. 21-24). Ad un quadro già così articolato si dovrebbe poter aggiungere un sistema di valutazione dell'impatto ambientale del prodotto e ciò anche per non favorire le pratiche meno virtuose come potrebbe accadere, ad esempio, nel settore della carne a seconda della scelta del mangime o della tipologia di pascolo: fattori che possono incidere fortemente sui ricavi. Occorre, inoltre, tenere conto del pericolo di costruire sistemi di comunicazione che finiscono per favorire la grande distribuzione a discapito dei piccoli produttori creando una concorrenza "sleale" fra mercati e sistemi produttivi e effetti diversi da quelli desiderati.

La ricerca del metodo più corretto per valutare i livelli di remuneratività dell'attività dell'agricoltore ci restituisce tutta la complessità dei mercati agricoli e rinvia, inevitabilmente, ai diversi orientamenti che è possibile esprimere in ordine alle politiche agricole, ai diversi sistemi di organizzazione dei produttori¹⁷, al sistema delle relazioni fra gli anelli della filiera¹⁸, agli abusi di posizione dominante¹⁹ e, in generale, alla disciplina delle relazioni contrattuali nella filiera²⁰.

La proposta di un *rémunérascore* del settore alimentare ribadisce la specificità e centralità della produzione agricola e si inserisce in un quadro normativo unionale già denso e articolato all'interno del quale le stesse finalità plurime della PAC trovano conferma negli

anni ma subiscono anche un continuo rinnovamento testimoniando il difficile coordinamento dei diversi e ambiziosi obiettivi dell'art. 39 TFUE.

Come è stato rilevato il quadro normativo che scaturisce dagli obiettivi della PAC costituisce "un sistema complesso, che unifica in una disciplina plurifunzionale ragioni della concorrenza e ragioni della sicurezza alimentare, supera la distinzione fra materie, accomuna in un unico ambito di regolazione tutti i soggetti della filiera produttiva ed i consumatori e mira ad assicurare la stabilità del mercato e la trasparenza delle condizioni di produzione e commercializzazione"²¹.

Tuttavia proprio la proposta di un *rémunérascore* evidenzia quanto ancora ci sia da fare nel settore agricolo che ha già visto interventi volti a incidere sulle disposizioni relative al mercato interno per delineare spazi normativi compatibili con le esigenze del settore (si pensi alla disciplina della concorrenza nel settore agro-alimentare) e a integrare nella disciplina del mercato le preoccupazioni sulla salute e quelle ambientali, di tutela dei produttori e dei consumatori in un approccio di filiera all'interno della quale produttori e consumatori di volta in volta si trovano a poter svolgere il ruolo di attori del cambiamento.

Il *rémunérascore* potrebbe, quindi, essere considerato come complementare al sistema già delineato ma potrebbe anche essere un indizio della difficoltà ad intervenire in modo più incisivo su un mercato che, per quanto particolarmente sensibile e rispondente a bisogni essenziali, stenta a trovare modalità di governo adeguate.

(¹⁷) L. Russo, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in P. Borghi – I. Canfora - A. Di Lauro – L. Russo (a cura di). *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, 2021, p. 12; A. Jannarelli, *Il mercato agroalimentare europeo*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 328; A. Jannarelli, *Il mercato agroalimentare europeo*, in *Dir. agroalim.*, 2020, 337; S. Carmignani - N. Lucifero, (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, 2020; M. Goldoni, *Le regole di filiera e il mercato*, in *Riv. dir. agr.* 2020, I, p. 86; I. Canfora, *Organizzazioni dei produttori agricoli*, in *Dig. disc. priv., sez. civ., Agg.*, XI, Milano, 2018, p. 355 ss.

(¹⁸) S. Carmignani, voce *Filiera agroalimentare*, in *Dig. civ. agg.* XI, 222; F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013.

(¹⁹) S. Masini, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, 2019, 259; Id., *Abusi di filiera (agroalimentare) e giustizia del contratto*, Bari, 2022.

(²⁰) G. Pisciotta Tosini, *I contratti di cessione nella filiera alimentare*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 139; I. Canfora, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 125; L. Russo, *Vendita dei prodotti agricoli e alimentari, effettività della tutela e pratiche commerciali sleali*, in *Orizzonti dir. comm.*, n. 3, 2020, 763 ss; A. Jannarelli, *Profili del sistema agroalimentare e agroindustriale. I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, Bari, 2018, p. 261; L. Russo, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 372.

(²¹) F. Albisinni, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4, 2021, p. 7. Si veda anche F. Albisinni, «*Transparency, crisis and innovation in EU food law*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2015, n° 1, p. 97.

(²²) Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Si vedano i contributi di M. Giuffrida, G. D'Amico, L. Russo, S. Masini, R. Saija,

La stessa disciplina delle pratiche sleali nella filiera agricola e alimentare²² apparirebbe in questa ultima lettura non del tutto risolutiva rispetto a quelle plurime finalità di politica agricola la cui attuazione richiede modelli decisori pubblici e individuazione di responsabilità nelle pratiche del mercato e nella distribuzione, nei contratti, nelle filiere che non possono essere trasferiti sul mondo del consumo²³. Senza contare che la sperimentazione di queste comunicazioni potrebbe, poi, avere effetti perversi sul mercato continuando a favorire operazioni di concentrazione a discapito dei piccoli produttori.

Una comunicazione intorno alla remunerazione dei produttori agricoli richiede che siano valutate attentamente anche le modalità da seguire nella realizzazione della comunicazione per evitare i profili di eventuale ingannevolezza che possono derivare da una non corretta individuazione del metodo ma anche da una comunicazione che risulta poco chiara, trasparente e comprensibile.

3.- Come comunicare il “*rémunérascore*”

Sulle modalità di espressione del “*rémunérascore*” ci sono divergenze di vedute. Alcuni dei portatori di interesse ascoltati nel corso dei lavori che hanno condotto alla formulazione del Rapporto propendono per il ricorso a uno score, tipo quello *Nutri-Score* (par. 6) perché già conosciuto dai consumatori e perché consentirebbe di esprimere, attraverso il sistema di lettere e colori, elementi diversificati e complessi. Viene giustamente rilevato, però, che la presenza di un altro score creerebbe probabilmente confusione nei consumatori. C'è chi propende, invece, per un *label* che sia

accompagnato da un “regolamento d'uso” che possa fornire un riferimento puntuale con requisiti specifici e controllabili. La grande distribuzione preferirebbe una modalità di indicazione della remunerazione che tenga conto di tutti i diversi segmenti della filiera di approvvigionamento affinché le critiche non si concentrino solo sull'ultimo anello della filiera.

I relatori del Rapporto mettono in luce la necessità di una discussione scientifica intorno a questi temi che possa portare a valutare la necessità di introdurre forme di espressione di tipo descrittivo o prescrittivo (attraverso i colori e le lettere), diversificate per categorie di prodotti e che si concilino con altre già esistenti.

A queste perplessità nella scelta delle modalità di informazione si aggiungono quelle legate al pericolo che si debba modificare il *packaging* del prodotto (p. 25) il che farebbe propendere per una espressione dell'informazione fornita in formato elettronico magari ricorrendo anche al sistema della *Blockchain*²⁴. Questi sistemi, tuttavia, non sono ancora molto diffusi tra tutte le fasce di consumatori e la diffusione delle informazioni, così come l'obiettivo di queste nuove indicazioni, rischiano di essere compromessi.

In ogni caso intorno al segno scelto dovrà essere costruita la fiducia del consumatore. La partecipazione delle diverse parti interessate all'elaborazione della forma di espressione che sarà sperimentata è considerata un fattore da tenere in considerazione. Proprio per questo il Rapporto prevede un'architettura della *governance* della sperimentazione con la creazione di un *Comité de pilotage*, di un *Comité scientifique*, di un *Comité des partenaires*.

Ma è interessante notare che laddove nel Rapporto si fa riferimento alla costruzione della fiducia si segnali

M. Ferrari, A. e A. Artom, F. Assenza, al Convegno AIIDA di Reggio Calabria del 26-27 novembre 2021 pubblicate in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2021 e n. 1-2022.

(²³) F. Albisinni, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4, 2021, p. 20, invita ad interpretare la disciplina dell'agricoltura valorizzando “la componente di “Politica”, dunque di decisione e di responsabilità”. “Muovendo dalle finalità della PAC” scrive l'A., “il laboratorio legislativo dell'Unione Europea va elaborando modelli e strumenti innovativi, che intervengono su snodi essenziali dello stesso diritto interno degli Stati membri, quali quelli relativi alla scelta del diritto applicabile.”

(²⁴) Sulla *blockchain* nel settore alimentare: A. Di Lauro, *La blockchain nel settore agroalimentare come discorso e come dispositivo*, in *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di Blockchain*. Vol. 2: *Blockchain, mercato e circolazione delle ricchezze*. a cura di M. Navaretta, L. Ricci, A. Vallini, Torino, 2021, p. 231; S. Rolandi, G. Brunori, *Strumenti per la co-creazione di scenari futuri di digitalizzazione nel settore agroalimentare in Il potere della tecnica e la funzione del diritto*, op.cit., p. 221; E. Sirsi, *L'impiego di blockchain nell'agroalimentare: introduzione alla giornata di studio in Il potere della tecnica e la funzione del diritto*, op. cit., p. 217; V. G. Spoto, *Gli utilizzi della Blockchain e dell'Internet of Things nel settore degli alimenti*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2019, p. 25 ss.; W. D'Avanzo, *Blockchain e smart contracts per la gestione della filiera agroalimentare. Potenzialità, progetti e problemi giuridici dell'internet del valore*, in *Dir. agroalim.* 2021, p. 93. Si veda anche per il ruolo della *blockchain* nella tracciabilità: F. Prete, *La tracciabilità*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 252.

come essa possa essere alimentata grazie ad un efficace ed imparziale sistema di controllo, ad un'attenta e trasparente costruzione dei requisiti alla base della concessione del segno e alla natura pubblica del segno. Si legge che "*Le fait que cette expérimentation soit initiée et conduite par l'Etat semble être un facteur positif.*" Affermazione che potrebbe essere letta come espressione di fiducia nei confronti dell'apparato statale ma anche come ricerca del necessario equilibrio fra interessi confliggenti attraverso una elaborazione e gestione pubblica del segno e la scelta della sua natura pubblica. Un modo per riappropriarsi della espressione politica non delegando totalmente al mercato e ai consumatori scelte di politica pubblica.

4.- Il rapporto fra fonti e fra segni

La sperimentazione di una modalità di comunicazione della remunerazione del produttore agricolo dovrà naturalmente rientrare nel quadro disciplinare unionale e confrontarsi in primo luogo con le disposizioni del reg. UE 1169/2011. In particolare tale iniziativa dovrà essere condotta rispettando quanto previsto dagli artt. 38 a 45 del regolamento citato e tenendo conto del fatto che l'art. 39 stabilisce che gli Stati membri debbono notificare tutti i progetti riguardanti una etichetta obbligatoria complementare alla Commissione e agli Stati membri (art. 45 del reg. 1169/2011). La proposta di un'etichetta complementare deve essere, inoltre, giustificata da uno dei seguenti motivi: a) protezione della salute pubblica; b) protezione dei consumatori;

c) prevenzione delle frodi; d) protezione dei diritti di proprietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni d'origine controllata e repressione della concorrenza sleale.

Anche in considerazione del quadro disciplinare nel quale andrebbe ad inserirsi la comunicazione della quale si discute, i relatori del Rapporto ritengono che essa debba essere a carattere facoltativo.

Tale iniziativa dovrà tenere conto anche delle proposte portate avanti dalla Commissione nel contesto della *Farm to Fork*. La Commissione, infatti, prevede di elaborare un quadro di etichettatura sostenibile che riguardi gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari²⁵.

La Commissione è stata interpellata al momento della preparazione del Rapporto qui esaminato e ha confermato che il contesto dell'iniziativa rientrava nell'ambito delle proposte sui sistemi alimentari sostenibili, cosa peraltro prevedibile, lasciando, quindi, pensare che il "*rémunérascore*" scelto dovrà poi confrontarsi con la soluzione adottata in ambito unionale. In ogni caso la Commissione ha manifestato interesse per l'iniziativa francese (p. 10), visto che la sperimentazione potrebbe fornire elementi di riflessione interessanti per l'elaborazione del segno europeo.

Si tenga conto che proprio in quest'ambito esistono già alcune indicazioni di carattere generale volte ad evitare l'inganno nella comunicazione che se non osservate potrebbero portare ad un'informazione sociale e sulla sostenibilità fuorviante²⁶ e a un *social washing*.

Il Rapporto segnala, poi, due situazioni rispetto alle

⁽²⁵⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni una Strategia "Dal Produttore Al Consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, Com/2020/381 final.

Sulla comunicazione intorno alla sostenibilità dei prodotti si vedano: A. Di Lauro, *La Stratégie «De la ferme à la table»: vers plus de transparence sur les impacts écologiques des denrées alimentaires?* in corso di pubblicazione; S. Bolognini, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 615; M. Ferrari, *Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, n° 4, p. 594; L. Leone, *Certificazioni etiche (lavoro, ambiente, religioni, benessere animale)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, op. cit., p. 532.

⁽²⁶⁾ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»). V. anche le modifiche introdotte dalla Dir. (UE) 2024/825 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 febbraio 2024. Si vedano, in particolare, gli *Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno* (2021/C 526/01). Di notevole interesse, sono le *Directives relatives à la fourniture d'informations sur la durabilité des produits. Orientations mondiales sur l'élaboration de déclarations sociales, économiques et environnementales efficaces en vue de garantir et d'éclairer les choix des consommateurs*, Programme des Nations unies pour l'environnement, 2017, https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/guidelines_full_french.pdf, all'interno delle quali si ritrova anche una definizione di "greenwashing".

quali potrebbe porsi il problema del rapporto fra segni diversi. Si tratta delle disposizioni francesi relative a una etichetta obbligatoria introdotta nella *Loi AGECE: Loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*, art. 15 che prevede una modalità di etichettatura destinata a informare i consumatori sul rispetto dei criteri ambientali e sociali. Questa disposizione, divenuta ad applicazione obbligatoria, suppone un lavoro sotto il profilo della valutazione dell'impatto sociale che è stato affidato alla piattaforma *Responsabilité sociale des entreprises (RSE) de France Stratégie* che ha elaborato il *Rapporto Affichage social sur les biens et services – France Stratégie – Février 2022*²⁷. Anche se il sistema "rémunérascoré" opera in un ambito non del tutto coincidente con quello del segno relativo alle informazioni sull'impatto sociale dei prodotti e anche se quest'ultimo non è limitato ai prodotti alimentari né espressamente ai criteri di remunerazione dei produttori, sono evidenti i possibili punti di contatto e di conflitto fra queste comunicazioni.

Altro ambito disciplinare che potrebbe entrare in contrasto con il segno in preparazione è quello del commercio equo che è disciplinato dal 2005 in Francia con una legge in favore delle piccole e medie imprese (*Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises*)²⁸ il cui art. 60 definisce la

nozione di *commerce équitable*. Il ricorso a questo segno, inizialmente destinato ai prodotti provenienti dai Paesi in via di sviluppo è in piena espansione in Francia. La più recente legge francese chiamata *Loi climat résilience (LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets)*²⁹ ha modificato l'art. 60 individuando le condizioni per l'apposizione del label "Commerce équitable", condizioni entrate in vigore il primo gennaio 2023³⁰.

I label "Commerce équitable" presenti in Francia sono in totale otto e presentano sette categorie di impegni³¹ di cui tre possono rientrare nell'ambito delle condizioni che dovranno essere prese in considerazione per valutare la remuneratività dei produttori agricoli perché prevedono di tenere in considerazione i prezzi remunerativi basati sulla negoziazione e i costi di produzione, l'esistenza di un partenariato pluriennale tra produttore e acquirenti, il versamento di una somma supplementare destinata a coprire progetti collettivi.

Infine occorrerà portare avanti una riflessione di carattere generale sulle finalità, gli scopi e gli obiettivi di altre e diverse forme di etichettatura. Come rileva lo stesso Rapporto, il *Nutri-score* (par. 6), ad esempio, si inserisce in un contesto in cui è possibile effettuare un controllo sul prodotto finale sulla base di parametri oggettivi. Si tratterà a questo punto di valutare quanto

(²⁷) *Affichage social sur les biens et services* - France Stratégie - Février 2022, Animateur J.P. Chanteau, Co-rapporteurs B. Perdreau-G. De Vienne,

(²⁸) *Loi n. 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises*, JORF, n. 179, 3 août 2005.

(²⁹) *Loi n. 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, JORF n. 196, 24 août 2021.

(³⁰) L'art. 10 nella versione modificata, così recita : «I. - Le commerce équitable s'inscrit dans la stratégie nationale de développement durable. II. - Le commerce équitable a pour objet d'assurer le progrès économique et social des travailleurs en situation de désavantage économique du fait de leur précarité, de leur rémunération et de leur qualification, organisés au sein de structures à la gouvernance démocratique, au moyen de relations commerciales avec un acheteur, qui satisfont aux conditions suivantes: 1° Un engagement entre les parties au contrat sur une durée permettant de limiter l'impact des aléas économiques subis par ces travailleurs, qui ne peut être inférieure à trois ans; 2° Le paiement par l'acheteur d'un prix rémunérateur pour les travailleurs, établi sur la base d'une identification des coûts de production et d'une négociation équilibrée entre les parties au contrat; 3° L'octroi par l'acheteur d'un montant supplémentaire obligatoire destiné aux projets collectifs, en complément du prix d'achat ou intégré dans le prix, visant à renforcer les capacités et l'autonomisation des travailleurs et de leur organisation. Chaque entreprise intervenant dans ces filières valorise des modes de production et d'exploitation respectueux de l'environnement et de la biodiversité, tels que l'agroécologie lorsqu'il s'agit de filières alimentaires, et est en mesure de produire des informations relatives à la traçabilité des produits. Les entreprises faisant publiquement état de leur appartenance au commerce équitable participent à des actions de sensibilisation et d'éducation à des modes de production et de consommation socialement et écologiquement durables. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application du livre IV du code de commerce. Un décret en Conseil d'Etat précise les critères du désavantage économique, au sens du premier alinéa du présent II, et les modalités contractuelles définies aux 1° à 3°. Il bis.-Seuls les produits satisfaisant aux conditions définies au II et soumis à des systèmes de garantie ou conformes à des labels reconnus dans les conditions prévues au III peuvent comporter le terme "équitable" dans leur dénomination de vente. III. - Les systèmes de garantie et les labels de commerce équitable sont reconnus, pour une durée renouvelable de trois ans, par la plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises, qui comprend parmi ses membres un député et un sénateur et dont les missions et la composition sont précisées par décret».

(³¹) https://www.commerceequitable.org/wpcontent/uploads/lecommerceequitable/orientation_reglementation_labelsvf.pdf

sia opportuna tale comunicazione, per quale motivo sia stata scelta una comunicazione non semplificata ma valutativa, la pertinenza dei parametri utilizzati, la non ingannevolezza, la trasparenza e la comprensibilità delle informazioni trasmesse. La riflessione, invece, intorno a un'etichetta che possa dare informazioni sulla remunerazione dei produttori presenta aspetti di complessità maggiori rispetto a quelli presenti nell'ambito del *Nutri-score* che riguardano il metodo da adottare e che si riscontrano nel campo della ricerca di una corretta etichetta ambientale.

Senza contare che si tratta di comunicare in un ambito che non risponde a parametri già stabiliti, come accade nell'ambito del lavoro salariale, e che porta ad interrogarsi su quale remunerazione possiamo considerare corretta nell'esercizio di un'iniziativa economica libera e anche quanto sia opportuno stabilire che a determinate attività sia assicurato un livello di remunerazione sufficiente realizzata non attraverso il governo del sistema ma indirettamente attraverso una "spinta gentile" (par. 6) sui consumatori e, poi, sui mercati. Insomma c'è da domandarsi se un trasferimento di responsabilità sul consumatore sia il modo più adatto per ottenere il risultato cercato.

5.- La sperimentazione delle norme e il "rémunérascore"

Il *rémunérascore* rientra nell'ambito dell'elaborazione di normative sperimentali che stanno trovando spazio in diversi contesti geografici e che, tuttavia, presenta-

no una base giuridica, fortemente disomogenea e non sempre accompagnata da adeguate riflessioni.

La Francia ha affrontato le questioni sollevate dal ricorso a disposizioni sperimentali procedendo nel 2003 a modificare la Costituzione per inserire l'art. 37-1 che prevede la possibilità che leggi e regolamenti, per un oggetto determinato e una durata limitata, introducano norme sperimentali³². Esiste, inoltre, un vero dibattito francese intorno alle disposizioni di carattere sperimentale per ricostruire il quale è di grande interesse la lettura del Rapporto del *Conseil d'Etat Les expérimentations: comment innover dans la conduite des politiques publiques?* del 10 ottobre 2019 dal quale emerge come il ricorso alle norme sperimentali sia molto ampio anche nel settore agricolo e alimentare rispondendo ad obiettivi molto diversificati. Si va dalle misure che dovrebbero permettere di conciliare la presenza di orsi con lo svolgimento delle attività di pastorizia³³, alla sperimentazione su dispositivi che possano condurre ad una limitazione nell'utilizzo dei prodotti fitosanitari³⁴, all'introduzione di macelli mobili di cui dovrà essere verificata anche la rispondenza ai requisiti sul benessere animale³⁵, ad una serie di misure di implementazione dei volumi delle produzioni di materie destinate alle produzioni di qualità³⁶. Altre misure sono state introdotte più di recente: tra queste la sperimentazione intorno ad un modello di clausola detta del "tunnel de Prix"³⁷ e la sperimentazione della scelta data al fornitore di mettere fine a tutte le relazioni commerciali con un distributore o domandare un preavviso³⁸.

La normativa sperimentale non sembra al momento

(³²) L'art. 3 de la *Loi Constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, *JORF*, n°75 du 29 mars 2003 ha introdotto nella Costituzione francese l'art. 37-1: *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental.*

(³³) *Rapport Propositions d'évolution des mesures d'accompagnement aux éleveurs confrontés à la prédation de l'ours et aux difficultés économiques du pastoralisme - Cas des Pyrénées centrales*, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), la Documentation française, mars 2019.

(³⁴) *Misure inserite nella Loi n. 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle*, *JORF*, n.0068 du 21 mars 2017.

(³⁵) *Loi n. 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, *JORF*, n. 0253 du 1 novembre 2018, art- 73.

(³⁶) A titolo di esempio si veda il *Décret n. 2017-1539 du 3 novembre 2017 portant expérimentation du volume complémentaire individuel pour les vins de base destinés à l'élaboration de vins effervescents bénéficiant des appellations d'origine protégées «Crémant de Loire» et «Crémant d'Alsace»*, *JORF*, n.0259 du 5 novembre 2017.

(³⁷) *Loi n. 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs (déta EGALIM 2)*, *JORF*, n. 0244 du 19 octobre 2021.

(³⁸) *Loi n. 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs*, *JORF*, n. 0077 du 31 mars 2023.

avere prodotto una grande riflessione in Italia, se si eccettuano le osservazioni legate all'uso, anche troppo ampio, della decretazione integrativa e correttiva nelle deleghe legislative³⁹; ambito diverso rispetto al tipo di disposizioni sperimentali oggetto di queste riflessioni. Eppure anche l'Italia ricorre a questa particolare "categoria" di norme come è accaduto proprio nel settore agroalimentare con riferimento alle disposizioni sull'origine: del latte e dei prodotti a base di latte che hanno imposto l'indicazione del Paese di mungitura, di trasformazione, di confezionamento⁴⁰; del Paese di coltivazione del grano e del paese di molitura per la pasta⁴¹; del riso con l'indicazione obbligatoria del Paese di coltivazione, di lavorazione e di confezionamento⁴²; del pomodoro di cui occorre indicare l'origine sull'etichetta dei derivati⁴³; della provenienza della carne suina per i prodotti trasformati⁴⁴. Si tratta di disposizioni che hanno suscitato molte perplessità in quanto l'entrata in vigore di alcune di esse non è stata preceduta dalla procedura di notifica; in alcuni casi (quello del latte) la procedura di notifica non è stata ripetuta in occasione delle ulteriori e sostanziose modifiche delle misure originarie che erano state notificate; per i profili di incompatibilità con la normativa unionale e, da ultimo, per la proroga alla quale sono stati sottoposti tali provvedimenti⁴⁵.

Di sicuro interesse sono alcuni studi sul ricorso alle disposizioni sperimentali in Francia, nel Regno Unito e

nei Paesi Bassi, studi che comprendono anche la cosiddetta normazione *sandbox*⁴⁶, nell'ambito della quale si collocano regimi normativi sperimentali che prevedono una stretta collaborazione tra attori pubblici e privati consentendo l'applicazione temporanea di un diverso regime a un piccolo gruppo di imprese (ad esempio per testare nuovi prodotti finanziari)⁴⁷.

Le perplessità che si possono nutrire di fronte a queste "categorie" di norme sono numerose. Innanzitutto l'elaborazione delle disposizioni sperimentali dovrebbe seguire regole rigorose, essere inserita in un quadro ben delineato e anche la stessa durata della sperimentazione non dovrebbe essere rimessa al caso ma determinata sulla base di scelte frutto di valutazioni scientifiche e trasparenti. Spesso, però, anche nelle occasioni nelle quali si procede con una certa accortezza alla formulazione della sperimentazione, la durata delle disposizioni sperimentali sembra legata a fattori che restano imprecisati o che non risultano sufficientemente giustificati. Altrettanto spesso restano oscure le modalità della verifica. La valutazione della fase di sperimentazione dovrebbe essere rimessa non solo a generici richiami all'obiettività, imparzialità e pertinenza delle valutazioni ma ad un vero e proprio "protocollo" che dovrebbe consentire di conoscere in anticipo con quali metodi e seguendo quali criteri si procederà alla raccolta, all'analisi e alla valutazione dei risultati della sperimentazione. Senza contare che

⁽³⁹⁾ E. Caterina, *Legislazione sperimentale e decreti legislativi integrativi e correttivi*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2021, p. 1209; L. Gori, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2-2019.

⁽⁴⁰⁾ D.M. 9 dicembre 2016, *Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattieri caseari, in attuazione del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *GU Serie Generale* n.15 del 19-1-2017.

⁽⁴¹⁾ D.M. 26 luglio 2017, *Indicazione dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro*, in *GU Serie Generale* n.191 del 17-08-2017.

⁽⁴²⁾ D. M. 26 luglio 2017, *Indicazione dell'origine in etichetta del riso*, in *GU Serie Generale* n.190 del 16-08-2017.

⁽⁴³⁾ D.M. 16 novembre 2017, *Indicazione dell'origine in etichetta del pomodoro*, in *GU Serie Generale* n.47 del 26-02-2018.

⁽⁴⁴⁾ D. M. 6 agosto 2020, *Disposizioni per l'indicazione obbligatoria del luogo di provenienza nell'etichetta delle carni suine trasformate*, in *GU Serie Generale* n. 230 del 16-09-2020.

⁽⁴⁵⁾ D. M. 21 dicembre 2022, *Proroga dei regimi sperimentali dell'indicazione di origine da riportare nell'etichetta degli alimenti, alla luce delle consultazioni in corso di modifica del regolamento UE n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio*.

Per la ricostruzione di queste vicende si vedano: F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, UTET, V ed., 2023, p. 273; P. Borghi, *L'indicazione del paese d'origine dell'alimento*, in *Compendio di diritto alimentare*, in (a cura di) L. Costato, P. Borghi, V. Paganizza, S. Rizzioli, L. Salvi, 2022, Padova, p. 214; A. Di Lauro, *La circolazione dei prodotti alimentari*, in (a cura di) P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo) *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 34; A. Germanò, *L'etichettatura di origine*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, op. cit., p. 332; A. Di Lauro, *Les évolutions récentes et significatives du droit rural*, in *Riv. dir. agr.*, IV, 2019, 768.

⁽⁴⁶⁾ S. Ranchordas, *Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes: Law without Order?* (September 30, 2021). Paper n. 10/2021.

⁽⁴⁷⁾ H. J. Allen, *Regulatory Sandboxes*, in *The George Washington Law Review*, 87, 2019, p. 579; D. Zetsche, R. Buckley, D. Arner, J. Barberis, (2017). *Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation*, in *Fordham Journal of Corporate and Financial Law*, 23 (1), 2017, 31, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3018534>.

dovrebbe essere stabilito anche l'impegno finanziario per non rischiare di veder fallire il "monitoraggio" della sperimentazione e la valutazione finale vanificando l'intera sperimentazione. Inoltre la "sperimentazione" normativa dovrebbe avvenire all'interno di un sistema che consenta di conoscere e gestire la presenza di eventuali conflitti di interesse e che, anche attraverso il ricorso alle regole in materia di trasparenza, consenta una valutazione politica sulla base di studi scientifici imparziali⁴⁸. Sembra, invece, che si proceda scegliendo la sperimentazione ma nello stesso tempo dimenticando la maggior parte dei metodi e criteri che sono da tempo collegati ad una "buona" sperimentazione. Le disposizioni sperimentali per certi versi intaccano una distinzione oramai consolidata fra *hard law* e *soft law* nella quale si ricomprende una «panoplia di atti non tipizzati e non riconducibili entro le tradizionali fonti del diritto (denominati, ad es., dichiarazioni di principi, raccomandazioni, risoluzioni, carte, codici di condotta, linee guida, programmi d'azione, ecc.)»⁴⁹. Nel caso delle norme sperimentali non si tratta, infatti, di lasciare che i percorsi decisionali si realizzino altrove rispetto al livello delle istituzioni tradizionali di governo o di prevedere che standard elaborati da autorità indipendenti e/o concordati da soggetti privati guidino la governance, come accade spesso nei settori fortemente influenzati da aspetti tecnici, come per esempio per la gestione di Internet⁵⁰, in caso di crisi sanitarie (come nel caso dell'epidemia da Covid 19⁵¹) o come è accaduto per il recente conflitto bellico Russia-Ucraina⁵². Qui si va oltre quella *soft law* che trova sempre più spazio nei contesti dominati da aspetti tecnico-scientifici o emergenziali perché con le

disposizioni sperimentali si consente proprio al potere pubblico di introdurre normative sottoposte ad una sperimentazione di massa.

Il rischio non è solo quello di una sorveglianza politica più estesa che può essere solamente temperata dall'adozione di tutte le misure possibili per evitare di ritracciare luoghi, persone, situazioni ma che finisce per fornire, comunque, informazioni su categorie, seppure generalizzate di "utenti-consumatori" ma quello presente in alcuni ambiti all'interno dei quali l'adozione di disposizioni sperimentali può finire per vanificare gli obiettivi che si vorrebbero raggiungere attraverso la sperimentazione.

Una cosa, infatti, è lasciare che le norme sperimentali operino nell'ambito dell'organizzazione di un'attività, consentendo di verificare come possano essere migliorati processi (ad esempio quelli che riguardano l'utilizzazione di dispositivi per limitare l'uso dei prodotti fitosanitari); altra cosa è invece prevedere forme diversificate di "etichettature sperimentali". In questo caso la presenza di disposizioni sperimentali tende non solo ad introdurre deroghe a discipline generali, ad anticipare decisioni⁵³ ma anche a presentare alla scelta del consumatore elementi che sembrano non trovano altrove una disciplina adeguata. La responsabilizzazione del consumatore che ne consegue non è priva di conseguenze. Se il mercato dovesse orientarsi in un certo modo alcuni operatori potrebbero avere difficoltà a seguire l'evoluzione (i piccoli produttori, ad esempio) senza che l'intero sistema sia effettivamente cambiato, senza cioè che il percorso di cambiamento sia stato frutto non solo di una scelta politica (che potrebbe essere rintracciata nell'introduzione della

⁽⁴⁸⁾ F. Albisinni, «Transparency, crisis and innovation in EU food law», in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2015, n° 1, p. 97; ID., *Trasparenza e Scienze della vita, nella codificazione europea*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, n° 3, p. 3.

⁽⁴⁹⁾ Così: A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto: art. 1-9*, in *Commentario del Codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 2011, p. 151. Cfr., fra altri, M.R. Ferrarese, *Soft law: funzioni e definizioni*, in A. Somma (a cura di), A. Somma (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 73. Si vedano anche per aspetti diversi legati, in particolare, al rapporto fra *soft law* e Autorità indipendenti: M. Manetti, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee guida Anac*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1-2020; G. Morbidelli, *Degli effetti giuridici della soft law*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, fasc. n. 2-2016, p. 1; R. Titomanlio, *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, n. 1-2017, p. 3.

⁽⁵⁰⁾ E. Bertolini, V. Lubello e O. Pollicino (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Aracne, Roma, 2013; P. Costanzo, la voce *Internet* (diritto pubblico), in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2000, p. 347; M. Nisticò, P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁽⁵¹⁾ B. Boschetti, M.D. Poli, *Il ruolo della soft law nella lotta contro il Covid-19*, in B. Boschetti ed E. Vendramini (a cura di), *Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica*. 2021, Milano, p. 68; a G. Fontana, *Tecno-scienza e diritto al tempo della pandemia. (Considerazioni critiche sulla riserva di scienza)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1-2022.

⁽⁵²⁾ Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina 2022/C 131 I/01, C/2022/1890.

⁽⁵³⁾ Le vicende legate all'origine dei prodotti e ai decreti italiani sono significative a riguardo.

misura sperimentale) ma di un orientamento coerente e strutturato.

Insomma, si rimette al consumatore una scelta che deve essere di governo politico e nel caso del “*rémunérascore*” che dovrebbe portare ad interventi pubblici più incisivi sui mercati e sulla loro organizzazione.

Che dire, poi, della fiducia del consumatore. Il consumatore sarà in grado di comprendere le ragioni alla base dell'eventuale eliminazione di un segno che ha imparato a riconoscere? di mantenere la fiducia nei sistemi di comunicazione? di cogliere le eventuali successive modifiche introdotte nella comunicazione? (par. 6).

6.- *Le norme sensoriali incitative e il “rémunérascore”*

Nella ricerca intorno alle norme sensoriali emerge immediatamente il problema definitorio che coinvolge anche la ricerca del “nome” da assegnare a tali norme dal momento che, come viene rilevato, sarebbe più corretto parlare di manifestazioni o espressioni sensoriali delle norme piuttosto che di norma sensoriale⁵⁴.

Una volta stabilito che per ragioni di semplicità risulta più semplice adottare la dizione di norme sensoriali resta da individuare come procedere alla definizione di questo tipo eterogeneo di norme che hanno in comune il fatto di rivolgersi ai sensi. Una realtà, quella delle norme sensoriali, sotto gli occhi di tutti ma non sempre percepita come disposto normativo e che risponde a volte a una raccomandazione, altre volte presenta valore suppletivo rispetto al precetto, altre ancora assume carattere dichiarativo e potendo esse-

re ad osservanza obbligatoria o facoltativa. Un primo passo verso la definizione è proprio quello di fare emergere l'esistenza delle norme sensoriali riconoscendole nella loro diversità di espressione. Esse possono essere basate su segnali sonori (si pensi a quello delle cinture di sicurezza che rinviano all'osservanza di una norma del Codice della strada o alle linee sulle strade destinate a guidare il flusso dei veicoli segnalando, ad esempio, quando si supera un certo spazio nelle autostrade); possono mescolare richiami multisensoriali (l'udito e la vista come nel caso delle bande sonore sulle strade); possono sollecitare la vista con la presenza di cartelli, etichette, pictogrammi (che richiamano, ad esempio, il divieto di fumare) e altri tipi di comunicazione visiva (come accade con i colori nei semafori); possono basarsi sul tatto (come le strisce che delimitano gli spazi per i non vedenti).

Un tratto comune che viene riconosciuto a tali norme è quello di suscitare comportamenti. Le norme sensoriali sarebbero, quindi, norme destinate a suscitare comportamenti attraverso la sollecitazione dei sensi⁵⁵. Inoltre, esse alimentano un “discorso normativo continuo” condotto attraverso funzioni, tipologie, campi d'azione, caratteri diversificati ma che restano, in generale, largamente comprensibili (ad esempio la sigaretta barrata) anche al di là dei diversi ordinamenti giuridici in una sorta di discorso globale sul diritto e di diritto.

Una pluralità di norme sensoriali che finisce per governare in modo occulto i comportamenti rendendo a volte impossibile disobbedire a causa di meccanismi apertamente dissuasivi (pensiamo al suono emesso quando la cintura di sicurezza non viene allacciata) e/o anche attraverso la predisposizione silente di scelte già algoritmicamente orientate (pensiamo al *Nutri-score*⁵⁶) o

⁵⁴ C. Thibierge, *Les normes sensorielles*, cit., p. 568

⁵⁵ C. Thibierge, *Les normes sensorielles*, cit., p. 577.

⁵⁶ Sul *Nutri-score* si vedano P. Borghi, *Rosso, giallo o verde?*, *L'ennesima etichetta alimentare “a semaforo”, l'ennesimo segno di disgregazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, p. 79 ss.; M. Friant Perrot, *Le Nutri-score français: breves réflexions 123 sur ce système d'information nutritionnelle complémentaire et sa conformité au droit de l'Union européenne*, in A. Di Lauro (a cura di), *Les Métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, Pisa, 2019, p. 123; M. Egnell, P. Crosetto, T. d'Almeida, E. Kesse-Guyot, M. Touvier, B. Ruffieux, S. Hercberg, L. Muller, C. Julia, *Modelling the impact of different front-of-package nutrition labels on mortality from non-communicable chronic disease*, in *Int. J. Behav. Nutr. Phys. Act.*, 2019, p. 16 et p. 56; A. Di Lauro, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2022, p. 3. Si veda anche il c.d. *Nutrinform Battery* adottato in Italia con Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 19 novembre 2020, recante “Forma di presentazione e condizioni di utilizzo del logo nutrizionale facoltativo complementare alla dichiarazione nutrizionale in applicazione dell'articolo 35 del regolamento UE 1169/2011” che si presenta come un'altra norma sensoriale, avendo adottato un sistema diverso di dichiarazione nutrizionale con i richiami alle batterie. Su questo punto V. Pullini, *L'etichettatura nutrizionale front-pack: la “nutrinform battery” italiana e la “nutri-score” francese*, in *Alimenta*, n. 1-2021, p. 35 ss. Sulla varietà di forme di dichiarazioni supplementari: Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale, COM/2020/207 final.

ancora attraverso meccanismi di riprovazione e di controllo che scattano immediatamente dopo la violazione (come accade quando il pedone che attraversa la strada con il semaforo rosso viene fotografato, identificato attraverso sistemi di riconoscimento facciale per poi esporre la sua foto nelle strade limitrofe⁵⁷).

In alcuni casi esse esprimono una norma che trova riscontro in un contesto normativo all'interno del quale il dispositivo sensoriale gioca un doppio ruolo: testimonia un impegno informativo a carattere facoltativo del produttore ma svolge anche funzione incitativa di nuovi modelli di comportamento sia per il produttore che per il consumatore. È il caso, ad esempio, del segno *Nutri-score*, norma sensoriale incitativa espressa attraverso un alfabeto di colori che costituisce un tipico esempio di *nudge* essendo un dispositivo che agisce sull'architettura delle scelte anche attraverso l'utilizzazione della spinta emozionale a favore di una politica della salute alimentare⁵⁸.

Il "*rémunérascore*" rientra nella categoria delle norme sensoriali incitative, come del resto dichiarato anche nelle finalità della legge che lo istituisce che mira ad adottare un segno che possa contribuire a creare delle buone pratiche nel settore della filiera alimentare e ad educare il consumatore al riconoscimento del valore dei prodotti. Anche per questo segno è possibile, quindi, chiedersi quale libertà ci sia nella sottomissione "spontanea" dei diversi attori (produttori e consumatori) ad una normatività sensoriale quotidiana e quanto anche questo segno non contribuisca piuttosto alla creazione di forme di paternalismo libertario⁵⁹, a una società del controllo, ad una società dello sguardo permanente⁶⁰.

7.- Normative extra-linguistiche e legislatori sperimentatori

L'annuncio dell'adozione di una comunicazione rivolta ai consumatori per segnalare la remunerazione dei produttori agricoli può diventare l'occasione per riflettere sulle modalità del governare per una ricerca che non si fermi, però, solo all'esame dei diversi livelli partecipativi ma che si spinga a indagare i molteplici dispositivi presenti nella realtà, i supporti attraverso i quali si materializzano le disposizioni e la stessa natura normativa di questi supporti.

Si tratta di indagare la natura comune di alcune esperienze o la comprensione comune di alcune comunicazioni attraverso un linguaggio dei sensi che traccia un discorso normativo extra linguistico⁶¹ che potrebbe contribuire alla costruzione di un diritto comune⁶².

Nello stesso tempo questo flusso normativo costante al quale siamo sottoposti costruisce una densificazione normativa che sottopone l'individuo ad un controllo continuo e, sotto le spoglie di un'architettura di libertà, satura lo spazio delle informazioni, finisce per "manipolare" la decisione e/o per addossare alla persona scelte che dovrebbero essere rimesse allo spazio politico o, quanto meno, non rinviate al dilemma etico del singolo tra comportamenti possibili. Nel caso del "*rémunérascore*", ad esempio, potremmo domandarci quale ruolo nelle scelte possa avere quel riconoscimento del valore dei prodotti verso il quale in linea teorica molti produttori e consumatori vorrebbero andare ma che non tutti possono economicamente permettersi. Altra questione potrebbe poi essere quella relativa allo sviluppo di etichettature che segnalano qualità

⁽⁵⁷⁾ Riferisce questa sperimentazione condotta a Shenzhen, nel sud della Cina, C. Thibierge, *Les normes sensorielles*, cit.

⁽⁵⁸⁾ R.H. Thaler-C.R. Sunstein, *Nudge. La spinta gentile*, Milano, 2009. Sui rischi di queste strategie cfr., R. Baldwin-M. Cav e-M. Lodge, *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, Oxford, 2012. Sugli errori cognitivi e il paternalismo libertario nel settore alimentare: A. Di Lauro, *Marketing sensorielle et normativité alimentaire: quel défis pour les juristes* in *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, coordonné par Dominique Paturel et Patrice Ndiaye, Champ Social Editions, 2020, p. 176; EAD. *Neuroscienze e diritto. Ripensare il libero arbitrio in campo penale, civile ed alimentare*, in *Rivista italiana di Medicina Legale e del Diritto in campo sanitario*, n. 4/2018, 1429.

⁽⁵⁹⁾ C. Sunstein-R.H. Thaler, *Libertarian Paternalism*, in *The American Economics Review*, 2003, 93(2), 175; C. Sunstein-R.H. Thaler, *Libertarian paternalism is not an oxymoron*, in *University of Chicago Law Review*, 2003, 70(4), 1159.

⁽⁶⁰⁾ M. Delmas-Marty, *Une boussole des possibles: Gouvernance mondiale et humanismes juridiques*, Collège de France 2020.

⁽⁶¹⁾ J.-P. Gridel, *Le signe et le droit, Les bornes, les uniformes, la signalisation routière et autres*, LGDJ, 1979.

⁽⁶²⁾ Si rinvia in particolare ai contributi di M. Delmas-Marty su *Les forces imaginantes du droit* comparsi in quattro volumi dal 2004 al 2011 e con caratteristiche più divulgative cfr. M. Delmas-Marty, *Une boussole des possibles: Gouvernance mondiale et humanismes juridiques*, Collège de France 2020.

che tutti i prodotti dovrebbero avere o che eticamente vorremmo che avessero (come il rispetto del lavoro altrui) e anche quello del rapporto fra libertà di iniziativa economica (in Italia il riferimento imprescindibile è all'art. 21 della Costituzione) e mercati regolati (in quale misura si può e si deve intervenire in ambiti nei quali i produttori hanno effettuato delle scelte imprenditoriali decidendo di svolgere la propria attività in un settore specifico e con modalità liberamente determinate). Senza contare che le norme sensoriali incitative che si collocano nel contesto dell'informazione pur essendo sostanzialmente modellate proprio sull'umano e sui suoi sensi quando assumano, come nel caso esaminato, carattere sperimentale appaiono portarsi dietro una profonda contraddizione. Del tutto trascurato è, infatti, l'effetto che le comunicazioni introdotte in via sperimentale possono avere sulla mente del consumatore. Anche quando al momento di introdurre queste nuove comunicazioni sui prodotti è espressa la preoccupazione di consentire la visibilità e la comprensibilità dei segni all'interno di un panorama che si riconosce come popolato già da una pluralità di messaggi, non si palesano riflessioni specificamente dirette a valutare l'opportunità di procedere per sperimentazioni. Eppure, molte ragioni dovrebbero indurre ad adottare con precauzione le sperimentazioni in contesti come quelli dell'informazione del consumatore se non altro perché è oramai noto, in ambito pubblicitario, ma oramai dimostrato anche da studi neuroscientifici, che il momento in cui si viene in contatto con una comunicazione può determinare un "solco" nella nostra memoria di modo che anche quando quel segno dovesse essere omissivo, il consumatore non sarà sempre in grado di cogliere la scomparsa del messaggio e manterrà l'idea della sua presenza. Inoltre, è ben noto che il destinatario del messaggio ha una capacità limitata di elaborazione delle informazioni e soffre di numerosi *biais* cognitivi⁶³. Il consumatore nell'ambito di queste sperimentazioni sembra, invece, pensato come una macchina, un lettore di dati

in grado di processare un numero consistente di informazioni e di cogliere le differenze che eventualmente saranno introdotte a seguito della sperimentazione finendo per negare la sua natura umana.

Le dinamiche normative alle quali stiamo assistendo lasciano emergere una normatività contemporanea priva di alcuni caratteri tradizionali del diritto e una realtà quotidiana che ci vede inseriti in laboratori a cielo aperto (in vivo) di norme sensoriali e a volte sperimentali, laboratori ai quali partecipiamo tutti non sempre coscientemente, non sempre secondo protocolli ben delineati e che risultano condotti da un legislatore-sperimentatore.

ABSTRACT

L'art. 10 della legge francese Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 (detta Loi EGALIM 2) introduce un "affichage" destinato ad apportare ai consumatori una informazione relativa alle condizioni di remunerazione degli agricoltori e che porterebbe alla "sperimentazione" di un c.d. "rémunérascore" sui prodotti agricoli. Questa innovazione consente di interrogarsi sulle condizioni di remunerazione dei produttori e sulle modalità della loro comunicazione e sulla natura delle norme sperimentali e delle norme sensoriali.

The Article 10 of French law Loi n° 2021-1357 of the 18th of October 2021 (known as "Loi EGALIM 2") introduce a label for consumers on farmers' remuneration conditions that would have to be tested by 'experimenting' a so-called 'rémunérascore' on agricultural products. This innovation makes it possible to question the remuneration conditions of producers and the modalities of their communication and the nature of the experimental and sensory standards.

□

⁽⁶³⁾ A. Di Lauro, *Neuroscienze e diritto. Ripensare il libero arbitrio in campo penale, civile ed alimentare*, cit. p. 1429.

L'informazione ai tempi della sostenibilità

Sonia Carmignani

1.- L'informazione e il consumatore: adeguatezza e consapevolezza

Inevitabile che il cammino verso la sostituzione della prospettiva dell'aumento della produttività con la prospettiva dell'efficienza ambientale, economica e sociale dei processi produttivi coinvolgesse i profili della narrazione della sostenibilità.

Ciò che appare significativo non è, però, solo il ruolo che la sostenibilità svolge nell'integrazione dell'informazione diretta ai consumatori, ma anche e soprattutto l'impatto della sostenibilità nella delineazione di nuovi volti del consumatore stesso.

Quella politica di protezione dei consumatori, che l'art. 169 TFUE affida all'Unione per assicurare un elevato livello di tutela, anche, tra l'altro, tramite la promozione del diritto all'informazione, trova, com'è noto, una prima declinazione nel Reg. UE 1169/2011.

L'obiettivo di garantire il diritto all'informazione è perseguito dal legislatore individuando nell'adeguatezza dell'informazione il parametro di legittimità della comunicazione commerciale. La prevenzione di azioni ingannevoli o di omissioni di informazioni, che possono indurre il consumatore in errore sulle caratteristiche dell'alimento, è diretta a impostare le relazioni tra produttori e acquirenti sulla piattaforma della necessaria consapevolezza del consumatore nella scelta.

Non vi è dubbio che l'alimento sia sempre più un aggregatore di informazioni, e quindi, di conoscenza.

L'elemento dirimente è la decisione del consumatore, ovvero la determinazione volitiva, esito finale di un processo elaborativo, nel quale il canone dell'adeguatezza e il risultato della consapevolezza sono legate da un rapporto di strumentalità funzionale. Tuttavia, la decisione consapevole presuppone non solo la disponibilità dell'informazione, ma anche l'elaborazione del patrimonio conoscitivo fornito. Questa elaborazione non è monolitica, potendo assumere la forma del mero assemblaggio di informazioni, di semplice sintesi, di sintesi orientata alla funzionalizzazione, cioè non solo all'uso ovvio a cui l'alimento è destinato ma anche al suo significato, al suo essere portatore di valori altri ed ulteriori rispetto a quelli tradizionalmente nutrizionali.

Né è in dubbio che la diversità radicale di tali schemi di decodificazione è suscettibile di condurre a decisioni che, a parità di partenza, possono essere molto diverse tra loro. Determinante variabile è la persona del consumatore, la sua capacità di elaborazione critica, la sua sensibilità a taluni piuttosto che ad altri aspetti contenuti nell'informazione.

Non è un caso che il Reg. UE 1169/2011 evidenzi che l'adattamento delle informazioni alle mutevoli necessità dei consumatori deve tener conto dell'interesse verso determinate informazioni. Le scelte possono, infatti, essere influenzate da considerazioni di natura sanitaria, economica, sociale, etica e ambientale.

Il peso specifico attribuito da ciascun individuo a ciascuna piuttosto che a tutte o solo ad alcune di tali considerazioni è fattore determinante della scelta, variabile a parità di informazioni. La persona del consumatore come individuo, singolarmente considerato, è allora l'elemento di valutazione della effettività del nesso tra adeguatezza dell'informazione e scelta consapevole. Se, infatti, il riferimento giurisprudenziale alla figura del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente avveduto¹, rimanda ad un consuma-

(¹) Sul «consumatore medio», come persona normalmente informata e ragionevolmente avveduta, cfr. L. Rossi Carleo, *La codificazione di settore tra limiti e opportunità: il codice del consumo*, in *Politiche e reti per lo sviluppo*, 2006, p. 107 ss.; Id., *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, p. 685; E. Gabrielli, E. Minervini, *I contratti dei consumatori*, Torino, UTET, 2005, *passim*; E. Minervini, *Il diritto del consumatore all'equità contrattuale*, in *Riv. dir. priv.*, 2017, p. 7 ss. Cfr. S. Pagliantini, *La tutela del consumatore nell'interpretazione delle Corti*, Torino, 2012, *passim*; M. Bertani, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016; H. W. Micklitz, *Il consumatore: mercatizzato, frammentato, costituzionalizzato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, 3, pp. 859-889; L. Salvi, *La nozione di consumatore e il consumatore di prodotti alimentari*, in L. Costato et al., *Compendio di diritto alimentare*, Milano, CEDAM-Wolters Kluwer, X ed., 2022, p. 76 ss.; L. Bairati, E. Grasso, *Indicazioni in etichetta e messaggi fuorvianti nell'informazione del consumatore di alimenti*, in *Rev. De Bioetica y Derecho*, 2018, p. 33; G. Alpa, *La tutela del consumatore* in L. Di Donna, *Diritto privato dell'economia. Aspetti e problemi*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 335; L. Ammannati, *Il paradigma del consumatore nell'era digitale: consumatore digitale o digitalizzazione del consumatore?*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, 2019, pp. 8 ss. Inoltre, a titolo esemplificativo, Trib. Roma, 25 febbraio 1998, in *Riv. dir. ind.*, 1998,

tore generico e senza volto, indifferenziato perché non rilevante nella sua individualità ma come categoria astratta, la molteplicità dell'esistenza che si riflette negli atteggiamenti di consumo trova cittadinanza nella Direttiva n. 2005/29. Contempla, il considerando 18, una figura di consumatore la cui reazione tipica in una determinata situazione di comunicazione simbolica deve essere determinata formulando giudizi non predisposti da modelli generali e astratti. Così come l'art. 20, comma 3, del Codice del Consumo prevede che il giudizio di ingannevolezza sia condotto tenuto conto di consumatori particolarmente vulnerabili a

motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità².

L'adeguatezza dell'informazione ai fini della consapevolezza della scelta, che è unitaria nella valutazione delle attitudini del destinatario finale dei beni e dei servizi secondo il parametro di una presunzione generale ed astratta con riguardo al consumatore medio³, si colora di concretezza nella determinazione della reazione, nei confronti della comunicazione simbolica, di soggetti particolarmente e per motivi diversi fragili, abbassando l'esigibilità della condotta di attenzione e di informazione da parte del consumatore.

Il, p. 204; Trib. Napoli 26 giugno 1997, in *Dir. ind.*, 1997, p. 931; Trib. Padova, 29 novembre 1994, in *Foro pad.*, 1995, I, p. 70. Cfr. App. Torino, Sez. spec. Impresa, 16 settembre 2019, n. 1509, in *Giur. annotata dir. ind.*, 2019, 1, p. 1155, per la quale la tutela contro la concorrenza sleale confusoria è riconosciuta in presenza di confondibilità di prodotti che deve essere valutata con riferimento alla percezione del consumatore medio che, per definizione, non ha una specifica competenza tecnica e/o conoscenza specifica e selettiva del settore merceologico di riferimento e non è necessariamente destinatario privilegiato degli stessi, all'esito di un vaglio sintetico e complessivo degli elementi caratterizzanti del prodotto incriminato e del confronto spontaneo da questi provocato con il ricordo degli elementi caratterizzanti del prodotto tutelato. Tuttavia, sulla nebulosità di tale figura e sulla sua configurazione solo in via astratta, Trib. Parma, 15 gennaio 1999, in *Giur. ann. dir. ind.*, 1999, 865. Analogamente, App. Bologna 26 ottobre 2000, in *Dir. ind.*, 2001, p. 247 ss., che, nel decidere in noto caso Parmacotto, precisa come il «consumatore medio» rappresenti «una tipologia culturale e astratta» di consumatore, che può identificarsi in una modesta minoranza dei consumatori di un determinato settore merceologico. E anche laddove la categoria del consumatore medio fosse ricostruita sulla base di rilevazioni numeriche, ciò avverrebbe senza alcuna preventiva selezione in base alla capacità di giudizio, ai metodi di acquisto, alla cultura di base, alle abitudini alimentari dei soggetti coinvolti nell'analisi statistica, senza, cioè, «alcuna garanzia della rappresentatività del campione prescelto». Ma sul criterio ricostruttivo proposto dalla citata Corte di App. di affidare la determinazione del livello di attenzione, intelligenza, informazione in base ai quali accertare la decettività dei messaggi, v., in senso critico, Bonelli, *Commento*, *ivi*, p. 259 ss, spec. p. 264, il quale non rinviene giustificazione nella prevalenza rispetto all'interpretazione del messaggio effettivamente data da coloro che ne sono i destinatari quella colta e raffinata data dal magistrato. Sulla scarsa rilevanza della figura del «consumatore medio», e sulla necessità di valutare la confondibilità con riferimento anche al consumatore c.d. marginale, ovvero a quello di modesto livello culturale, o, comunque, soprattutto quando il messaggio sia destinato ad una collettività indifferenziata, al consumatore meno avveduto, F. Cafaggi, V. Cuffaro, L. Di Via, *Commentario al D. Lgs. 74/92*, in *Nuove leggi. civ. comm.*, 1993, p. 700. In giurisprudenza, v. a titolo esemplificativo, Cass. Trib. Napoli, 22 maggio 1998, in *Riv. dir. ind.*, 1999, II, p. 34; Trib. Milano, 22 giugno 1989, *ivi*, 1989, 2427; Cass. 19 settembre 1989, in *Riv. Pen.*, 1990, 888. Ritiene che la figura del «consumatore medio» sia una finzione G. De Sanctis, *Confondibilità tra marchi: consumatore medio e indagini demoscopiche*, in *Foro pad.*, 1995, I, p. 74 ss. Sulla individuazione del consumatore medio il consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente avveduto, nella macrodimensione del consumatore europeo, Corte giust., sez. IV, 2 maggio 2019, in C-614/17, nel caso dei formaggi de La Mancha, che evidenzia come oggetto di valutazione debba essere la presunta reazione del consumatore, essendo essenziale che il consumatore effettui un collegamento tra gli elementi controversi. In particolare, secondo la Corte, la nozione di consumatore, alla quale occorre fare riferimento per valutare se l'utilizzo di immagini richiamanti una DOP può ingenerare confusione sul mercato, è quella di consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenendo presente che lo scopo della normativa europea è quella di «garantire una protezione effettiva e uniforme delle denominazioni registrate contro qualsiasi evocazione nel territorio dell'Unione.

⁽²⁾ La nozione di consumatore pare destinata a perdere il carattere della fissità assicurata dalla costruzione astratta della categoria, per diventare nozione a contenuto variabile, diversa a seconda dei diversi Stati membri della UE, perché gli individui sono differenti a seconda delle differenze tra le aree geografiche e politiche, e a contenuto adattabile nel tempo, suscettibile di evoluzione di pari passo con il cambiamento dei contesti economici e culturali. Cfr. A. Saccomanni, *Le nozioni di consumatore e di consumatore medio nella Direttiva 2005/29/CE*, in Aa. Vv., *Le pratiche commerciali sleali*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Milano, Giuffrè 2007, *passim*; A. P. Scarso, *Il contraente debole*, Torino, 2006, *passim*; N. Lipari, *Categorie civilistiche e diritto di fonte comunitaria*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010, p. 8; L. Sposini, *Dal consumatore medio alla razionalità limitata nella Direttiva n. 29/2005 CE in Nuova giur. civ. comm.*, n. 4-2023, p. 787.

⁽³⁾ Per una riconsiderazione della genericità del consumatore medio, con riferimento al consumatore di prodotti finanziari, Corte Giustizia 10 giugno 2021, da C-776/19 a C-782/19, BNP Paribas Personal Finance, secondo le quali, e con riferimento al consumatore di prodotti finanziari, nell'ambito di un contratto di mutuo espresso in valuta estera che esponga il consumatore a un rischio di cambio, pur se la trasparenza della comunicazione deve essere parametrata sul consumatore medio, non può soddisfare il requisito di trasparenza la comunicazione a tale consumatore di informazioni, anche numerose, se queste ultime sono fondate sull'ipotesi che la parità tra la moneta di conto e la moneta di pagamento rimarrà stabile per tutta la durata del contratto in parola. Ciò vale in particolare quando il consumatore non è stato avvertito dal professionista del contesto economico che può avere ripercussioni sulle variazioni dei tassi di cambio,

La posizione di debolezza è fattore determinante nella identificazione della decettività del messaggio e elemento di selezione di una fattispecie di consumatore, medio o particolarmente vulnerabile, con riferimento al quale le situazioni individuali, siano esse riconducibili alla medietà statistica piuttosto che a fattori fisici, materiali, psicologici, rileva non di per sé, ma in relazione alla controparte commerciale, in tanto in quanto incide sulla dialettica contrattuale, accentuando lo squilibrio tra le parti.

Sia che ci si rivolga al consumatore medio piuttosto che al consumatore particolarmente fragile, la necessità dell'adeguatezza dell'informazione funzionale alla scelta consapevole rimanda, dunque, ad un contesto protettivo nei confronti della controparte commerciale, nel quale il consumatore è assunto come soggetto da tutelare all'interno di una dinamica di mercato sulla quale il consumatore sembrerebbe non poter incidere in modo pretensivo ma solo agire in difesa dei propri diritti ed interessi⁴.

Non sfugge a questa logica la Nuova Agenda dei Consumatori del 13 novembre 2020⁵, che, evidenziando come gli strumenti della politica dei consumatori tutelano tutti i consumatori nei loro rapporti con gli operatori professionali, si fonda sulla presunzione che i consumatori siano in genere la parte più debole di un'operazione e che, di conseguenza, la loro salute, la loro sicurezza e i loro interessi economici debbano

essere tutelati.

Nel tempo della sostenibilità, del conseguimento della neutralità climatica, della preservazione delle risorse naturali e della biodiversità e della riduzione dell'inquinamento idrico, atmosferico e del suolo, la protezione del consumatore riceve specifica declinazione. L'accesso dei consumatori alle informazioni sulle caratteristiche ambientali dei prodotti reclama, infatti, un quadro di etichettatura sostenibile che copra gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari.

Precisa, in proposito, l'Agenda che i consumatori devono essere meglio protetti nei confronti di informazioni non veritiere o presentate in modo confuso o fuorviante per dare la falsa impressione che un prodotto o un'impresa sia più rispettoso, o rispettosa, dell'ambiente, istituendo un meccanismo di tutela contro il c.d. "greenwashing".⁶

2.- L'informazione e il c.d. Greenwashing: la certificabilità

Esordisce la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite del 22 marzo 2023 che affermare di essere "verdi" e sostenibili è diventato un fattore di competitività.

cosicché il consumatore non è stato messo in grado di comprendere concretamente le conseguenze potenzialmente gravi, che possono derivare dalla sottoscrizione di un mutuo espresso in valuta estera, sulla sua situazione finanziaria. In C-301/23, Domanda di pronuncia pregiudiziale, 10 maggio 2023, Banca BPH, il giudice del rinvio si interroga, inoltre, su come debba essere inteso l'onere della banca di adempiere all'obbligo informativo nei confronti di «un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto». L'adozione di un modello di consumatore astratto significherebbe che la portata delle informazioni fornite dalla banca in relazione a un determinato contratto dovrebbe essere sempre la stessa, indipendentemente da chi sia il consumatore determinato che stipula il contratto. L'adozione di un approccio che tenga conto delle caratteristiche individuali del consumatore rende invece necessario adattare il contenuto e la forma delle informazioni fornite ad una persona specifica. Il vantaggio di tale approccio è quello di garantire che gli obblighi di informazione a carico dei professionisti siano realmente adattati alle esigenze effettive dei consumatori.

(⁴) Infatti, sia pur incrinata, la categoria del consumatore continua a delinearci un in contesto di protezione nei confronti della controparte commerciale, ora come mediamente informato ed avveduto, ora come vulnerabile ed influenzabile causa fattori psicologici, fisici, culturali, dunque un consumatore ora generale e astratto, ora profilato ma pur sempre in una logica di squilibrio contrattuale più o meno accentuata. Sul punto, mi permetto di rinviare a S. Carmignani, *Sulla persistente validità del consumatore medio*, in *Diritto agroalim.* n. 3-2020, p. 693 ss.

(⁵) M. Giorgianni, *Un viaggio nella storia delle guide al consumo in cerca della nuova veste «responsabile» dei consumatori*, in *Politica del diritto*, n. 3-2021, p. 359 ss.; E. Cristiani, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2021, 1, p. 54 ss.; S. Bolognini, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4-2019, 1, p. 615 ss.

(⁶) Cfr., C. Cosentino, *"Environmental claims": quando la disinformazione «si veste di verde»* in *Comparazione e diritto civile*, n. 1-2023, p. 79 ss.; G. Spoto, *"Greenwashing": tutela dei consumatori e responsabilità delle imprese* in *Diritto agroalim.*, n. 2-2023, p. 337. In giurisprudenza, Trib. Gorizia, 26 novembre 2021, in *Giurisprudenza Commerciale* 2022, 5, II, 1257, che rileva come, a fronte di un'espansione rapida del fenomeno patologico del *green-washing* può ravvisarsi pubblicità ingannevole in messaggi pubblicitari che inducono nel consumatore un'immagine *green* dell'azienda senza dar conto di quali siano le politiche aziendali che consentono un maggior rispetto dell'ambiente e riducano fattivamente l'impatto ambientale dei prodotti. In tema di tutela dell'ambiente.

Beni e servizi offerti e acquistati sul mercato interno, meno rispettosi dell'ambiente di quanto, invece, si sostiene che siano, possono indurre in errore il consumatore e ostacolare la transizione verde e la riduzione degli impatti ambientali negativi. Se le asserzioni ambientali non sono attendibili, i consumatori non possono sfruttare appieno le loro decisioni d'acquisto per ricompensare il miglioramento delle prestazioni ambientali. La scarsa attendibilità mina la fiducia nelle informazioni stesse e crea confusione al momento di interpretare messaggi eterogenei e contraddittori.

Nella stessa direzione si colloca il *Green Deal europeo*, il quale riconosce che l'attendibilità delle informazioni svolgono un ruolo importante per consentire agli acquirenti di prendere decisioni più sostenibili, riducendo il rischio di un marketing ambientale fuorviante. Nel contesto disegnato dagli obiettivi della sostenibilità e della transizione ecologica, il modello di protezione dei consumatori si colora di obblighi imposti alle imprese di attestare, tramite il ricorso a specifici professionisti, le asserzioni ambientali esplicite.

L'attestazione deve tenere conto degli approcci scientifici riconosciuti a livello internazionale per individuare e misurare gli impatti ambientali, gli aspetti ambientali e le prestazioni ambientali dei prodotti, in modo da offrire al consumatore informazioni attendibili e trasparenti.

In particolare, come previsto dall'art. 3 della Direttiva, l'attestazione deve precisare se l'asserzione si riferisce all'intero prodotto, a una parte di un prodotto o a determinati aspetti di un prodotto; se è fondata su prove scientifiche ampiamente riconosciute; se dimostra che gli impatti ambientali, gli aspetti ambientali o le prestazioni ambientali oggetto dell'asserzione sono significativi dal punto di vista del ciclo di vita del prodotto, il quale deve offrire risultati significativamente migliori rispetto ai prodotti del gruppo di prodotti interessato: e sempre che il miglioramento in termini di impatto ambientale non comporti un danno significativo con riguardo ai cambiamenti climatici, al consumo di risorse, alla protezione delle risorse idriche e marine e della biodiversità e al benessere degli animali. Ovviamente, è richiesto che l'asserzione ambientale non sia equivalente a obblighi di legge.

Gli obblighi di attestazione delle informazioni ambientali si affiancano ad obblighi di comunicazione.

Le informazioni sul prodotto dell'asserzione ambientale esplicita e sull'attestazione devono infatti essere messe a disposizione insieme all'asserzione in forma fisica o sotto forma di link, codice QR o equivalente e

comprendere, tra l'altro, gli studi o i calcoli utilizzati per valutare, misurare e monitorare gli impatti ambientali, gli aspetti ambientali o le prestazioni ambientali oggetto dell'asserzione, senza ometterne i risultati, insieme ad una breve spiegazione del modo in cui sono stati conseguiti i miglioramenti oggetto dell'asserzione ed al certificato di conformità relativo all'attestazione dell'asserzione.

È, invero, istituito un controllo sull'operato dei professionisti che attestano le informazioni ambientali ad opera di organismi terzi, i c.d. verificatori, accreditati a norma del Reg. n. 765/2008, incaricati di valutare la conformità alla direttiva dell'asserzione ambientale.

Meccanismo complesso, quello disegnato dal legislatore europeo, che non è destinato a trovare definitiva chiusura. È, infatti, previsto che le informazioni utilizzate per attestare le asserzioni ambientali esplicite siano riesaminate e aggiornate dai professionisti se si verificano circostanze che possono incidere sull'esattezza di un'asserzione e in ogni caso entro cinque anni dalla data in cui sono fornite le informazioni.

Un simile articolato sistema, che vede l'informazione ambientale oggetto di obbligatoria attestazione, a sua volta oggetto di certificazione e riesame, pare diretto ad assicurare al consumatore la massima trasparenza dell'informazione ambientale e a fornire garanzia di veridicità della comunicazione commerciale *green*.

Tale sistema si aggiunge agli obblighi generali sull'etichettatura degli alimenti, integrando le informazioni volontarie al consumatore di matrice ambientale.

Non è forse questa la sede per interrogarsi se gli obiettivi della sostenibilità ambientale coincidono con la sostenibilità dell'informazione al consumatore, immerso in un labirinto informativo fra informazioni nutrizionali, informazioni sui processi produttivi, informazioni sull'origine e sulla tracciabilità, informazioni sull'uso di biotecnologie, informazioni ambientali. E solo per ricordarne alcune.

Né se coincidono con la sostenibilità economica, posto che i costi aggiuntivi per le certificazioni ambientali sono destinati a riflettersi sui prezzi finali, con il rischio di rendere i prodotti certificati *green* riservati solo ad una porzione di consumatori.

Preme qui, invece, al momento evidenziare che gli obiettivi della sostenibilità incidono sul contenuto della comunicazione commerciale, non tanto nell'evidente profilo della quantità delle informazioni messe a disposizione del consumatore, quanto piuttosto nella valutazione del giudizio di adeguatezza dell'informazione ai fini di consentire una scelta consapevole.

Alla luce della Direttiva, l'adeguatezza dell'informazione non esaurisce il suo obiettivo con la completezza, ma si arricchisce di ulteriori profili, quali quelli della comparabilità e soprattutto della verificabilità, ovvero della sua certificabilità e dimostrabilità scientifica⁷. La sostenibilità richiede, allora, non solo che l'informazione sia adeguata, ma che sia anche verificabile.

Con ricadute sul regime della responsabilità e della commerciabilità degli alimenti.

Infatti, l'adeguatezza dell'informazione è presidiata dall'art. 8 del Reg. UE n. 1169/2011, in forza del quale l'operatore alimentare è il responsabile delle informazioni sugli alimenti ed è chiamato ad assicurare la presenza e l'esattezza di tali informazioni, incorrendo, in caso di violazione, nella responsabilità penale, civile ed amministrativa, con un meccanismo di verifica dell'etichettatura *ex post*.

Nel caso delle informazioni ambientali, l'attestazione e conseguente necessaria certificazione delle asserzioni c.d. *green* si collocano a monte della comunicazione commerciale, costituendo condizione necessaria per l'apposizione dell'informazione in etichetta.

Fatte salve le eventuali responsabilità a carico dei professionisti, in solido con il produttore, che attestano e certificano asserzioni non veritiere, il processo di attestazione e di certificazione agisce *ex ante* rispetto all'immissione del prodotto sul mercato, impedendo la commerciabilità del prodotto corredato da informazioni ambientali in caso di mancanza.

Il rispetto del meccanismo predisposto dalla Direttiva si pone come *condicio sine qua non* dell'etichettatura *green*, vincolando l'immissione sul mercato del prodotto come "verde".

Con la conseguenza, però, che il mancato rispetto dell'iter di certificazione vale a qualificare l'alimento come *extra commercium* nel mercato della sostenibilità, proponibile solo nel circuito dei prodotti non eco-compatibili. La Direttiva sembra, in definitiva, costruire

un mercato sostenibile caratterizzato da requisiti di accesso, evidenziando una netta compartimentazione del mercato medesimo, che si va sempre più delineando a blocchi contrapposti, dove il rispetto degli obiettivi della sostenibilità funge da discriminare tra produzione sostenibile e produzione altra.

3.- Verso un nuovo consumatore

La Direttiva, però, offre anche un insolito angolo visuale per ridefinire la figura ed il ruolo del consumatore⁸.

Prima facie, il consumatore *green* emerge come consumatore medio o fragile, soggetto bisognoso di tutela al quale si rivolge sia il *Green Deal europeo*, stabilendo l'impegno a contrastare la problematica delle asserzioni ambientali false e la necessità di far fronte al *greenwashing*, sia il nuovo piano d'azione per l'economia circolare, sia la nuova agenda dei consumatori, sia, infine, il piano industriale del *Green Deal*, dove si ribadisce la necessità di consentire ai consumatori di compiere le loro scelte in base a informazioni trasparenti e attendibili sulla sostenibilità, sulla durabilità e sull'impronta di carbonio dei prodotti.

Un consumatore, dunque, apparentemente debole, esposto alle lusinghe di acquisti sostenibili, in un contesto nel quale l'ecocompatibilità è la nuova frontiera del *marketing*. Un consumatore per la cui protezione è istituito il complesso meccanismo di attestazione, certificazione e riesame delle asserzioni ambientali.

A ben vedere, tuttavia, la Direttiva affida al consumatore un ruolo che si presenta ben lontano da quello di spettatore e di controparte commerciale, per essere investito, piuttosto, si un ruolo di traino e di perno delle politiche sostenibili dell'Unione Europea.

Non sfugge, invero, che la medesima Direttiva, pur garantendo tutela al consumatore, lo "responsabilizza"⁹ perché contribuisca attivamente alla transizione

(⁷) Cfr. in senso analogo, il Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale che prevede, all'art. 12, che la comunicazione commerciale che dichiara o evoca benefici di carattere ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili.

(⁸) Cfr. T. Perillo, *Dal consumatore "debole" al consumatore "attivo": itinerari della "conversione ecologica" in ambitediritto.it*, n. 4-2022, p. 391

(⁹) Sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde, cfr. Direttiva (UE) 2024/825 in materia di c.d. *Greenwashing*. Sulla responsabilizzazione del consumatore, con riferimento al settore turistico, Cass. Civ., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14257, in *Diritto & Giustizia*, 2020, 9 luglio, per la quale il c.d. dogma consumeristico vuole il consumatore in una situazione di presunzione assoluta di debolezza, sempre e comunque meritevole di protezione. Nel settore turistico, tuttavia, agli obblighi informativi che l'organizzatore deve obbligatoriamente dare in forma scritta tramite apposito opuscolo, concorre il principio di autoresponsabilità del consumatore circa la lettura e l'utilizzo dello stesso (nella specie, la disponibilità per iscritto, qualche giorno prima della partenza, delle informazioni di cui la ricorrente necessitava e che, per negligenza non aveva letto né utilizzato, non comportava un pregiudizio suscettibile di essere compensato in via risarcitoria).

verde, svolgendo un ruolo attivo nella transizione ecologica.

Non si tratta di una mera azione di sensibilizzazione del consumatore, ma di una vera e propria investitura che il legislatore europeo accorda al consumatore, inducendolo ad assumersi le proprie responsabilità sociali e collettive nelle scelte di acquisto e rendendolo consapevole che il consumatore, nell'era della sostenibilità, ha ora un compito da svolgere, cioè quello di essere parte attiva del processo di transizione ecologica.

Spogliato dal ruolo di mera controparte commerciale, il consumatore diventa, per la via della spesso citata in Direttiva, responsabilizzazione, ausiliario del legislatore, strumento esecutivo delle politiche di transizione ecologica.

La proposta sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde considera un'ampia varietà di pratiche, prodotti e metodi di vendita con un approccio generalizzato, che riguarda le caratteristiche del prodotto, le azioni ingannevoli e le pratiche commerciali sleali, individuando nel consumatore un soggetto non tanto e non solo da proteggere contro la decettività dei messaggi *green*, quanto e sempre più come un soggetto proattivo, capace con i propri comportamenti di consumo di orientare il mercato.

Se il consumatore consapevole si delinea come colui che adotta processi cognitivi non oscurati da sensazioni o percezioni nelle risposte comportamentali di acquisto, il consumatore che emerge nell'era della sostenibilità è un soggetto affatto appiattito sulla medietà statistica o sulla condizione di fragilità derivante dalle asimmetrie informative, ma un soggetto molto informato ed attento a che i comportamenti di consumo costituiscano un atto non egoistico, con ricaduta, dunque, nella sfera strettamente individuale, ma un atto sociale, capace, da un lato, di restituire alla collettività la propria sensibilità verso la protezione ambientale, e, dall'altro, di porsi come strumento attivo della politiche legate allo sviluppo sostenibile.

L'affermata, da parte della Direttiva, responsabilizzazione del consumatore vale ad indentificarlo oltre l'indistinta categoria del consumatore medio tradizionale o di quella del consumatore vulnerabile¹⁰, profilandolo come consumatore evoluto, capace di fungere da agente di cambiamento, indirizzando, con le scelte di

consumo, le strategie imprenditoriali.

In questa prospettiva, il consumatore non è solo soggetto influenzato dal mercato, ma soggetto influenzante, dotato di empowerment tale da selezionare i modelli produttivi vincenti sul mercato, assumendo un atteggiamento proattivo e pretensivo nei confronti della controparte commerciale di prodotti "verdi".

È al consumatore agente di cambiamento e non già ad un consumatore fragile o mediamente informato che si rivolge la politica europea, facendone la leva degli obiettivi della sostenibilità e della transizione ecologica. L'azione dei consumatori attenti, informati, socialmente responsabili è capace di supportare la politica *green* rivolta alle imprese, agendo sul versante del mercato, non consumatori -bersaglio ma consumatori attivi nella costruzione di processi di gestione della transizione ecologica di stampo collaborativo.

La Direttiva suggerisce un approccio al consumatore protagonista del mercato, non mero fruitore passivo, un soggetto al centro dell'esperienza di acquisto, che è in grado di dominare e non di esserne dominato.

La metamorfosi del consumatore ai tempi della sostenibilità sembra percorrere la via della *Consumer Centricity*, apprezzabile nelle relazioni tra consumatore e brand commerciali.

Il consumatore, da soggetto da inglobare da parte del produttore nella storia di un brand trasmuta in soggetto che, all'opposto, reclama che siano i brand ad investire nella propria storia individuale, tramite politiche produttive fondate sui valori nei quali i nuovi consumatori credono e che sono parte integrante del loro vivere sociale.

Parafrasando Henry Ford, non è il produttore che porta l'impresa alla massimizzazione dei profitti: l'imprenditore gestisce solo l'impresa, ma è il consumatore che ne massimizza il valore.

ABSTRACT

La tutela del diritto all'informazione del consumatore di alimenti, fondata sulla adeguatezza dell'informazione ai fini di consentire una scelta consapevole, ed espressa dal Reg. UE 1169/2011, riceve dagli obiettivi della sostenibilità una nuova configurazione. E ciò non

⁽¹⁰⁾ In una prospettiva generale, cfr. V. S. Z. Bonamini Pepoli, *L'evoluzione del consumatore nell'era del digitale in federalismi.it*, n. 10-2023, p. 231 S. Pagliantini, *"In memoriam" del consumatore medio in Eur. dir. priv.*, n. 1-2021, p. 1.

tanto e non solo nella prospettiva dell'aumento delle informazioni al consumatore dal punto di vista quantitativo, quanto dell'impatto che le attestazioni ambientali sono suscettibili di avere sia avendo riguardo alla qualità delle informazioni, sia con riferimento alla configurazione stessa del consumatore. Occorre, infatti interrogarsi se nell'era della sostenibilità sia ancora perpetuabile una figura di consumatore medio o debole, cui il legislatore guarda in un'ottica di protezione, o se non, piuttosto, si debba accedere ad una diversa posizione e diversa funzione del consumatore, individuando una nuova figura di consumatore, cui è lo stesso legislatore ad affidare un rinnovato ed inedito ruolo.

The protection of the food consumer's right to information, based on the adequacy of information for the pur-

poses of allowing an informed choice, and expressed by EU Regulation 1169/2011, receives a new configuration from the sustainability objectives. And this not so much and not only in the perspective of the increase in information to the consumer from a quantitative point of view, but rather of the impact that environmental certifications are likely to have both with regard to the quality of the information and with reference to the configuration of the consumer itself. In fact, it is necessary to ask ourselves whether in the era of sustainability the figure of an average or weak consumer, whom the legislator looks at from a protection perspective, can still be perpetuated, or whether, rather, we need to access a different position and different function of the consumer, identifying a new figure of consumer, to whom the legislator himself entrusts a renewed and unprecedented role.

La battaglia della carne coltivata dalle aule parlamentari a quelle di giustizia?

Considerazioni a margine della legge 172/2023 fra armonizzazione, leale cooperazione e margini di autonomia degli Stati membri

Vito Rubino

1.- Introduzione. La carne coltivata fra sostenibilità, innovazione tecnologica e resistenze sociali al cambiamento. Un quadro d'insieme

Negli ultimi anni il tema della carne ottenuta in laboratorio da replicazione cellulare in vitro ha assunto sempre maggiore evidenza nel dibattito pubblico.

Si tratta, in effetti, di una delle frontiere più avanzate dell'innovazione tecnologica nel settore agroalimentare che spalanca scenari estremamente interessanti in termini di sostenibilità ambientale e lotta alla fame nel mondo, ma, al contempo, suscita inquietudini non solo sotto il profilo della sicurezza, ma anche, come meglio si chiarirà in prosieguo, dal punto di vista del suo impatto sulla società e sull'identità culturale umana.

La polarizzazione del dibattito, la rilevanza dei valori e dei diritti in giuoco e l'urgenza impressa al tema dalla disponibilità ormai imminente delle tecniche produttive in questione su larga scala chiamano in causa inevitabilmente l'opera dei legislatori a livello nazionale e sovranazionale.

Le scelte, come meglio si dirà, non sono tuttavia solo

“politiche”, poiché la materia impatta su plurimi piani ed ha inevitabili implicazioni anche giuridiche.

Nei prossimi paragrafi, dopo aver dato conto sinteticamente del contesto generale in cui il tema della carne coltivata si innesta e le ragioni delle contrapposizioni già esistenti a livello della società civile, questo lavoro si propone di analizzare il quadro normativo vigente a livello europeo e nazionale (assumendo l'Italia come *leading case*) onde tracciare alcune brevi considerazioni su come e a che livello sarà opportuno intervenire in futuro per disciplinare una materia che non può più essere giuridicamente ignorata.

1.2.- Cos'è la carne coltivata e quali sono le ragioni della spinta a favore della sua produzione

La “carne coltivata” (anche definita, talora, “carne sintetica”, “neo-carne” o “carne da coltura cellulare”) è il prodotto derivante da una riproduzione cellulare ottenuta partendo da staminali che, opportunamente stimolate e alimentate in bioreattori, possono dare vita ad “ammassi” paragonabili per consistenza ai più comuni tagli muscolari animali adoperati per l'alimentazione umana.

Le tecnologie utilizzate per la sua produzione possono variare a seconda della matrice iniziale (tipo di cellula di partenza) e del prodotto finito che si intende ottenere, ma, in linea generale, sono tutte accomunate da alcune caratteristiche essenziali: 1) è possibile “coltivare” qualunque substrato biologico e, dunque, tanto cellule provenienti da pesci o animali terrestri quanto prodotti da essi derivati, fra i quali il latte²; la riproduzione avviene mediante selezione (isolamento) iniziale delle staminali più adatte, preparazione *in vitro* e stimolazione mediante apposite sostanze che assicurano anche l'apporto dei nutrienti per la crescita; 3) l'aspetto del prodotto finito può simulare quello degli ali-

(¹) Per un quadro complessivo delle denominazioni commerciali e legali attribuite a questo nuovo prodotto in diverse aree del mondo nonché per la descrizione delle metodiche attualmente più diffuse per realizzarlo si rimanda al recentissimo rapporto FAO-OMS *Food Safety aspects of Cell-Based Food*, Roma, 2023, <https://doi.org/10.4060/cc4855en>, spec. pp. 4 – 38.

(²) La notizia è circolata in queste settimane su internet ed ha avuto un'ampia eco: dopo la carne, alcune società internazionali hanno già messo a punto la tecnologia per produrre il latte in bioreattori senza più la necessità di utilizzare le vacche in stalla. Per maggiori dettagli si veda M. Antongiovanni, *Non bastava la carne “coltivata”, presto arriva anche il latte sintetico*, in *I Georgofili*, 24 gennaio 2024, *on line*. D'altra parte il progresso in materia non sembra conoscere limiti: risale ai primi di febbraio l'ulteriore notizia della realizzazione in Corea di un alimento “ibrido”, in cui alcune cellule animali sono state fatte crescere con successo all'interno di una matrice vegetale (riso). Questo nuovo “*Frankenstein food*” avrebbe dei risvolti importanti per combattere la fame nel mondo, integrando la dieta in modo nutrizionalmente completo. Per ulteriori dettagli si veda, a titolo esemplificativo, il sito web <https://www.greenme.it/salute-e-alimentazione/mangiare-sostenibile/carne-coltivata-chicchi-riso-cibo-ibrido>.

menti tradizionalmente realizzati con prodotti naturali (e.g. hamburger, nuggets, bistecche, tranci etc.).

Poiché l'intero processo si svolge in ambiente controllato (laboratorio – bioreattore) sebbene non sia carbonicamente “neutro” le ricadute ambientali in termini di emissioni di gas-serra e altri inquinanti sono più facilmente gestibili rispetto agli allevamenti (specie se intensivi). Non è, invece, ancora del tutto chiaro se il consumo di energia e di nutrienti possa essere nettamente più favorevole rispetto a forme di allevamento o di pesca tradizionali. È, comunque, ipotizzabile che la precisione della tecnica, unitamente agli impressionanti sviluppi delle conoscenze che negli ultimi anni hanno accompagnato l'innovazione in questo settore possano rapidamente far pendere la bilancia ambientale ed economica a favore dei prodotti coltivati in luogo di quelli tradizionali o ottenuti direttamente dalla natura³.

La matrice etica e ambientale sembra, in effetti, la principale molla dello sviluppo di questo settore, tenuto conto che ormai da tempo si è diffusa a livello globale la consapevolezza della insostenibilità della crescita demografica associata a modelli di produzione e di consumo lineari, basati sull'immissione di enormi quantità di *input* (materie prime ed energia), superiori

alla capacità rigenerativa della natura, e la produzione di altrettanto considerevoli quantità di scarti o sprechi a valle delle filiere produttive⁴.

L'Agenda 2030 dell'ONU⁵, riprendendo ed ampliando i c.d. “*Millennium Development Goals*”⁶ ha reso evidenti le preoccupazioni al riguardo, definendo come priorità assoluta per le nazioni l'attuazione di un vasto programma di azioni per assicurare la sopravvivenza e il benessere delle generazioni presenti e future.

La Risoluzione, muovendo dal crinale della storia in cui ci troviamo⁷, afferma l'improcrastinabilità di un cambio radicale del modo con cui le nostre società producono benessere.

Il documento si appella, dunque, ai governi, alle Organizzazioni internazionali, al settore commerciale e agli altri attori individuali non statali affinché contribuiscano a «cambiare i modelli di consumo e produzione non sostenibili, anche attraverso la mobilitazione di un'assistenza finanziaria e tecnica (...) per rinforzare le capacità innovative, tecnologiche e scientifiche (...) verso modelli di consumo e produzione più sostenibili (...)»⁸. E, così, l'obiettivo 12 degli SDGs e i targets specifici ad esso associati premono per una innovazione tecnologica che riduca l'uso e lo spreco delle risorse naturali (cfr. i targets 12.2, 12.3, 12.4 e

(³) La scansione temporale che ha accompagnato le scoperte scientifiche in questo campo e il loro trasferimento all'industrializzazione produttiva sembra supportare questa previsione. Sebbene la riproducibilità in vitro della carne fosse stata preconizzata già nella prima metà del Novecento, gli studi scientifici orientanti alla messa a punto del metodo riproduttivo da staminali risalgono solo ai primi anni 2000. Nel 2013 un gruppo di ricercatori olandesi ha presentato per la prima volta al mondo a Londra un hamburger di carne coltivata *in vitro* (cfr. la videoconferenza stampa della BBC reperibile on line sul sito <https://www.bbc.com/news/science-environment-23576143>). Nel 2020 Singapore ha ufficialmente autorizzato la commercializzazione di nuggets di pollo da carne “cell-based” (cfr. la news sul quotidiano *The Guardian* reperibile sul sito internet <https://www.theguardian.com/environment/2020/dec/02/no-kill-lab-grown-meat-to-go-on-sale-for-first-time>). Nel corso del 2022 la FDA Americana ha annunciato di aver concluso la fase delle consultazioni preliminari sulla sicurezza del prodotto, prodromica all'autorizzazione alla commercializzazione (cfr. il report FAO-OMS cit. *infra*). Nel frattempo, sono state censite oltre 70 società nel mondo che stanno lavorando su questo progetto, e già è stata annunciata l'invenzione del “latte sintetico” (cfr. nota precedente). La sostenibilità economica di questi nuovi prodotti è attualmente poco valutabile, posto che la loro diffusione è molto limitata. Tuttavia pochi giorni fa la Meatable, startup olandese di tecnologia alimentare, ha annunciato di aver ridotto il tempo di produzione della carne coltivata da 8 a 4 giorni, un risultato che promette di rendere questo alimento non solo di più facile produzione ma anche più economico. Per un report si veda il sito internet <https://www.greenme.it/salute-e-alimentazione/mangiare-sostenibile/carne-coltivata-salsiccia-prodotta-4-giorni/>.

(⁴) Per una lettura interdisciplinare delle problematiche in esame sia consentito rinviare a L. Lo Saio, *Carne coltivata. Etica dell'agricoltura cellulare*, Roma, Carocci, 2024.

(⁵) Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/70/1 del 25 settembre 2015 che ha approvato il documento “*trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*”, reperibile on line.

(⁶) Individuati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2000 quali *targets* da perseguire entro il 2015 per assicurare all'umanità uno sviluppo più equo e sostenibile.

(⁷) Cfr. il punto 14, ove si legge che «ci riuniamo in un periodo di enormi sfide per gli sviluppi sostenibili (...) Le minacce globali che incombono sulla salute, i sempre più frequenti e violenti disastri naturali, la crescita vertiginosa dei conflitti (...) minacciano tutti i progressi allo sviluppo degli ultimi decenni. L'esaurimento delle risorse naturali e gli impatti negativi del degrado ambientale, compresi desertificazione, siccità, degrado del territorio, scarsità di acqua e perdita della biodiversità si aggiungono e incrementano la lista delle sfide che l'umanità deve fronteggiare (...)».

(⁸) Cfr. il punto 28 della Risoluzione cit.

12.5), il cambio degli stili di vita (12.8) nonché il rafforzamento della capacità scientifica e tecnologica che ci ponga in condizione di affrontare le sfide del futuro (12.a).

L'allarme circa l'insostenibilità del modello industriale lineare è stato successivamente oggetto di numerosi documenti internazionali, tutti improntati a un forte richiamo alla responsabilità anche individuale: basti, per tutti, ricordare quanto segnalato dall'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), che nel 2019 nello Special Report "*Climate Change and Land*"⁹ con riferimento alla sicurezza alimentare (*food security*) insisteva sulla stretta correlazione fra modelli produttivi agricoli attuali e cambiamento climatico, nonché sulla necessità di contribuire alla lotta all'aumento delle temperature «combining supply-side actions such as efficient production, transport and processing with demand-side interventions such as modification of food choices and reduction of food loss and waste»¹⁰.

Nello stesso solco si collocano anche le indicazioni europee.

Nella Comunicazione sul *Green Deal* del 2019¹¹ la Commissione preannunciava l'elaborazione di una serie di strategie correlate alla sostenibilità e alla riduzione dell'impatto ambientale relative, fra l'altro, alle produzioni agricole e alimentari, affermando che «la produzione alimentare provoca ancora inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, contribuisce alla perdita della biodiversità e ai cambiamenti climatici e consuma quantità eccessive di risorse naturali, mentre una parte importante degli alimenti viene sprecata. Allo stesso tempo nell'UE come altrove, regimi alimentari di scarsa qualità contribuiscono alla diffusione dell'obesità e di malattie come il cancro»¹².

La più importante strategia in tal senso è illustrata nella successiva Comunicazione *Dal produttore al consumatore per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*¹³, ove la Commissione ribadisce

il proprio *commitment* affermando che «gli attuali modelli di consumo alimentare sono insostenibili sia dal punto di vista della salute sia dal punto di vista ambientale. (...) la lotta contro le perdite e gli sprechi alimentari è fondamentale per conseguire la sostenibilità. La riduzione degli sprechi alimentari (...) si ricollega a strategie relative al recupero dei nutrienti e delle materie prime secondarie (...), alla produzione dei mangimi, alla sicurezza degli alimenti, alla biodiversità, alla bioeconomia, alla gestione dei rifiuti e alle energie rinnovabili (...)»¹⁴.

Alla luce di ciò, la Commissione si impegna per gli anni a venire a presentare, fra le altre, proposte normative volte a ridurre la dipendenza da materie prime nella filiera zootecnica (in particolare per mangimi) e a promuovere fonti di nutrienti alternative.

Per quanto riguarda, specificamente, le carni, premessa la volontà di indurre un minor consumo globale, la strategia punta a far decrescere l'impronta carbonica degli allevamenti con ogni strumento possibile, ivi inclusa (e, si potrebbe dire, *in primis*) l'innovazione tecnologica.

1.3.- (Segue) Le ragioni dell'opposizione a questo nuovo prodotto

Se quanto sopra sinteticamente riportato offre una prospettiva di lettura sulle ragioni della spinta all'innovazione costituita dai prodotti che qui più strettamente interessano, l'analisi fa emergere anche, per converso, i motivi di crescente preoccupazione che fasce sempre più ampie di *stakeholders* nutrono e che la politica in alcuni casi sembra condividere.

In primo luogo vengono sollevati dubbi sulla sicurezza (*safety*) delle carni coltivate in laboratorio.

Il rapporto FAO – OMS "*Food Safety Aspects of Cell-based Food*" del 2023¹⁵, in effetti, ha censito ben 53 diversi "potential hazards during cell-sourcing" rilevati

⁽⁹⁾ Cfr. il Report Speciale dell'IPCC "*Climate Change and Land*", disponibile on line sul sito <https://www.ipcc.ch/srccl>.

⁽¹⁰⁾ Cfr. il Report cit., cap. 5, e ivi gli studi scientifici richiamati.

⁽¹¹⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni Il *Green Deal europeo*, COM (2019) 640 def del 11 dicembre 2019.

⁽¹²⁾ Cfr. p. 13 della Comunicazione cit.

⁽¹³⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni *Dal produttore al consumatore per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 def., del 20 maggio 2020.

⁽¹⁴⁾ Cfr. la Comunicazione ult. cit., p. 14 - 16.

⁽¹⁵⁾ Cfr. il rapporto FAO – OMS *Food Safety Aspects of Cell-Based Food*, Roma, 2023, disponibile on line.

dalla letteratura scientifica più recente.

Sebbene alcune delle ipotesi più inquietanti (e.g. ricombinazione del DNA, interazione con il microbioma intestinale, sviluppo di forme proteiche simili al prione della c.d. “mucca pazza”) vengano escluse o considerate altamente improbabili, residuano preoccupazioni non secondarie.

In particolare, lo studio si sofferma sulla fase di selezione delle cellule staminali, evidenziando il rischio di contaminazioni microbiche e diffusione di zoonosi presenti nella matrice isolata; i problemi connessi all'utilizzo di antibiotici e sostanze stimolanti in fase di crescita; il rischio di perdita di coerenza genetica in fase di replicazione¹⁶.

In secondo luogo, vengono in rilievo i problemi legati alla trasparenza e al diritto all'informazione dei consumatori: nello scenario futuro di una notevole diffusione delle carni coltivate sul mercato, particolari problemi si porranno soprattutto nei confronti dei prodotti trasformati, ove l'indistinguibilità degli ingredienti “naturali” rispetto a quelli realizzati in laboratorio potrebbe portare sia a un aumento delle frodi che a un consumo sempre meno consapevole (e consenziente) di questi prodotti.

Infine, anche le cronache di questi giorni evidenziano il problema “sociale” connesso alle ricadute delle nuove tecnologie sull'agricoltura e sulla cultura stessa legata alle pratiche agro-silvo-pastorali¹⁷.

Al riguardo è stato giustamente osservato che la transizione verso i prodotti coltivati in laboratorio può condurre alla “fine del cibo” inteso come sommatoria di fattori nutrizionali, organolettici e culturali¹⁸, tenuto conto della «complessità dell'atto alimentare che incorpora l'intero percorso del cibo ed è espressivo della civiltà dei rapporti fra lavoro, storia, territorio, ambiente»¹⁹.

Così, «mentre il calcolo della sostenibilità ambientale e, in prospettiva, quello della sostenibilità economica fanno esprimere valutazioni tendenzialmente positive a favore dei sostituti dei prodotti dell'allevamento degli animali, non sembra possa dirsi altrettanto per la

dimensione sociale e culturale se alla “fine del cibo” dovesse corrispondere la “fine dell'agricoltura” e se con il cibo dovesse esaurirsi la diversità delle conoscenze e delle culture»²⁰.

Si teme, cioè, che il possibile diffondersi a macchia d'olio di queste tecnologie produttive e il progressivo aumento dei margini di redditività che l'industrializzazione su larga scala potrebbe garantire, finiscano con il travolgere non solo l'agricoltura come settore economico, ma una intera organizzazione sociale che da essa discende e dipende, trasformando così irreversibilmente anche i nostri tratti culturali e identitari.

Il quadro delineato chiarisce le ragioni per cui sotto molti punti di vista possa rendersi utile un intervento normativo a vari livelli.

Infatti, se l'avvento delle carni coltivate è pressoché inevitabile in molte parti del mondo, le ragioni di opposizione esposte in precedenza chiedono risposte, soprattutto in termini di fiducia che deve essere trasmessa attraverso processi di governance e scelte regolatorie trasparenti, basate sulla scienza e condivise con strategie comunicative proattive.

In quest'ottica, pare necessario esaminare il quadro regolatorio vigente in Europa e in Italia, onde comprendere se e come il legislatore Ue e quello nazionale possano porsi di fronte alle sfide di questa ennesima rivoluzione della conoscenza coniugando le ragioni della sostenibilità e dell'innovazione con la tutela degli interessi collettivi di cui si è dato conto.

2.- Il quadro regolatorio attuale. La carne coltivata nel diritto U.E.: profili di sicurezza alimentare e procedure autorizzative per la commercializzazione

Muovendo dalle richiamate premesse, occorre preliminarmente segnalare che l'Unione europea non ha ancora adottato norme specifiche concernenti la carne coltivata.

Una prima occasione di intervento normativo in materia si era offerta nei primi anni 2000, allorquando ini-

⁽¹⁶⁾ Cfr. il Report cit., pp. 104 – 117.

⁽¹⁷⁾ Nel momento in cui si scrive sono in corso in tutta Europa proteste e manifestazioni pubbliche degli agricoltori. Alcune delle ragioni che muovono i manifestanti sono legate alla difficoltà (anche finanziaria) di tener testa alle molte spinte verso la sostenibilità impresse dalla normativa UE e dalla nuova PAC all'agricoltura. Il tema dei nuovi cibi da laboratorio potrebbe sommarsi a questi fattori assestando il colpo di grazia alle filiere zootecniche, già sotto molti profili all'estremo della capacità di resistenza.

⁽¹⁸⁾ Cfr. M. Niola, *Homo deiectus. Viaggio nelle tribù alimentari*, Bologna, Il Mulino, 2015, nonché, diffusamente, E. Sirsi, *Della carne degli animali e del consumo etico*, in *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, 2018, pp. 63 ss.

⁽¹⁹⁾ Cfr. E. Sirsi, op. ult. cit., spec. p. 63.

⁽²⁰⁾ Cfr. E. Sirsi, op. ult. cit., ibidem.

ziarono a diffondersi le tecniche di clonazione animale²¹ e si poneva il problema del regime giuridico dei prodotti derivanti da capi “replicati” con tecniche di fecondazione *in vitro*.

Il dibattito, protrattosi per qualche anno, venne incanalato dalla Commissione europea nell’ambito della prima proposta di aggiornamento del regolamento (CE) n. 258/97 sui *novel foods*²².

Pur registrandosi un certo consenso istituzionale sulla necessità di frenare la “corsa” a queste tecniche genetiche per finalità prettamente commerciali, il Consiglio e la Commissione spingevano per l’inserimento nella norma di una liberatoria di carattere generale a favore dei prodotti di c.d. “seconda generazione”, ossia derivati dalla “prole” di eventuali animali clonati.

L’opposizione del Parlamento europeo portò allo stallo nelle trattative che si conclusero in prima battuta senza esito favorevole alla riforma²³. Di conseguenza la carne clonata rimase assoggettata al mero regime generale dei *novel foods* in forza del quale è necessa-

rio ottenere una specifica autorizzazione prima di poter immettere in commercio questi prodotti.

Successivamente, in occasione dell’aggiornamento della normativa in esame avvenuto nel 2015, le istituzioni europee hanno confermato l’approccio restrittivo²⁴, ribadendo nell’articolo 3 dedicato alle definizioni che devono essere considerati *novel foods* gli alimenti costituiti, isolati o ottenuti «a partire da animali o da parti dei medesimi, ad eccezione degli animali ottenuti mediante pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell’Unione europea prima del 15 maggio 1997 qualora tali alimenti ottenuti da detti animali vantino una storia d’uso sicuro come alimento nell’Unione»²⁵.

Parimenti, la norma estende anche alla carne coltivata tal quale (e a eventuali altri prodotti di origine animale ottenuti artificialmente) il medesimo regime giuridico, laddove include nei nuovi alimenti anche «(iv) gli alimenti costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali (...)»²⁶.

(²¹) Ci si riferisce, in particolare, al noto caso della pecora “Dolly”, la cui nascita è stata annunciata il 22 febbraio 1997 da un gruppo di ricercatori scozzesi nell’ambito di un esperimento di clonazione per trasferimento nucleare di cellule somatiche, una tecnica in cui una cellula uovo viene privata del proprio nucleo originale che viene sostituito con quello di una cellula adulta proveniente da un altro animale allo scopo di generare un nuovo esemplare con lo stesso patrimonio genetico. Per alcuni cenni alla situazione normativa dell’epoca si vedano M. Casini, F. Persano, E. Traisci, *Analisi comparativa delle legislazioni nazionali, comunitarie ed internazionali in materia di utilizzo di cellule staminali*, in *Medicina e morale*, 2009, pp. 881 ss.; F. Nuzzo, *Violazione del divieto di clonazione animale contenuto in ordinanze contingibili e urgenti del ministro della sanità e insussistenza del reato previsto dall’art. 650 c.p.*, in *Giurisprudenza di merito*, 2001, pp. 250 ss.; V. Pignata, *Il contrastato brevetto rilasciato dall’UBE inerente alle cellule staminali animali*, in *Il Diritto industriale*, 2000, pp. 313 ss.

(²²) Cfr. il Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, in *GU L 43 del 14 febbraio 1997*, pp. 1 ss. Per una lettura complessiva del tema dei *novel foods* si vedano in letteratura A. Santini, *Sicurezza alimentare e innovazione tecnologica: il caso dei “novel foods”*, in *Eurojus*, 2023, pp. 40 ss. e Id., *La revisione della disciplina dei “novel foods” tra tutela di interessi generali e obiettivi economici*, *Il diritto dell’Unione europea*, 2017, pp. 625 ss.; F. Cusano, F. Pedace, *Nuovi alimenti, vecchi problemi*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 43 ss.; L. Scaffardi, *I “novel foods”: un futuro ancora da definire*, *BioLaw Journal*, 2020, pp. 43 ss.; M. Giuffrida, *Innovazione tecnologica e responsabilità dell’operatore del settore alimentare*, *Rivista di diritto alimentare*, 2018, pp. 4 ss.; I. Canfora, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell’Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, pp. 29 ss.; A. Volpato, *La riforma del regolamento sui “Novel Foods”: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, *Rivista di diritto alimentare*, 2015, pp. 26 ss.

(²³) Cfr. al riguardo il comunicato stampa del Parlamento europeo del 29 marzo 2011 “*I governi UE rifiutano la richiesta del Parlamento di etichettare la carne clonata*”, ove si legge che «secondo il Parlamento europeo è necessario bandire in tutto il territorio europeo qualsiasi tipo di carne clonata, di suo derivato e di tecnologia utilizzata per il processo di clonazione. Il Consiglio e la Commissione europei si trovano in gran parte d’accordo con queste posizioni, ma avrebbero voluto autorizzare la circolazione dei prodotti derivati dalla prole di animali clonati. Come ultimo compromesso il Parlamento europeo ha richiesto un’etichettatura obbligatoria di tali prodotti, ma il Consiglio ha rifiutato anche questa opzione, sostenendo la necessità di etichette esplicative solo nel caso di carne fresca».

(²⁴) Cfr. il 14° considerando introduttivo del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione, in *GU L 327 del 11 dicembre 2015*, pp. 1 ss.

(²⁵) Cfr. l’art. 3, par. 2, n. v del regolamento cit.

(²⁶) La precisazione è in linea, d’altra parte, con quanto chiarito nel considerando n. 8, ove si legge che «L’ambito di applicazione del presente regolamento dovrebbe in linea di principio restare lo stesso del regolamento (CE) n. 258/97. Tuttavia, dati gli sviluppi scientifici e tecnologici avvenuti dal 1997, è opportuno rivedere, chiarire e aggiornare le categorie di alimenti che costituiscono nuovi alimenti. Tali categorie dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti. Dovrebbero inoltre esistere categorie per gli alimenti con una struttura molecolare nuova o volutamente modificata, nonché per gli alimenti da colture di cellule o di tessuti ottenute da animali, vegetali,

Non v'è dubbio, pertanto, che attualmente, in assenza di ulteriori modifiche o novelle normative, nell'Unione europea la carne coltivata possa essere commercializzata solo dopo l'inclusione nell'elenco UE dei "nuovi alimenti" ad opera della Commissione, previa verifica che a) in base alle prove scientifiche disponibili, l'alimento non presenta un rischio di sicurezza per la salute umana; b) l'uso previsto non induce in errore i consumatori, in particolare nel caso in cui l'alimento è destinato a sostituire un altro alimento e c) non differisce in maniera tale da rendere il suo consumo normale svantaggioso per il consumatore sul piano nutrizionale (cfr. art. 7).

È appena, poi, il caso di ricordare che la prova circa la sussistenza dei requisiti sopra elencati è a carico dell'Operatore del Settore Alimentare interessato all'autorizzazione e che la valutazione scientifica è effettuata dall'Autorità europea sulla Sicurezza Alimentare (EFSA), che deve fornire alla Commissione un parere al riguardo.

Allo stato attuale non risultano pervenute domande di autorizzazione in base alla normativa in questione²⁷, sicché non vi è casistica applicativa nello specifico ambito qui di interesse.

Quanto, poi, all'eventuale sussistenza dei requisiti di igiene del processo produttivo, la carne coltivata dovrebbe sottostare alle più generali norme sulla sicurezza alimentare dell'Unione europea, e, dunque: non essere dannosa o inadatta al consumo umano secondo le condizioni d'uso normali da parte del consumatore ed eventualmente quelle indicate esplicitamente in etichetta, anche in funzione delle prescrizioni accompagnatorie dell'autorizzazione come novel food (cfr. art. 14 reg. UE 178/02/CE); infine, provenire solo da stabilimenti riconosciuti ai sensi del regolamento 853/04/CE, essere accompagnata da apposito marchio di identificazione (art. 5 reg. 853/04/CE), nonché essere gestita mediante le normali procedure igieniche e di autocontrollo ai sensi dei regg.ti UE 852/04/CE, 2073/05/CE sui criteri microbiologici e 2023/915/UE sull'assenza di contaminanti chimici

indesiderati.

2.1.- (Segue) Aspetti concernenti l'etichettatura

Quanto all'etichettatura, trova applicazione *in primis* la normativa orizzontale sulle informazioni ai consumatori concernenti gli alimenti (reg. 1169/2011/UE), così come precisata da quanto previsto nella OCM Unica (reg. 1308/2013/UE) e da eventuali prescrizioni contenute nella disciplina verticale di prodotto e in eventuali futuri provvedimenti di autorizzazione come *novel food* (e.g. con avvertenze relative alla natura allergenica del prodotto, modalità di conservazione e trattamento, altre avvertenze sanitarie etc.).

Muovendo, dunque, dalle fonti generali la questione più problematica appare essere la qualificazione giuridica del prodotto ai fini della determinazione della sua denominazione di vendita.

L'articolo 17 del regolamento 1169/2011/UE stabilisce al riguardo che «la denominazione dell'alimento è la sua denominazione legale. In mancanza di questa, la denominazione dell'alimento è la sua denominazione usuale; ove non esista o non sia utilizzata una denominazione usuale, è fornita una denominazione descrittiva»²⁸.

L'articolo 1, co. 4, lett. f) della norma rinvia, quanto alle definizioni di "carne" "carni separate meccanicamente" e "prodotti a base di carne" o "a base di pesce" a quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 853/04 in materia di igiene dei prodotti di origine animale e, segnatamente, a quanto previsto dal suo allegato I a norma del quale si intende per "carne" «tutte le parti commestibili degli animali (...) compreso il sangue»²⁹. Peraltro, in base a quanto previsto dall'allegato VI, punto 7, del Regolamento 1169/2011 cit. «i prodotti e le preparazioni a base di carne, nonché i prodotti della pesca che possono sembrare costituiti da un unico pezzo di carne o di pesce, ma che in realtà sono il frutto dell'unione di diverse parti attuata grazie ad altri ingredienti tra cui additivi ed enzimi alimentari oppure

microorganismi, funghi o alghe, per gli alimenti ottenuti da microorganismi, funghi o alghe e per gli alimenti ottenuti da materiali di origine minerale (...).

⁽²⁷⁾ Cfr. il comunicato EFSA del 10 maggio 2023 "Sicurezza degli alimenti derivati da colture cellulari: pronti alla valutazione scientifica", reperibile *on line*.

⁽²⁸⁾ Cfr. l'art. 17, par. 1, del Regolamento (UE 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in GU L 304 del 22 novembre 2011, pp. 18 ss.

⁽²⁹⁾ Cfr. il Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, in GU L 226 del 25 giugno 2004, pp. 22 ss., Art. 1 co. 4 lett. f) e all. I.

mediante sistemi divertsi, recano l'indicazione (...) "carne ricomposta" – "pesce ricomposto"»³⁰.

Poiché la carne coltivata non è, in sé, una parte commestibile di "un animale", ma qualcosa che, semmai, deriva da questa, la richiamata normativa non sembra fornire una definizione legale del nuovo prodotto in esame.

Alla stessa conclusione parrebbe doversi pervenire anche laddove la questione venga esaminata dal punto di vista dell'organizzazione comune dei mercati.

Infatti, l'articolo 78 co. 2 del regolamento 1308/2013/UE afferma che «le definizioni, designazioni e denominazioni di vendita figuranti nell'allegato VII possono essere utilizzate nell'Unione solo per la commercializzazione di un prodotto conforme ai corrispondenti requisiti stabiliti nel medesimo allegato»³¹.

L'allegato VII, Parte I, stabilisce che per "carni" (bovine) debba intendersi «l'insieme delle carcasse, le carni con o senza osso, le frattaglie selezionate o no, destinate all'alimentazione umana, ottenute da bovini (...) presentate fresche, congelate o imballate»³².

Le successive lettere A e B sanciscono denominazioni di vendita specifiche in funzione dell'età dell'animale alla macellazione (vitellone, vitello etc.). Disposizioni simili sono contenute nella Parte V sulle carni di pollame³³.

In un caso come nell'altro è relativamente agevole dedurre dal testo normativo la volontà del legislatore di ricondurre la denominazione "carne" al prodotto

derivato dall'animale vivo e non a quello eventualmente ottenuto per coltivazione in vitro.

Se, dunque, alla luce delle norme richiamate manca una definizione "legale" del prodotto ottenuto tramite replicazione in laboratorio, poiché non è possibile estendere la denominazione dei prodotti ottenuti dagli animali vivi, né vi è – ovviamente – la possibilità di attingere dagli usi tradizionali – persiste il "nodo" dell'utilizzo del termine "carne" che sembrerebbe non utilizzabile nemmeno in chiave descrittiva ai sensi di quanto prescritto dall'art. 17 co. 1 ultima parte del regolamento 1169/2011/UE.

Com'è stato più volte sottolineato in dottrina, utilizzare il termine "carne" per descrivere ciò che viene "coltivato in laboratorio" costituirebbe una qualificazione arbitraria, tenuto conto che si tratta di un «oggetto ontologicamente per adesso indefinito»³⁴ più appropriatamente classificabile come «proteine muscolari artificiali»³⁵ siccome non provengono da un animale vivente.

In questo senso, d'altra parte, sembrerebbe doversi leggere anche la nomenclatura contenuta nei regolamenti Ue 1169/2011 sulle informazioni concernenti gli alimenti ai consumatori e 853/04 sull'igiene dei prodotti alimentari di origine animale, laddove agganciano in modo esplicito la definizione di "carne" e "pesce" ai prodotti derivati da animali vivi e, dunque, intuitivamente ne escludono l'uso – sia pur in chiave descrittiva – per prodotti di origine diversa.³⁶

La giurisprudenza della Corte di giustizia non ha potuto

⁽³⁰⁾ Cfr. il Regolamento 1169/2011/UE cit., all. VI, punto 7.

⁽³¹⁾ Cfr. il Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, in *GU L 347* del 20 dicembre 2013, pp. 671 ss.

⁽³²⁾ Cfr. l'All. VII, Parte I, carni di bovini di età inferiore ai 12 mesi.

⁽³³⁾ Il paragrafo II della Parte V definisce "carni di pollame" le carni della specie «atte ad usi alimentari, che non hanno subito alcun trattamento con il freddo»; la "preparazione a base di carni di pollame" come «le carni di pollame, incluse le carni di pollame ridotte in frammenti, che ahnno subito un'aggiunta di prodotti alimentari, condimenti o additivi o trattamenti non sufficienti a modificare la struttura muscolo-fibrosa interna della carne»; il "prodotto a base di carni di pollame" come il «prodotto a base di carne come definito nell'allegato I punto 7.1 del regolamento (CE) n. 853/04, per il quale sono state utilizzate le carni di pollame». Anche in questo caso, così come per le carni bovine, nessuna delle norme citate autorizza a tracciare l'equivalenza fra le carni ottenute direttamente dall'animale vivo e i tessuti coltivati in vitro.

⁽³⁴⁾ Cfr. N. Stephens, *In Vitro Meat: Zombies on the Menu? In ScritPed: A Journal of Law, Technology & Society*, 2010, pp. 394 ss.

⁽³⁵⁾ Cfr. J. F. Hocquette, S. Chriki, L. Tourre, *The Myth of Cultured Meat: A Review*, in *Frontiers in Nutrition*, 2019. Sul punto si veda anche D. Bondi, *Coltivare la carne. Considerazioni etico-ontologiche sulla cultured meat*, in *Teoria*, 2022, spec. pp. 151.153. Il punto è, comunque, piuttosto controverso. Per una diversa opinione si vedano B. J. Ford, *Cultured Meat: Food for the Future*, in *The Microscope*, 2011, pp. 73 ss., secondo il quale il punto di vista "definitorio" andrebbe ribaltato, muovendo come unità concettuale non dall'animale vivo, ma dalla cellula che ne è costituente fondamentale tanto quanto dei prodotti coltivati in vitro.

⁽³⁶⁾ Cfr. il Reg. (UE) 1669/2011, cit., il cui art. 2, rubricato "definizioni", lettera l) rinvia ai punti 1.1, 1.14, 1.15, 3.1 e 7.1 dell'allegato I del regolamento (CE) n. 853/2004, quanto alle definizioni di «carne», «carni separate meccanicamente», «preparazioni di carni», «prodotti della pesca» e «prodotti a base di carne» laddove le due definizioni («carne» e i «prodotti della pesca») sono accomunate dal fatto di essere riferite a prodotti ottenuti da animali terrestri o del mare. Peraltro, nella tabella sulla designazione ed indicazione degli ingredienti, si precisa che devono essere indicati in etichetta come o «carne(i) di ...» e la(le) denominazione(i) della(e) specie animale(i) da

to, ovviamente, sino ad oggi pronunciarsi sul tema. Tuttavia è possibile ricavare qualche indicazione nell'unico precedente affine alla problematica qui in discussione, ossia la sentenza *TofuTown*³⁷ del 2016 in cui oggetto della richiesta di interpretazione pregiudiziale erano le denominazioni dei prodotti lattiero-caseari utilizzate per designare alimenti alternativi vegetali non tradizionali (e.g. latte di soia, burro di karité etc.).

La Corte si era espressa nel senso di ritenere l'art. 78, par. 2, e l'all. VII del regolamento 1308/13 esauriente quanto alle denominazioni di vendita dei prodotti in questione (e.g. "latte", "formaggio", "burro" etc.) e, dunque, tale da ostare al loro utilizzo anche solo a fini descrittivi per i prodotti succedanei di natura vegetale. Secondo i giudici del Lussemburgo, infatti, una simile interpretazione è la più adatta a soddisfare le finalità di ordine generale sottese alla norma, riconducibili al miglioramento delle condizioni economiche della produzione e della commercializzazione di prodotti agricoli, della qualità dei prodotti stessi nell'interesse dei produttori, commercianti e consumatori, nonché alla protezione dei consumatori e della concorrenza³⁸.

L'assenza di una "esclusiva" nell'uso delle denominazioni lattiero-casearie non consentirebbe, infatti, di «identificare in maniera certa i prodotti che presentano le caratteristiche specifiche legate alla composizione naturale del latte animale, circostanza incompatibile con la protezione dei consumatori, a causa del rischio di confusione che ne deriverebbe (...)»³⁹.

D'altra parte, anche il divieto di utilizzo in chiave meramente descrittiva (e.g. "latte di soia") per quanto non finalizzato a tutelare dal rischio di equivoco sulla natura (vegetale) del prodotto, risponde alle finalità della

Politica Agricola (segnatamente: garantire maggiore redditività agli agricoltori) e non risulta, pertanto, sproporzionato.

Infatti, «il legislatore dell'Unione dispone, in materia di politica agricola comune, di un ampio potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. da 40 TFUE a 43 TFUE gli attribuiscono, sicché solo la manifesta inidoneità di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento»⁴⁰.

L'applicazione di queste argomentazioni al settore delle carni dovrebbe condurre al medesimo risultato: appare, infatti, evidente come anche l'allevamento degli animali contribuisca a garantire il soddisfacimento degli obiettivi della PAC e, segnatamente, costituisca una componente fondamentale del reddito agricolo. Riservare, dunque, ai soli prodotti derivati dalla carne animale le relative denominazioni, vietandone un uso descrittivo per alimenti diversi, avrebbe il medesimo scopo evidenziato dalla sentenza in commento per il comparto lattiero-caseario.

Senonché nel settore qui di interesse (carni) difetta un elenco puntuale di denominazioni associate ai diversi prodotti quale quello della pronuncia *TofuTown*, tanto è vero che si sono ampiamente diffusi sul mercato prodotti che sfruttano termini tipicamente riconducibili ai prodotti animali (e.g. "hamburger" "bistecca" etc.) ancorché per preparazioni a base di proteine vegetali.

Il dubbio di una non completa esaustività della norma Ue nei settori diversi da quello lattiero-caseario è stato alimentato dalla stessa Corte di giustizia laddove nella parte finale della sentenza *TofuTown* ha escluso (in

cui proviene (provengono) «I muscoli scheletrici delle specie di mammiferi e di volatili riconosciute idonee al consumo umano con i tessuti che vi sono contenuti o vi aderiscono». Sicché, la dottrina (cfr. F. Albinetti, *Di cosa parliamo quando parliamo di cibo?*, relazione tenuta nell'ambito del convegno CREA *Fonti proteiche 2050: quale futuro?*, Roma, 2022) allo stato attuale della legislazione europea il nome carne non sembrerebbe poter essere utilizzato per prodotti non provenienti da animali.

⁽³⁷⁾ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE del 14 giugno 2017, in causa C- 422/16, *Verband Sozialer Wettbewerb eV contro TofuTown.com GmbH*, ECLI:EU:C:2017:458, su cui si vedano i commenti di F. Chaltiel, *De l'usage du «lait» selon la Cour de justice européenne (À propos de l'arrêt VSW du 14 juin 2017)*, *Petites affiches*, 2017, pp. 7 ss.; D. Pisanello, F. Ferraris, *Ban on Designating Plant Products as Dairy: Between Market Regulation and Over-Protection of the Consumer*, *European Journal of Risk Regulation*, 2018, pp.170 ss.; D. Pisanello, *Divieto di utilizzo di denominazioni lattiero-casearie per designare prodotti esclusivamente vegetali: tra regolazione dei mercati agricoli e protezione del consumatore "suo malgrado"*, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2017 pp .341 ss.; I. Carreño, T. Dolle, *Tofu steaks? Developments on the naming and marketing of plant-based foods in the aftermath of the TofuTown judgment*, *European Journal of Risk Regulation*, 2018, pp. 575; B. Boloton, *Dairy's Monopoly on Words: the Historical Context and Implications of the TofuTown Decision*, *European food and feed law review*, 2017, pp.422 ss.

⁽³⁸⁾ Cfr. il punto 43 delle motivazioni della sentenza.

⁽³⁹⁾ Cfr. il punto 44 delle motivazioni della sentenza.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. il punto 46 delle motivazioni della sentenza ed ivi rich. le sentenze della Corte 16 dicembre 1999, C-101/98, UDL, ECLI:EU:C:1999:615, p. 31; 17 ottobre 2013, C-101/12, Schaible, ECLI:EU:C:2013:661, punto 48.

modo, invero, un po' sbrigativo) l'esistenza di qualsivoglia forma di discriminazione a carico dei produttori di alimenti vegetali alternativi a quelli lattiero-caseari rispetto al settore delle carni, affermando che «il fatto che i produttori di alimenti vegetariani o vegani sostitutivi della carne o del pesce non siano, secondo la *TofuTown*, soggetti per quanto riguarda l'utilizzazione di denominazioni di vendita a restrizioni paragonabili a quelle alle quali sono soggetti i produttori di alimenti vegetariani o vegani sostitutivi del latte o dei prodotti lattiero-caseari in forza dell'allegato VII, parte III, del regolamento 1308/2013 non può essere considerato contrario al principio della parità di trattamento. Ogni settore dell'Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli istituito da detto regolamento presenta, infatti, peculiarità ad esso proprie. Se ne desume che il confronto tra gli strumenti tecnici usati per disciplinare i vari settori di mercato non può costituire una base valida per dimostrare la fondatezza della censura di discriminazione fra prodotti dissimili, sottoposti a norme diverse»⁴¹.

Così argomentando, la sentenza ha alimentato il dubbio che le (sia pur scarse) indicazioni contenute nei regg.ti 1308/13 e 853/04 possano non escludere un utilizzo dei vari termini tecnici riferibili ai tagli del prodotto animale (nonché, più in generale, l'utilizzo del termine "carne" o "pesce") in chiave descrittiva per i prodotti di natura diversa. Infatti, di recente il Conseil d'Etat francese ha disposto un nuovo rinvio pregiudiziale in materia (causa C-438/23) onde comprendere se l'articolo 17 e l'allegato VI parte A del regolamento 1169/2011 costituiscano una forma di armonizzazione espressa delle denominazioni di vendita dei prodotti di

origine animale diverse da quelli lattiero-casearie e se, in funzione della risposta, residuo degli spazi di intervento per il Legislatore nazionale⁴².

Allo stato degli atti, dunque, è possibile ritenere che la normativa Ue imponga che l'etichettatura dei prodotti derivati da cellule animali coltivate in vitro debba dare conto di una simile metodica produttiva (cfr. artt. 7, 17, All. VI reg. 1169/2011); non vi sono, tuttavia, norme Ue che indichino esplicitamente quale debba essere la denominazione di vendita di questi prodotti e appare quantomeno discutibile il ricorso al termine "carne" in forma descrittiva per accostare il prodotto da laboratorio a quello naturale (e.g. "carne sintetica", "carne da laboratorio", "neocarne", "carne green" etc.).

3.- *La carne coltivata nel diritto interno: la legge italiana 172/2023*

La natura controversa della materia descritta e le sollecitazioni politiche derivanti dai notevoli interessi sottostanti hanno spinto alcuni legislatori nazionali ad adottare norme nazionali sui prodotti coltivati in laboratorio in senso restrittivo⁴³ o totalmente proibitivo⁴⁴.

In Italia la carne coltivata è stata oggetto della recentissima legge 1° dicembre 2023 n. 172, recante "disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali vertebrati nonché di divieto della denominazione di carne per prodotti trasformati contenenti proteine vegetali"⁴⁵.

Le finalità della norma sono ben evidenziate dall'arti-

(⁴¹) Cfr. i punti 50 – 51 delle motivazioni ed ivi ult. rich. le sentenze 28 ottobre 1982, cause riunite 292/81 e 293/81, *Lion e a.*, EU:C:1982:375, punto 24, nonché 30 giugno 2016, C-134/15, *Lidl*, EU:C:2016:498, punto 49.

(⁴²) La domanda pregiudiziale discende da una serie di ricorsi presentanti contro il decreto francese n. 2022-947 del 29 giugno 2022 relativo all'utilizzo di alcune denominazioni usate per designare prodotti alimentari contenenti proteine vegetali in sostituzione di quelle animali. Tale decreto dà attuazione all'articolo L 412-10 del *Code de la Consommation* introdotto dall'art. 5 della *loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires*, e vieta l'utilizzo di termini quali "hamburger", "salsiccia" etc. per prodotti vegetali (c.d. "meat sounding"). La pendenza del giudizio non ha, peraltro, scoraggiato il legislatore francese, ove si consideri che il *Décret n° 2024-144 du 26 février 2024 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des dérivés comportant des protéines végétales* (in *JORF*, 27 février 2024, pp. 15 ss.) ha ulteriormente disciplinato la materia nel senso di vietare l'uso di denominazioni tradizionalmente associate a prodotti di origine animale per alimenti vegetali sostitutivi.

(⁴³) Cfr., a titolo esemplificativo, la legge francese n. 2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, *JORF* n. 196 du 24 août 2021, sez. 254, che ha modificato il code rural et del la peche maritime includendo la seguente disposizione: «les règles mentionnées au premier alinéa prévoient notamment l'exclusion des denrées alimentaires qui se composent de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux ou qui sont isolées ou produites à partir de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux». In Olanda il Governo ha disciplinato con gli stakeholders le condizioni alle quali è possibile somministrare sperimentalmente come prodotti ittici coltivati in laboratorio a panels di consumatori.

(⁴⁴) Si veda quanto di seguito esposto sulla normativa italiana.

(⁴⁵) Pubblicata in GURI S.O. n. 281 del 1° dicembre 2023.

colo 1, a mente del quale la legge si propone di «assicurare la tutela della salute umana e degli interessi dei cittadini», nonché di «preservare il patrimonio agroalimentare, quale insieme dei prodotti espressione del processo di evoluzione socio-economica e culturale dell'Italia, di rilevanza strategica per l'interesse nazionale»⁴⁶.

Al netto dell'utilizzo retorico di alcune parole chiave nel contemporaneo gergo legislativo, la disposizione dichiara esplicitamente quali siano le c.d. "esigenze imperative di ordine generale" che la giustificano: la sicurezza alimentare (*food safety*), la tutela degli interessi dei consumatori e la salvaguardia della struttura sociale connessa all'agricoltura (allevamento degli animali, filiere tradizionali connesse e prodotti espressione della identità culturale nazionale).

Per quanto qui più strettamente interessa, la carne coltivata è oggetto di un divieto generale di produzione, vendita e somministrazione (cfr. art. 2) dettato sulla base del principio di precauzione.

La proibizione appare particolarmente ampia, poiché coinvolge tutte le fasi della filiera produttiva, a prescindere dal fatto che il prodotto sia destinato al mercato italiano o a quello estero (cfr. il divieto di "produrre per esportare").

Contrariamente, tuttavia, ai primi commenti di stampa, la formulazione non sembra vietare la sperimentazione e l'attività di ricerca, poiché il divieto di detenzione è limitato alle finalità commerciali ("detenere per la vendita") o alla somministrazione.

L'effettività della disposizione è assicurata dalle previsioni sui controlli e le sanzioni, contenute nell'art. 4. Quanto ai primi, la norma attribuisce le funzioni di vigilanza praticamente a tutti i corpi di polizia e agli altri organi di controllo competenti in materia agroalimentare, aggiungendovi il Ministero della Salute, le Regioni e le Province di Trento e Bolzano. La competenza a ricevere i rapporti relativi agli illeciti riscontrati ai fini dell'eventuale emanazione di ordinanze-ingiunzioni viene, invece, sbrigativamente attribuita alle autorità competenti (...) di cui all'articolo 2, comma 1 e 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2021 n. 27, secondo i rispettivi profili di competenza territoriale e

per materia».

Poiché il d.lvo 27/21⁴⁷ chiama in causa tanto i profili sanitari, quanto quelli commerciali ed agricoli distinguendo le rispettive autorità di riferimento, tenuto conto che la disciplina sulla carne coltivata qui in esame non reca altro che un divieto generale di produzione e impiego non pare allo stato agevole definire con certezza chi debba occuparsi dell'eventuale conclusione dei procedimenti sanzionatori avviati con un verbale di contestazione di uno dei corpi di polizia di ciò incaricati.

La natura e l'entità delle sanzioni previste è, poi, tale da rendere assai deterrente il divieto imposto: l'art. 5 stabilisce, infatti, che, salvo che il fatto costituisca reato, i trasgressori saranno puniti con una sanzione amministrativa da 10.000 a 60.000 euro, non obblazionabile in misura ridotta poiché l'art. 4 co. 2 della legge qui in commento lo esclude espressamente.

Infine, merita segnalazione il fatto che la disciplina non sia sottoposta ad alcuna clausola sospensiva o condizione che ne differisca nel tempo l'efficacia in funzione di eventuali scrutini europei: in base alle ordinarie regole di vacatio legis il testo è, quindi, entrato in vigore il 16 dicembre 2023.

3.1.- (Segue). La promulgazione fra equivoci, dubbi di legittimità costituzionale e questioni procedurali

La promulgazione della legge 172/2023 è stata accompagnata dalla pubblicazione sul sito web del Quirinale di un breve comunicato⁴⁸ con il seguente contenuto: «il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha promulgato in data odierna il disegno di legge recante "disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da animali vertebrati (...). Il Governo ha trasmesso il provvedimento accompagnandolo con una lettera con cui si è data notizia dell'avvenuta notifica del disegno di legge alla Commissione europea e con l'impegno a conformarsi a eventuali osservazioni che dovessero essere formulate dalla Commissione nell'ambito della proce-

⁴⁶ Cfr. l'art. 1 della l. 172/2023 cit.

⁴⁷ Cfr. il decreto legislativo 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, in GURI S. O. n.60 del 11 marzo 2021.

⁴⁸ Cfr. il comunicato reperibile sul sito internet www.quirinale.it/elementi/103490 (ultima consultazione 19 febbraio 2024).

dura di notifica».

La nota – piuttosto inusuale – fa emergere una certa inquietudine della Presidenza della Repubblica (già trapelata informalmente all'indomani dell'approvazione definitiva del testo da parte del Parlamento⁴⁹) in relazione ad alcuni profili di potenziale contrasto con il diritto dell'Unione europea tanto sul piano formale che sostanziale.

3.2.- *Preemption del diritto UE e spazio di manovra degli Stati membri*

Una prima rilevante problematica attiene all'efficacia e, per certi aspetti, alla validità della legge 172/23 in relazione alla "disponibilità" della materia per il legislatore nazionale.

Nella notifica alla Commissione europea del disegno di legge⁵⁰ il Governo ha motivato l'iniziativa legislativa affermando che «stante l'assenza, al momento, di una normativa specifica in campo europeo si è ritenuto di intervenire precauzionalmente a livello nazionale per tutelare interessi che sono legati alla salute e al patrimonio culturale. In particolare, il progetto normativo intende tutelare la salute umana stabilendo il divieto di produzione e commercializzazione di alimenti sintetici in attuazione e rispetto del principio di precauzione di cui all'articolo 7 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002»⁵¹.

In altre parole, secondo il Governo italiano la materia sarebbe priva di una armonizzazione normativa a livello UE e, di conseguenza, in base al principio di sussidiarietà risulterebbe possibile una iniziativa regolatoria nazionale sulla scorta del principio di precauzione a tutela della salute dei cittadini.

L'assunto non convince per una pluralità di ragioni.

Come accennato in precedenza, l'Unione a suo tempo ha rinunciato a disciplinare in modo specifico la mate-

ria della clonazione animale e dei prodotti che ne possono derivare, preferendo far confluire le diverse tecniche di replicazione cellulare nella più generale disciplina dei "novel foods", oggi governata dal regolamento 2015/2283/UE⁵².

Il regolamento *novel foods* non detta disposizioni "sostanziali", ma si limita a proceduralizzare la valutazione e approvazione dei prodotti non significativamente consumati in Europa ante 1997.

La norma, quindi, crea un "iter" che si perfeziona in una disciplina compiuta solo dopo l'adozione del/dei regolamento/i di esecuzione della Commissione europea che autorizza/no la commercializzazione degli specifici alimenti che abbiano ottenuto una valutazione di sicurezza da parte dell'EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare), accompagnandoli con eventuali prescrizioni specifiche (e.g. avvertenze in etichetta, modalità d'uso etc.) e iscrivendoli in un apposito registro pubblico.

Allo stato attuale, come accennato in precedenza, non risultano domande in merito alla carne coltivata e, dunque, la materia potrebbe apparire "imperfetta". Tuttavia, è proprio con riferimento alla disciplina "procedurale" che occorre chiedersi se esista ancora uno spazio (o lacuna) suscettibile di essere colmato (a) da norme nazionali quale quella in esame.

Orbene, al riguardo occorre in primo luogo ricordare che il regolamento 2015/2283/UE è stato adottato sulla scorta dell'articolo 114 TFUE al fine di garantire la libera circolazione di nuovi alimenti sani e sicuri nel mercato interno dell'Unione europea.

Il primo considerando introduttivo ricorda, infatti, che «la disparità tra le legislazioni nazionali concernenti la valutazione della sicurezza e l'autorizzazione di nuovi alimenti ostacolano la libera circolazione degli alimenti, creando incertezza giuridica e condizioni di concorrenza sleale».

La rigida centralizzazione a livello unionale delle funzioni di valutazione e controllo dei nuovi prodotti è fun-

⁽⁴⁹⁾ Nel periodo di tempo intercorso fra l'approvazione definitiva del testo della legge da parte del Parlamento (16 novembre) e la promulgazione (1° dicembre) erano trapelate alcune perplessità della Presidenza della Repubblica sulla legittimità della norma. Secondo varie fonti di stampa (reperibili facilmente on line) il Presidente stava valutando di rimandare alle Camere la legge o di firmarla con riserva, allegando una lettera di rilievi per chiedere al Parlamento modifiche sostanziali volte ad evitare una probabile procedura di infrazione.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. la notifica n. 2023/0675/IT del 1° dicembre 2023 reperibile sul sito web <https://www.technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/it/notification/25152>

⁽⁵¹⁾ Cfr. il punto 9 della relazione accompagnatoria della notifica cit.

⁽⁵²⁾ Cfr. il Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione, in *GU L 327* del 11 dicembre 2015, pp. 1 ss.

zionale a garantire l'integrità del mercato interno e, al contempo, grazie anche all'autorevolezza scientifica assicurata dall'EFSA, a tutelare la salute pubblica e gli interessi dei consumatori con uno standard normativo "elevato" (cfr. art. 114 co. 3 TFUE, 168, 169 TFUE; 35, 38 CDFUE).

Per le finalità qui più strettamente di interesse non pare irrilevante osservare che la norma prevede un divieto generale di commercializzazione di nuovi alimenti non previamente valutati e autorizzati, così de facto precludendo la circolazione "legale" di qualsiasi sostanza che non sia stata oggetto di provvedimenti autorizzativi specifici.

Essa, dunque, in primo luogo esaurisce espressamente l'aspetto procedurale (autorizzazione/divieto di immissione in commercio di nuovi alimenti), privando il legislatore nazionale di questa competenza.

In secondo luogo, sebbene i profili di "merito" dei prodotti derivati da colture cellulari non siano ancora stati valutati (né disciplinati da provvedimenti esecutivi *ad hoc*), l'aspetto procedurale pare poter assorbire *ex ante* (grazie anche al divieto di cui si è detto) quello sostanziale, determinando in questo senso anche una forma di *preemption* di campo, o, quantomeno, indiretta.

Quanto alla prima (*preemption* di campo) è noto che nelle materie di competenza concorrente la Corte di giustizia ha da tempo evidenziato la possibilità che il conflitto fra fonti Ue derivate e norme nazionali di dettaglio possa sorgere anche in assenza di una sovrapposizione materiale.

Le sentenze che hanno affrontato il tema⁵³ hanno fatto leva sul carattere o la portata "esauriente" delle direttive o dei regolamenti di volta in volta interpretati, onde impedire l'adozione o il mantenimento in vigore di normative nazionali potenzialmente capaci di affievolire la portata dell'armonizzazione⁵⁴.

Nelle situazioni descritte, la Corte ha ritenuto che l'interesse dell'Unione al mantenimento di un quadro normativo omogeneo fosse «così preminente, da richiedere che qualsiasi elemento di disarmonia a livello nazionale» fosse «eliminato in radice»⁵⁵, sacrificando il diritto degli Stati membri a esercitare la propria sovranità normativa sugli spazi ancora non puntualmente "occupati" da fonti europee.

È senz'altro vero che la giurisprudenza in questione si è mostrata piuttosto cauta nel dichiarare la portata preclusiva "di campo" delle fonti derivate Ue, poiché l'effetto ultimo di una simile interpretazione è quello di innestare in un rapporto sinergico e in parte complementare come quello fra ordinamento UE e ordinamenti nazionali un fattore marcatamente centralizzatore (peraltro precludendo anche ogni possibile successivo "adattamento" giurisprudenziale in funzione dei casi di volta in volta sottoposti a scrutinio)⁵⁶. Tuttavia, con riferimento al tema qui più specificamente di interesse, il paradigma dello svuotamento delle competenze statali nell'intera area correlata ai prodotti di nuova generazione (come la carne sintetica) sembra il più adatto a dare conto delle ragioni – anche sostanziali – per le quali non è (più) possibile un intervento regolatorio unilaterale a livello nazionale: la fina-

⁽⁵³⁾ La giurisprudenza in materia è abbondantissima e non può essere qui integralmente richiamata. A titolo meramente esemplificativo sia consentito richiamare le sentenze 13 dicembre 1983, causa 222/82, *Apple and Pear development Council*, in *Racc.*, p. I-4083 ss., punto 23 (sulla portata esauriente della OCM ortofrutta); 26 maggio 1993, causa C-52/92, *Commissione c. Repubblica portoghese*, in *Racc.* p. I-2961 ss., punto 19 (sulla direttiva in materia di controlli ufficiali veterinari); 8 aprile 2003, causa C-44/01, *Pipping Augenoptik GmbH*, in *Racc.*, p. I-30095 ss., punto 44 (sulla pubblicità comparativa); 8 settembre 2009, causa C-478/07, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, in *Racc.*, p. I-7721 ss., punto 55 (sulla portata esauriente della normativa Ue concernente i nomi geografici dei prodotti di qualità); 16 luglio 2015, causa C-95/14, *Unic UNICOPEL*, *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2015:492, punto 39 (in materia di etichettatura di origine delle calzature); 14 settembre 2017, causa C-56/16P, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2017:693, punto 103 (sull'OCM vino); 17 dicembre 2020, causa C-667/19, *A.M. e E.M.*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2020:1039, punto 29 (sull'etichettatura dei prodotti cosmetici).

⁽⁵⁴⁾ Cfr. a titolo esemplificativo la sentenza *BUD II* cit., che, avendo dichiarato esauriente il regolamento Ue sulle DOP-IGP, ha ritenuto preclusa per gli Stati membri la possibilità di adottare o mantenere in vigore norme nazionali volte a riconoscere e tutelare i toponimi dei prodotti agroalimentari di qualità. Nello stesso senso anche la sentenza *EUIPO c. Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP*, punto 103 cit.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. A. Arena, *Il principio della preemption in diritto dell'Unione europea. Esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 55 ed ivi rich. R. Schütze, *Supremacy without pre-emption? The very slowly emergent doctrine of Community pre-emption*, in *CMLR*, 2006, p. 1040.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. A. Arena, op. ult. cit., p. 56 che sottolinea questo duplice effetto in termini di "jurisdiction-stripping", perché la *preemption* di campo «inibisce l'esercizio delle competenze statali in un'intera area, producendo effetti simili a quelli derivanti dal riconoscimento all'Unione di una competenza esclusiva». Sul punto si veda anche la dottrina citata dallo stesso A. in nota 66 a p. 56.

lità dell'armonizzazione (seppur procedurale) risiede, infatti, nella necessità di assicurare un quadro regolatorio ordinato in materia, che, quindi, non può coesistere con la frammentazione *case-by-case* delle discipline nazionali via via che nuovi prodotti venissero inventati.

In subordine, anche laddove non si volesse ritenere precluso l'intero campo regolatorio dei diversi alimenti innovativi non ancora oggetto di valutazione Ue, quantomeno si potrebbe riconoscere l'esistenza dei presupposti di una armonizzazione indiretta, perché la sopravvivenza (o sopravvenienza) della normativa nazionale di settore può pregiudicare l'effetto utile tanto del regolamento 2015/2285 quanto, più in generale, dell'approccio Ue alla sicurezza alimentare.

Infatti, al riguardo è stato osservato che «il sistema della sicurezza alimentare definito dal regolamento 178/02 ha realizzato (...) una attrazione a livello europeo delle misure di intervento normativo che hanno accresciuto il livello di armonizzazione in questo settore. Le disposizioni che regolano la valutazione del rischio, così come la ripartizione dei ruoli tra Autorità europea per la sicurezza alimentare e le Autorità degli Stati membri confermano che la valutazione del rischio trova la sua collocazione principale a livello unionale, di cui è principale manifestazione il ruolo centrale nella valutazione del rischio attribuito all'EFSA»⁵⁷.

L'obiettivo del regolamento sui *novel foods* è di sottoporre tutti gli alimenti "innovativi" a una valutazione scientifica di elevato livello onde garantire al contempo la loro sicurezza e la loro libertà di circolazione in tutti gli Stati membri.

Consentire ai singoli Stati di vietarne in toto la produzione ancor prima di una loro eventuale valutazione a livello europeo (come nel caso della carne coltivata qui di interesse) pregiudicherebbe questo obiettivo specifico e, più in generale, lo schema di attribuzioni e competenze su cui si fonda l'odierna legislazione alimentare nell'Unione europea.

Conferma di ciò sembra potersi ricavare anche dal superamento della clausola di flessibilità contenuta nell'articolo 12 del regolamento (UE) n. 258/97 in occasione del suo aggiornamento ad opera del rego-

lamento 2015/2285/UE.

Quella norma prevedeva, infatti, che «qualora, a seguito di nuove informazioni o di una nuova valutazione di informazioni già esistenti, uno Stato membro abbia motivi fondati per ritenere che l'utilizzazione di un prodotto o ingrediente alimentare conforme al presente regolamento presenti rischi per la salute umana o per l'ambiente, tale Stato membro può limitare temporaneamente o sospendere la commercializzazione e l'utilizzazione sul proprio territorio del prodotto o ingrediente alimentare in questione. Esso ne informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione precisando i motivi della propria decisione (...)».

Si trattava, a tutti gli effetti, di una clausola ai sensi del comma 10 dell'art. 114 TFUE (allora 95 TCE) ai sensi del quale «le misure di armonizzazione (...) comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere non economico di cui all'art. 36, misure provvisorie soggette a una procedura di controllo dell'Unione», e ben se ne può comprendere il significato: nel 1997 l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, così come l'intera struttura della legislazione alimentare Ue basata sull'analisi del rischio e sulla fondatezza scientifica delle decisioni era ancora di là da venire. In quel frangente la regolazione doveva, quindi, più che altro coordinare le risposte degli Stati onde assumere decisioni sanitarie il più possibile tutelanti e condivise.

La soppressione della clausola nel testo del 2015 conferma l'ormai raggiunta piena maturità del sistema europeo accentrato di valutazione del rischio e il fatto che gli interventi unilaterali nazionali in questo ambito non possono più essere ritenuti compatibili con il livello di *preemption* della normativa Ue.

3.3.- (Segue) Il richiamo al principio di precauzione

Quanto sopra esposto (già di per sé assorbente di ogni altro profilo) evidenzia anche l'incongruenza e la superficialità del richiamo operato dall'art. 2 della l. 172/23 al principio di precauzione.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. I. Canfora, *I principi: principio di precauzione, analisi del rischio, trasparenza*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare cit.*, p. 59, e, nello stesso senso, *Id.*, *Il principio di precauzione nella governance della sicurezza alimentare: rapporti tra fonti in un sistema multilivello*, *Riv. dir. al.*, 2017, pp. 447 ss.

Senza voler, in questa sede, ricostruirne genesi storica e contenuto⁵⁸ pare comunque necessario ricordare come si tratti di un principio nato nel diritto internazionale dell'ambiente, quindi riconosciuto dalla Corte di giustizia CE come "principio generale del diritto" nel sistema delle fonti UE e, infine, codificato tanto nel Trattato (art. 192 par. 2), quanto nella normativa derivata e, specificamente, per quanto qui più interessa, nell'art. 7 del regolamento 178/02/CE sulla sicurezza alimentare.

Quest'ultima norma stabilisce che «qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello di tutela della salute pubblica perseguito nella Comunità tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del

rischio (...) e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per effettuare una valutazione del rischio più esauriente».

Si tratta, come appare evidente, della formalizzazione del processo che occorre seguire per bilanciare correttamente i contrapposti diritti e interessi legittimi nel caso di rischi emergenti in situazioni che «scontano tutte le difficoltà di traduzione in termini giuridici di un concetto sostanzialmente generico, che si risolve piuttosto nell'affermazione di aspettative sociali volte ad attribuire rilievo ad incertezze e divergenze nell'analisi scientifica, in quanto non risulta rintracciabile una vera e propria spiegazione causale dell'evento temuto capace di giustificare l'adozione delle misure richieste»⁵⁹.

La Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2000⁶⁰ e la giurisprudenza Ue degli ultimi trent'anni hanno sufficientemente delineato a chi tocchi innescare e gestire il processo decisionale in questione e quali siano i capisaldi della sua corretta applicazione.

In merito a responsabilità e ruoli, occorre in primo luogo ricordare che in ambiti armonizzati i commi 8 e 10 dell'art. 114 TFUE stabiliscono che in assenza di clausole di flessibilità, la responsabilità decisionale spetta alla Commissione⁶¹, nell'ambito di un processo

⁽⁵⁸⁾ Anche sul principio di precauzione la letteratura che si è stratificata negli ultimi quarant'anni è ormai troppo vasta per poter essere utilmente riepilogata in questa sede. A titolo meramente esemplificativo sia consentito richiamare, oltre alla manualistica tradizionale, C. Noiville, *Principe de précaution et Organisation Mondiale du Commerce. Le cas du commerce alimentaire*, in *Jour. Dr. Int.*, 2000, pp. 263 ss.; T. O'Riordan, J. Cameron, A. J. Jordan, *Reinterpreting the precautionary principle*, London, Cameron May, 2001; P. Pallaro, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2002, pp. 15 ss.; P. Borghi, *Il principio di precauzione tra diritto comunitario e Accordo SPS in Dir. giur. agr. amb.*, 2003, pp. 535 ss.; L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario in DUE*, 2004, pp. 281 ss.; E. Denia Cosimo, *Il principio di precauzione fra Stati membri e Unione europea*, in *DPCE*, 2006, pp. 1121 ss.; J. Ellis, *Reinterpreting the Precautionary Principle*, *Eur. Jour. Int. Law*, 2006, p. 445 ss.; S. Di Benedetto, *La funzione interpretativa del principio di precauzione in diritto internazionale in Diritto del commercio internazionale*, 2006, pp. 321 ss.; L. Gradoni, *Il principio di precauzione nel diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in *DCSCI*, 2005, pp. 625 ss.; I. Canfora, *Le informazioni scientifiche nel sistema agroalimentare tra disciplina legale e autonomia privata*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, pp. 643 ss. e Id., *Il principio di precauzione nella "governance" della sicurezza alimentare...* cit.; G. Vaccaro, *Il principio di precauzione e la responsabilità delle imprese nella filiera alimentare in Riv. dir. al.*, 2015, pp. 50 ss.; A. Alemanno, *The precautionary principle*, in *The handbook of EEA law*, 2016, pp. 839 ss.; G. Ragone, *Il principio di precauzione nella prospettiva del giudice costituzionale in BioLaw Journal*, 2019, pp. 157 ss.; F. Albinini, *Diritto agroalimentare innanzi alle sfide dell'innovazione in BioLaw Journal*, 2020, pp. 25 ss.; G. Aversente, *Il principio di precauzione: il rapporto problematico tra diritto e incertezza scientifica*, in *DPCE online*, 2020, pp. 3475 ss.; M. Cecchetti, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *federalismi.it*, 2023, pp. 47 ss.; F. Ferraro, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, 2023, pp. 41 ss.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 181.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione, COM (2000) 1 final, del 2 febbraio 2000, reperibile *on line*.

⁽⁶¹⁾ Cfr., in particolare, l'art. 114 par. 8 TFUE a norma del quale «quando uno Stato membro solleva un problema specifico di pubblica sanità in un settore che è stato precedentemente oggetto di misure di armonizzazione, esso lo sottopone alla Commissione che esamina immediatamente l'opportunità di proporre misure appropriate al Consiglio».

di ampia condivisione delle valutazioni politiche con gli Stati membri nell'ambito del Consiglio.

Lo spazio di manovra per i singoli Stati membri appare, dunque, piuttosto ridotto (e, per lo più, espresso in forma amministrativa, ossia nell'interpretazione e applicazione delle regole vigenti).

La giurisprudenza della Corte ha, poi, cercato di valorizzare il più possibile il coinvolgimento delle autorità nazionali incaricate della sua concreta attuazione allo scopo di garantire una più proficua applicazione del principio in questione.

Nei *grand arrê*t sugli OGM⁶², la mucca pazza⁶³, le diverse questioni ambientali concernenti i rifiuti⁶⁴ e le sostanze chimiche pericolose⁶⁵, a titolo esemplificativo, la lettura del principio è sempre stata improntata alla massima flessibilità. Tuttavia questa è stata ricavata più che altro nel riconoscimento di ampi margini di discrezionalità valutativa nell'ambito dell'applicazione concreta delle norme UE, con il limite del rispetto delle norme europee di armonizzazione che postulano un livello di gestione della precauzione più elevato e necessariamente centralizzato nell'Unione europea.

Così, se per un verso è stato riconosciuto che il principio di precauzione, «lungi dal rimanere vuota formu-

la di stile o poco più, moltiplica le reti di protezione per la sicurezza e la sanità del complessivo ecosistema e delle persone in particolare (...) rende appieno sfruttabili gli elementi di elasticità della normativa comunitaria, che all'insegna della sussidiarietà detta i canoni europei minimi che poi gli Stati (intesi, per rispetto della precauzione, in modo "diffuso" anziché centralizzato) devono-possano attuare alla luce delle loro situazioni ed esigenze», per altro verso è stato anche ricordato che la flessibilità e l'autonomia interpretativa «non può applicarsi ai casi di armonizzazione completa e chiara già realizzata a livello comunitario. In queste ipotesi la precauzione può agire soltanto nella misura comunitaria e la precauzione che va utilizzata in sede interpretativa non può giungere a contraddire la lettera stessa del disposto che sia, in ipotesi, di agevole applicazione»⁶⁶.

In simili circostanze il conflitto fra singoli Stati membri e Unione circa l'esistenza dei presupposti scientifici di un rischio e le modalità della sua gestione è stato risolto dalla Corte di giustizia affermando la natura parziale dell'armonizzazione e limitando il controllo sulle decisioni nazionali al rispetto del canone di proporzionalità⁶⁷.

⁽⁶²⁾ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE 21 marzo 2000, causa C-6/99, *Greenpeace*, in *Racc.* p. I-1651, in cui la Corte ha concesso ampio margine di manovra all'autorità statale sfruttando il principio di precauzione per interpretare la clausola di flessibilità contenuta nell'allora vigente direttiva 90/220/CEE sugli OGM, su cui si veda R. Pavoni, *Misure unilaterali di precauzione, prove scientifiche e autorizzazione comunitaria al commercio di organi geneticamente modificati: riflessioni in margine del caso Greenpeace*, DCSCI, 2000, pp. 725 ss.

⁽⁶³⁾ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 13 dicembre 2001, causa C-1/00, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.* p. I-10029, inerente la contestazione del prolungamento dell'embargo di carni bovine provenienti dal Regno Unito oltre il limite dell'emergenza BSE, in cui la Corte ha valorizzato l'assenza del bollo impresso sulle carni britanniche nell'ottica del rischio dell'assenza di una adeguata rintracciabilità e, così, ha fatto salve le misure francesi contestate dalla Commissione europea.

⁽⁶⁴⁾ Cfr., a titolo esemplificativo, la sentenza 5 ottobre 1999, cause riunite C-175 e C-177/98, *Lirussi e Bizzarro*, in *Racc.* p. I-6881, in cui la Corte in base al principio di precauzione ha esteso gli obblighi generali previsti dall'art. 4 dell'allora vigente direttiva 75/442/CEE in materia di rifiuti anche ai c.d. "depositi temporanei" (e, dunque, imposto agli Stati membri di assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute pubblica e senza usare procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio per l'ambiente). Sempre in questo ambito si vedano altresì le sentenze 15 giugno 2000, cause riunite C-418 e C-419/97, *Arco Chemie*, in *Racc.*, p. I-4475, capostipiti di una cospicua giurisprudenza successiva che ha interpretato la nozione di "rifiuto" alla luce del principio di precauzione dilatandone notevolmente i confini giuridici in ossequio al potere-dovere delle autorità nazionali di garantire la miglior tutela della salute pubblica e dell'ambiente interpretando in senso lato il principio di precauzione.

⁽⁶⁵⁾ Cfr., *ex multis*, la sentenza della Corte di giustizia UE 28 marzo 2019, cause riunite C-487 e C-489/17, *Verlezza et al.*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2019:270, ove la Corte, facendo ampio ricorso al principio di precauzione, ha stabilito che qualora, dopo una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, il detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi si trovi nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo che detto rifiuto presenta, quest'ultimo deve essere classificato come rifiuto pericoloso.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. P. Pallaro, op. ult. cit., p. 54 e nota 88.

⁽⁶⁷⁾ Cfr., a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte di giustizia UE 11 luglio 2000, causa C-473/98, *Toolex*, in *Racc.* p. I-5681 concernente una sostanza chimica il cui effetto cancerogeno era noto, ma non altrettanto le soglie di esposizione necessarie a determinare l'insorgere di un pericolo concreto per la salute umana. In quella circostanza la Corte ha ritenuto legittimo il divieto svedese di commercializzazione del prodotto, dando atto della presenza di studi scientifici contrastanti ma, soprattutto, interpretando la direttiva Ue sull'immissione di sostanze pericolose sul mercato come armonizzazione minima.

Per quanto qui più strettamente interessa (carne coltivata) la circostanza che l'aggiornamento del Regolamento sui "novel foods" del 2015 abbia determinato la soppressione della clausola di salvaguardia prevista nel testo del 1997 per far salve le decisioni di emergenza da parte degli Stati membri⁶⁸, di cui si è già dato conto in precedenza, certifica la piena armonizzazione della materia e la conseguente impossibilità (ex art. 114 TFUE) di ricavare (tanto meno per via interpretativa) margini di autonomia valutativa a livello nazionale (nemmeno su base precauzionale).

D'altra parte, anche volendo ammettere la mancanza di una piena "occupazione" della materia a livello Ue, la Corte di giustizia nel caso *Monsanto*⁶⁹ sui nuovi alimenti transgenici aveva già chiarito i presupposti inderogabili per l'adozione di misure cautelari preventive. Nella sentenza, infatti, si legge che «per non vanificare la duplice finalità del regolamento [novel foods] che consiste nel garantire, da un lato, il funzionamento del mercato interno dei nuovi prodotti alimentari e, dall'altro, la tutela della pubblica sanità rispetto ai rischi che possono essere generati da tali prodotti alimentari, le misure di tutela assunte (...) non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente (...). Siffatte misure di tutela, nonostante il loro carattere provvisorio e ancorché esse rivestano un carattere preventivo, possono essere assunte solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze particolari del caso di specie (...) L'onere della prova grava sullo Stato mem-

bro interessato»⁷⁰ che deve dimostrare di avere "motivi fondati" per ritenere che l'uso di un nuovo prodotto alimentare presenti rischi per la salute umana o per l'ambiente.

Nel caso che qui interessa lo Stato italiano ha agito unilateralmente senza sottoporre i propri dubbi concernenti la sicurezza della carne coltivata alla Commissione europea, come richiesto dall'art. 114 par. 8 TFUE.

Inoltre, non ha esibito alcun *dossier* scientifico a comprova dei propri timori, come risulta dalla consultazione del fascicolo accompagnatorio della notifica TRIS presente sul sito dell'Unione europea, dal che si desume l'approccio puramente ipotetico del rischio seguito e l'assenza di un adeguato supporto scientifico alla decisione politica.

Ne consegue anche sotto questo profilo la totale violazione di principi e regole del diritto Ue che rendono illegittima la legge 172/2023.

3.4.- (Segue) Questioni procedurali attinenti alla notifica della misura nazionale

Come se quanto sopra non bastasse, nella vicenda in esame giuoca un ruolo anche il tema procedurale, segnatamente in merito agli obblighi di informazione preventiva delle misure tecniche nazionali capaci di ostacolare la libera circolazione delle merci.

Il Governo italiano, infatti, ha inoltrato alla Commissione europea una notifica del ddl in oggetto ai sensi della direttiva 2015/1535/UE⁷¹, e ciò in quanto

⁶⁸ Cfr. l'art. 12 del regolamento 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari (in *GU L* 43 del 14.2.1997, p. 1 ss.), non più presente nella versione aggiornata del 2015. Sulle ragioni che hanno portato all'aggiornamento della normativa in questione si veda, fra gli altri, A. Santini, *La revisione della disciplina dei novel foods tra tutela di interessi generali e obiettivi economici*, in *DUE*, 2017, pp. 625 ss.

⁶⁹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri c. Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri*, in *Racc.* p. I-08105 ss., su cui si vedano i commenti di L. Marini, *La "sostanziale equivalenza" dei prodotti alimentari geneticamente modificati alla luce della sentenza Monsanto e degli sviluppi della normativa comunitaria*, *Diritto del commercio internazionale*, 2003, pp. 854 ss.; L. González Vaqué, *El TJCE confirma su jurisprudencia relativa al principio de precaución: la sentencia "Monsanto Agricultura Italia SpA y otros"*, *Unión Europea Aranzadi*, 2004, pp. 5 ss.; C. Cierco Seira, *Simplificación administrativa y principio de precaución: ¿objetivos incompatibles? Reflexiones a propósito del asunto Monsanto*, *STJCE de 9 de septiembre de 2003*, *Revista española de Derecho Europeo*, 2005, pp. 111 ss.; F. Rossi Dal Pozzo, *Il caso Monsanto e il diritto in capo agli Stati membri di impedire l'immissione in commercio di nuovi prodotti alimentari*, *Riv. dir. agr.*, 2003, II, pp. 399 ss.; A. Barone, *Organismi geneticamente modificati (Ogm) e precauzione: il "rischio" alimentare tra diritto comunitario e diritto interno*, *Il Foro italiano*, 2004, IV, Col. 248 ss.; A. Vendaschi, *Organismi geneticamente modificati: una pericolosità "non scientificamente" provata*, *DPCE*, 2004 pp.438 ss.

⁷⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri c. Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri*, cit., punti 106-108.

⁷¹ Cfr. la direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (codificazione), in *GU L* 241 del 17 settembre 2015 pp. 1 ss. La norma ha sostituito la precedente direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 22

la norma era da considerarsi già “perfetta” non esigendo ulteriori disposizioni attuative⁷².

In base alla direttiva gli Stati membri hanno l'obbligo di comunicare immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica (quando è ancora tale, ossia prima della promulgazione ufficiale) unitamente a un dossier istruttorio contenente gli elementi a supporto delle finalità che ne hanno ispirato l'elaborazione.

L'articolo 6 prescrive che una volta effettuata la notifica, gli Stati debbano astenersi dall'adottare la norma per un periodo di tempo (*stand-still*) da 3 a 6 mesi (in funzione dell'oggetto della disciplina e di eventuali approfondimenti istruttori) onde consentire alla Commissione e agli altri Stati membri di svolgere le consultazioni e gli approfondimenti del caso.

All'esito della procedura, la Commissione e gli Stati membri possono emettere un parere motivato contenente osservazioni di cui lo Stato membro promotore della norma tecnica deve tenere conto in occasione della sua definizione per la promulgazione (cfr. art. 5 par. 2).

Ovviamente la mancata “reazione” alla notifica nell'ambito della procedura descritta non pregiudica in alcun modo la possibilità per la Commissione di attivare successivamente una procedura di infrazione ex art. 258 TFUE (cfr. art. 5, 2° periodo, della direttiva).

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha già da lungo tempo sottolineato la funzione strategica di questa procedura e, ancorandosi di volta in volta al principio di leale cooperazione o all'effetto utile⁷³, ha sancito l'efficacia diretta della direttiva tanto in senso verticale che (in parte) orizzontale.

Così, a titolo esemplificativo, nella nota sentenza *CIA Security International SA*⁷⁴ è stato affermato che la disciplina in esame prescrive un obbligo preciso e incondizionato, sicché l'omessa notifica costituisce «vizio procedurale sostanziale» atto a comportare l'inapplicabilità nei confronti dei singoli delle regole tecniche nazionali non notificate⁷⁵.

In *Commissione c. Repubblica italiana*⁷⁶ e *Commissione c. Regno del Belgio*⁷⁷ la Corte ha ribadito che l'effetto invalidante delle norme interne può derivare anche dal solo mancato rispetto formale della procedura e, segnatamente, dal fatto che le norme devono essere notificate nella loro interezza⁷⁸, prima della loro adozione⁷⁹, rispettando la clausola di *stand-still* al fine di consentire alla Commissione di disporre delle informazioni e dei tempi necessari allo svolgimento dei propri compiti.

La violazione procedurale sostanziale, infine, può travolgere tanto i divieti in sé (e.g. divieti di produzione, immissione in commercio, importazione etc.)⁸⁰ quanto

giugno 1998, n. 98/34/CE (*GU L 204 del 21 luglio 1998*), a sua volta preceduta dalla direttiva del Consiglio del 28 marzo 1983 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (in *GU L 109 del 26.4.1983*, pp. 8 ss.). Il sito TRIS reca nel caso di specie come data di ricezione della notifica il 1° dicembre 2023, ossia la stessa data della promulgazione.

(⁷²) Cfr. la sentenza 30 aprile 1996, causa C-194/94, *CIA Security International SA c. Signalson SA*, in *Racc.* p. I-2201, p. 29, ove si legge che «una norma viene considerata regola tecnica ai sensi della direttiva (...) qualora produca effetti giuridici propri. Se, conformemente al diritto nazionale, la regola si limita a costituire il fondamento di una delega per l'emanazione di regolamenti amministrativi contenenti disposizioni vincolanti per gli interessati senza produrre per sé nessun effetto giuridico per i singoli, essa non costituisce una regola tecnica ai sensi della direttiva (...)». Nello stesso senso si veda anche la sentenza 1 giugno 1994, causa C-317/92, *Commissione c. Germania*, *Racc.* p. I-2039, p. 26.

(⁷³) Cfr., ex plurimis, le sentenze della Corte di giustizia UE 8 settembre 2005, causa C-303/04, *Lidl Italia srl c. Comune di Arcole*, in *Racc.* p. I-7874, p. 17; 4 febbraio 2016, causa C-336/14, *Ince*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2016:72, P. 67; 10 febbraio 2017, causa C-144/16, *Municipio de Pamela*, *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2017:76, punto 36; 22 ottobre 2020, causa C-275/19, *Sporting bet PLC*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2020:856 punto 53; 9 marzo 2023, causa C-604/21, *Vapo Atlantic SA*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2023:175, punto 43.

(⁷⁴) Cfr. la sentenza 30 aprile 1996, causa C-194/94 *CIA Security International SA* cit.

(⁷⁵) Cfr. il punto 44 della sentenza *CIA Security Int.* cit. La formula citata è, poi, divenuta standard nella giurisprudenza in materia. Si vedano, a titolo esemplificativo, le sentenze 16 giugno 1998, causa C-226/97, *Lemmens*, in *Racc.* I-3711, punto 33; 8 settembre 2005, C-303/04 *Lidl* cit., punto 23; 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Unilever*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2000:496, punto 49; 16 luglio 2015, causa C-95/14, *Unic UNICOPEL*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2015:492, punto 29, ed ivi per ult. cit. giur.

(⁷⁶) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE 16 settembre 1997, causa C-279/94, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Racc.* p. I-4743.

(⁷⁷) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE 7 maggio 1998, causa C-145/97, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *Racc.*, p. I-2643.

(⁷⁸) Cfr. la sentenza 16 settembre 1997 cit. supra, punti 40-41

(⁷⁹) Cfr. la sentenza 7 maggio 1998 cit. supra, punto 12, nonché, ult., la sentenza 11 gennaio 1996, causa C-273/94, *Commissione c. Paesi Bassi*, in *Racc.*, p. I-31, punti 15 e 16.

(⁸⁰) Cfr., ex multis, le sentenze della Corte di giustizia 21 aprile 2005, causa C-267/03, *Lindberg*, in *Racc.*, p. I-3247, punti 90-91; 6 giugno 2002, causa C-159/00, *Sapod Audic c. Eco-Imballages SA*, in *Racc.* p. I-5031, p. 53.

eventuali prescrizioni tecniche aggiuntive (e.g. requisiti di etichettatura, conformità, composizione, marchiature etc.)⁸¹ e, in funzione del raccordo con altre norme dell'ordinamento interno, può comportare l'inapplicabilità di eventuali sanzioni⁸² o incidere addirittura sui rapporti fra privati⁸³.

Orbene, in esito alla notifica del disegno di legge italiano sulla carne coltivata la Commissione ha avviato l'iter di consultazione il 1° dicembre 2023. Tuttavia, consultando il fascicolo telematico sul sistema TRIS è possibile individuare una comunicazione datata 29 gennaio 2024 indirizzata al nostro Governo ove si legge che la notifica in oggetto «è stata archiviata il 29/01/2024 per i motivi seguenti: il testo è stato adottato dallo Stato membro prima della fine del periodo di sospensione di cui all'articolo 6 della direttiva (UE) 2015/1535 (...)»⁸⁴. La Commissione invita, di conseguenza, la Repubblica italiana a «informarla del seguito dato, anche alla luce della giurisprudenza pertinente della Corte di giustizia».

Il richiamo – invero un po' generico – oltre a “materializzare” i timori del Quirinale di cui si è detto, lascia chiaramente presagire quale sorte potrà avere la legge 172/2023 anche sotto questo punto di vista: nonostante le dichiarazioni a caldo del Ministro

Lollobrigida⁸⁵, la norma deve anzitutto ritenersi senz'altro inefficace. L'errore procedurale sostanziale potrebbe, infatti, essere invocato da chiunque ne avesse interesse per inibire ogni effetto giuridico dalla stessa determinato.

Inoltre, la legge andrebbe comunque abrogata esplicitamente, perché – come appare evidente – il suo mantenimento in vigore, per quanto improduttivo di effetti giuridici, può produrre disincentivo nei confronti degli operatori, che dovrebbero mettere in conto il rischio di controversie giudiziarie e il danno mediatico che ne deriverebbe, oltre a interferire direttamente con il complesso delle norme Ue di cui si è detto⁸⁶.

Le considerazioni svolte possono (anzi dovrebbero), quindi, indurre la Commissione Ue, in assenza di adeguata sollecita risposta del Governo italiano (che – stanti le dichiarazioni del Ministro – si dubita possa arrivare) ad attivare una procedura di infrazione onde chiudere il circolo vizioso in cui questa improvvida iniziativa normativa si è infilata.

Vale, dunque, solo la pena conclusivamente di osservare che la Commissione ha scelto la strada più semplice e più diretta per bloccare le velleità del legislatore italiano (e di altri Stati membri che si approntavano a seguirne l'esempio): più che archiviare la notifica

⁽⁸¹⁾ Cfr. le sentenze 17 settembre 1996, causa C-289/94, *Commissione c. Repubblica italiana* cit., p. 52; 8 settembre 2005, *Lidl Italia* cit.

⁽⁸²⁾ Cfr. le sentenze 8 novembre 2007, causa C-20/05, *Schwibbert*, in *Racc. p.* I-9447, punto 44; 10 luglio 2014, causa C-307/13, *Ivansson et al.*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2014:2058, p. 48; 10 febbraio 2017, causa C-144/16, *Municipio de Pamela* cit., punti 36 e 37

⁽⁸³⁾ Cfr. a titolo esemplificativo, oltre alla già più volte menzionata sentenza *CIA Security Int.*, punto 54, anche le ulteriori pronunce *Unilever* cit., punti 40 – 43; 48 e 49; 27 ottobre 2016, causa C-613/14, *Elliot Construction*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2016:821, punto 64; 12 settembre 2019, causa C-299/17, *Google Inc.*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2019:716, punto 39.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. la nota della Commissione Ue TRIS/(2023) 0244, messaggio 009 Notifica 2023/675/IT Chiusura anticipata della procedura di notifica, DG Grow/E/3 – N105 04/63, consultabile *on line* sul sito TRIS.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. il comunicato stampa 1 febbraio 2024 “Carne coltivata. Lollobrigida: Commissione accerta compatibilità legge con diritto Ue”, *on line* sul sito del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste all'indirizzo internet https://www.politicheagricole.it/carne_coltivata_commissione_ue (ultima consultazione 21 febbraio 2024). Nel comunicato il Ministro afferma che «La Commissione europea ha chiuso la procedura Tris, avviata a seguito della notifica della legge sulla carne coltivata. La chiusura comporta che sia stata definitivamente accertata, da parte della Commissione europea, la compatibilità della legge con i principi del diritto della UE in tema di mercato interno. Diversamente, la Commissione avrebbe proceduto con un parere circostanziato, a prescindere dalle modalità di notifica. Non ci sarà pertanto nessuna procedura di infrazione, né richiesta all'Italia di abrogare la legge. La Commissione chiede solo di essere informata sull'applicazione della legge da parte dei giudici nazionali. Come per tutti i provvedimenti che entrano in vigore in Italia, spetta ai giudici nazionali, in sede di applicazione, l'ulteriore vaglio di compatibilità con il diritto unionale».

⁽⁸⁶⁾ Non è la prima volta che lo Stato italiano adotta formalmente una norma in violazione patente delle procedure di notifica e si guarda bene dall'abrogarla formalmente, pur a fronte di plurimi rigetti delle notifiche da parte della Commissione, onde sfruttare l'effetto disincentivante della mera presenza della norma nell'ordinamento. Un esempio simile può essere rinvenuto nel noto decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 145 Disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 - Legge di delegazione europea 2015. (17G00158) in GURI Serie Generale n.235 del 07 Ottobre 2017, la cui notifica ai sensi della direttiva 2015/1535, del regolamento 1169/2011 e, infine, anche dell'art. 114 TFUE è stata rigettata dalla Commissione europea, senza che questo abbia indotto Parlamento e Governo a rimuovere la norma dall'ordinamento. Per un commento si veda in dottrina F. Albisinni, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. n. 145 del 2017). (Prima parte). La disciplina europea e l'incerto intervento del legislatore italiano (artt. 1 - 2 - 7 - 8)*, in *Studium Iuris*, 2018, pp. 705 ss.

effettuata ai sensi della direttiva 2015/1535 per mancato rispetto del periodo di *stand-still*, sarebbe stato necessario rigettarla esplicitamente in base a quanto previsto dall'art. 114 TFUE per le ragioni di preclusione formale e sostanziale di cui si è detto.

La mancanza di coraggio politico in questa fase rischia, così, di alimentare l'idea che un qualche margine di manovra in materia possa esistere, seppur con procedure più accorte, circostanza che potrebbe portare a ulteriori futuri equivoci.

4.- Valutazioni conclusive: la necessità di una iniziativa normativa condivisa e le sue prospettive

L'analisi effettuata nei paragrafi precedenti consente di tirare alcune conclusioni anche nella prospettiva dell'immediato futuro, ossia di ciò che Stati membri e istituzioni Ue dovrebbero e potrebbero fare nell'ottica suggerita dal report FAO-OMS del 2023.

È, infatti, ragionevole ipotizzare che la diffusione commerciale di questi prodotti sia imminente, e, dunque, questo è il momento in cui i legislatori possono (e forse dovrebbero) assumersi la responsabilità di compiere alcune scelte di indirizzo prima che il progresso e la cronaca prendano il sopravvento.

Non si tratta solo (tanto) di garantire la sicurezza dei consumatori (per la quale il quadro normativo vigente in Europa pare allo stato sufficiente), quanto, piuttosto, di individuare il punto di corretto bilanciamento dei diversi interessi in giuoco facendo coesistere le (legittime) spinte all'innovazione, la sostenibilità, la tutela

della dignità umana insieme con la salvaguardia della struttura sociale connessa alla zootecnia, alle filiere produttive e alle tradizioni che da questa discendono, rassicurando quella parte di popolazione che vede nella carne coltivata e nelle nuove tecnologie una concreta minaccia per il proprio futuro.

Al riguardo occorre anzitutto ricordare che la tutela dell'equilibrio ecologico e l'adozione delle misure necessarie alla riduzione dell'impatto ambientale dell'umanità non sono solo un obiettivo legittimo delle politiche economiche e sociali di ciascun paese che recepiscono ed attuano gli *input* delle fonti internazionali più recenti.

Esse sono un vero e proprio dovere costituzionale tanto nella prospettiva nazionale⁸⁷ che europea⁸⁸, che impone ai legislatori nei vari livelli di *governance* di assumere un approccio solidaristico nella regolazione delle tematiche emergenti che, come quella in esame, possono impattare sulla sostenibilità.

Ciò, ovviamente, non significa che non si debbano tenere in debita considerazione altre preoccupazioni di carattere sociale ed economico: un tema come quello della carne coltivata (e, più in generale, il tema dell'innovazione tecnologica nelle filiere agroalimentari) si porta inevitabilmente dietro conflitti sociali, rischi di mutamenti profondi anche a livello culturale e dei costumi, nonché destabilizzazione di rapporti già molto precari come quello fra agricoltura, ambiente e industria.

Tuttavia, com'è stato giustamente osservato, nel "tempo tipico" della maturazione costituzionale gli interessi alla produzione di ricchezza e alla preservazione

⁽⁸⁷⁾ Il tema è molto ampio e non può essere qui utilmente svolto. Per alcuni riferimenti bibliografici si vedano, fra gli altri, G. Grasso, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, in *Eticaeconomia*, on line; Id., *L'ambiente come dovere pubblico "globale": qualche conferma nella giurisprudenza del Giudice delle leggi?*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, pp. 1 ss.; P. Ferretti, *La tutela dell'ambiente in Costituzione: tra dovere di solidarietà e prospettive di bilanciamento*, in *BioLaw Journal*, 2023, on line; R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 421 ss.; M. Greco, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 286 ss.; A. D'Aloia, *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, in *BioLaw Journal*, 2022, on line; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, pp. 133 ss. D. Porena, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 332 ss.; S. Grassi, *Ambiente e costituzione*, in *Riv. quad. di diritto dell'amb.*, 2017, pp. 4 ss.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. E. Chiti, *In motu. L'Unione Europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in Aa. Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica 2022, pp. 183 ss., nonché, sullo stesso tema, L. Salvemini, *Un sistema multilivello alle origini del diritto ambientale*, in *federalismi.it*, 2 febbraio 2022, E. Campins (ed.), *The European Union and Global Environmental Protection: Transforming Influence into Action*. London, Routledge, 2021; A. Sikora, *Constitutionalisation of environmental protection in EU law*, Zutphen, Europa Law Publishing, 2020; J.R. May, D. Erin, *Bridging Constitutional Dignity and Environmental Rights Jurisprudence*, in *Journal of human rights and the environment*, 2016, pp. 218 ss.; B. Boer, *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, Oxford, OUP, 2015.

della natura possono, in realtà, confluire⁸⁹: si tratta di individuare l'approccio politico e normativo più adatto a questa conciliazione.

L'evoluzione industriale, se ben pilotata, può restituire a ciascuna dimensione i suoi tratti fondamentali, valorizzando gli elementi di autenticità e di cultura e stemperando gli eccessi che pongono in pericolo i fondamenti stessi della coesistenza.

Per favorire questo avvicinamento è, tuttavia, indispensabile evitare che le dinamiche sociali si autosviluppino o si determinino in base ai singoli incidenti giudiziari che dovessero derivarne, avendo il coraggio di assumere iniziative normative appropriate, ossia disciplinare per tempo le questioni emergenti negli aspetti che risultino carenti o scarsamente considerati.

Alcuni aspetti del problema sono già governati efficacemente dalle norme europee e non necessitano, di conseguenza, di iniziative ulteriori, men che mai da parte dei singoli Stati membri.

Il processo di *risk assessment* è stato ormai da quasi un quarto di secolo accentrato a livello unionale grazie alla creazione di agenzie (come l'EFSA) e procedure (come quelle relative alla valutazione dei *novel foods*) che coprono ampiamente i profili di sicurezza alimentare anche con riferimento alle sfide portate dalle tecnologie innovative.

Gli Stati membri, peraltro, non sono esclusi da questi processi valutativi e decisionali, poiché vengono consultati in occasione della presentazione di ogni dossier, partecipano al confronto scientifico nell'ambito della valutazione del rischio e, in definitiva, concorrono alla governance di questi processi.

Norme volte a riappropriarsi di questa responsabilità decisionale, oltre ad essere manifestamente incompatibili con i più generali principi del primato del diritto UE, delle competenze di attribuzione e della leale cooperazione, sono deleterie anche sul piano sociale, perché seminano il dubbio che l'attuale quadro normativo europeo e le relative istituzioni UE non siano in grado di tutelare la salute dei cittadini efficacemente.

Al contempo, alimentano i timori antiscientifici circa i nuovi prodotti, ingenerando il convincimento che si tratti di pericoli per la salute che devono essere vietati senza discussione, così voltando le spalle alla ricerca e alla sostenibilità ambientale che da essa può discendere.

La conflittualità di cui la legge italiana si è fatta espressione chiede, tuttavia, di non essere ignorata.

In questo senso appare indispensabile promuovere una discussione ampia e trasparente a livello di Unione europea sulle opportunità e i rischi associati alla diffusione di questi prodotti e, di conseguenza, sulla necessità di una loro regolamentazione *ad hoc* (ivi inclusa una etichettatura che ne evidenzii l'origine onde consentire al consumatore di compiere scelte libere e consapevoli, come è avvenuto nel caso degli OGM o degli insetti).

Il tema, peraltro, richiederà che le istituzioni (ivi incluso il mondo accademico e scientifico) assumano nei confronti dei cittadini un ruolo di guida e punto di riferimento autorevole, trasparente e scientifico.

Infatti, come gli studi di neuroscienze hanno da tempo evidenziato, l'approccio delle persone alle tematiche "nuove", potenzialmente impattanti sulla vita quotidiana e di cui si sa poco o nulla, è inevitabilmente improntato a una certa diffidenza e guidato dall'impulso a costruirsi una propria opinione sulla scorta di informazioni reperite spesso da canali non autorevoli o addirittura fuorvianti. Una volta instaurate determinate "presunzioni", queste vengono di regola accreditate attraverso la ricerca di conferme ad ogni costo anche attingendo a fonti fuorvianti e dando poco peso o addirittura ignorando le informazioni di segno contrario⁹⁰.

Lo spazio per un intervento - anche normativo - dovrebbe, quindi, concentrarsi su questi aspetti, evitando inutili paternalismi e strumentalizzazioni delle opinioni pubbliche.

Per fare ciò, occorrerà anzitutto evitare di instillare dubbi o diffidenze irrazionali nel pubblico: divieti radicali di produzione a qualsiasi scopo, accompagnati da presidi sanzionatori esorbitanti e proceduralmente inflessibili prima ancora di aver individuato l'oggetto stesso della norma non vanno certo in questa direzione.

D'altra parte, anche solo la scelta della denominazione di prodotto o di eventuali avvertenze da collocare in etichetta può risultare determinante nell'orientare i comportamenti dei consumatori privandoli di una autentica libertà di scelta, che dovrebbe basarsi sulla consapevolezza che conduce all'autonomia di giudizio.

Come segnalato in una recentissima intervista dalla scienziata e senatrice a vita Elena Cattaneo a proposi-

⁽⁸⁹⁾ Cfr. P. Logroscino, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *federalismi.it*, 2022, on line.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. sul punto le osservazioni del già richiamato report FAO – OMS 2023, p. 112.

to della parabola degli OGM «purtroppo le campagne di comunicazione terroristiche e antiscientifiche condotte per decenni contro una presunta nocività degli OGM per la salute e l'ambiente, pur se infondate e continuamente smentite dalla ricerca scientifica, hanno reso i cittadini diffidenti verso il miglioramento genetico delle colture: una linea di azione che oggi, dati i cambiamenti climatici in corso, sarebbe invece quantomai utile poter percorrere in "scienza e coscienza"»⁹¹.

Occorre, dunque, nel caso dei prodotti coltivati in laboratorio non ripetere gli errori commessi con gli OGM e, segnatamente, evitare stigmatizzazioni giuridiche *a priori* che facciano da barriera insuperabile alla diffusione dei prodotti al di là della loro comprovata sicurezza: classificare la carne coltivata come "sintetica" o – secondo le invocazioni di qualche sindacato di categoria⁹² – "farmaceutica", assoggettarla a regimi di segregazione commerciale o a obblighi di avvertenza precauzionale immotivati o sproporzionati alimenterebbe quella "fiera del dubbio e della paura" che, in definitiva, comporta già una scelta di campo contro l'evoluzione tecnologica (e dei consumi) in questo settore.

D'altra parte, assumendo la libertà di scelta come architrave della proporzionalità fra le diverse istanze rappresentate, la trasparenza comunicativa dovrebbe comunque consentire ai consumatori anche di "non sceglierli", ossia escluderli dalle proprie opzioni d'acquisto.

È, dunque, ragionevole ipotizzare la necessità di un intervento sull'etichettatura della carne coltivata, innanzitutto definendone una denominazione legale equilibrata, non denigratoria, che fornisca una chiara evidenza del processo produttivo da cui deriva.

Occorre, inoltre, dedicare attenzione alle pratiche commerciali che ne accompagneranno la diffusione sul mercato, onde evitare che le divisioni che contraddistinguono la società civile su questo tema si ribaltino in una diffusa e contraddittoria conflittualità giudiziaria non governabile in modo razionale.

In ballo, infatti, non c'è solo la "sicurezza" degli alimenti e la loro sostenibilità ambientale, ma anche il futuro degli assetti sociali (a partire dalla produzione primaria) e la sovranità alimentare: la marginalizzazione dell'agricoltura e lo sviluppo di capacità produttive "industriali" dei prodotti primari potrebbe, infatti, consegnare l'approvvigionamento alimentare a pochi big players globali capaci di sfruttare il loro strapotere economico e tecnologico per controllare la base alimentare dell'umanità.

Si tratta, come appare evidente, di sfide "politiche" che vanno oltre i profili della tecnica normativa e che non possono essere efficacemente essere assunte dai singoli Paesi in ordine sparso: la risposta alla sfida portata da questo salto tecnologico (nei suoi aspetti positivi e negativi) non può che essere sovranazionale e comune.

In questo senso può essere compreso (e forse anche apprezzato) l'appello di dodici Stati membri indirizzato in questi giorni al Consiglio agricoltura Ue affinché prima della presentazione di un eventuale dossier ai sensi della normativa "novel foods" attualmente vigente (che innescherebbe un processo decisionale non più governabile "politicamente") l'Unione europea avvii una discussione sulla volontà di disciplinare in modo specifico questa nuova frontiera dell'innovazione⁹³: agli "strattoni" dei singoli governi (e al rischio delle loro conseguenze sul piano giudiziario) si può sostituire il confronto nel merito e un percorso decisionale che restituisca alla "politica" il ruolo di guida dell'evoluzione sociale.

ABSTRACT

Negli ultimi tempi si sente sempre più frequentemente parlare di carne coltivata in laboratorio. In effetti la tecnologia in questione dopo circa vent'anni dai primi studi è ormai pronta; alcuni paesi (e.g. Singapore, Israele) ne hanno già autorizzato la commercializza-

⁽⁹¹⁾ Cfr. l'intervista *La tradizione di oggi non è che l'innovazione di ieri. Elena Cattaneo: miglioramento genetico e ricerca, senza ideologie, per un'agricoltura sostenibile e produttiva*, 22 febbraio 2024, *on line* sul sito www.agricoltura.it. Un esempio di come l'innovazione possa prendere piede se non demonizzata è la diffusione in questo periodo delle farine a base di insetti: stanno, infatti, aprendo locali specializzati in questo tipo di prodotti ove (forse anche complice la novità) si registra una elevatissima affluenza.

⁽⁹²⁾ Mi riferisco all'intervista rilasciata a *Il Giornale* da Ettore Prandini, presidente di Coldiretti, il 12 novembre 2023 *"Perché diciamo no alla carne sintetica"*, ove si legge che secondo l'associazione in questione «(...) anche i gastroenterologi hanno espresso dubbi circa l'eventuale consumo abituario. Secondo noi, questi prodotti dovrebbero essere equiparati ai prodotti farmaceutici. Non è cibo perché viene realizzato in laboratorio» (intervista rep. *on line*, ultima consultazione 26 febbraio 2024).

⁽⁹³⁾ Cfr. la richiesta di 12 Stati membri di avviare una discussione politica prima che le autorità scientifiche si pronuncino su eventuali dossier relativi alla carne coltivata. La notizia è reperibile *on line* su vari siti di informazione, fra i quali si veda *Il Sole 24 Ore* all'indirizzo <https://www.ilssole24ore.com/art/dodici-paesi-contro-carne-coltivata-chiesta-moratoria-ue-AFF4xoQC>.

zione mentre antri (e.g. Stati Uniti) si apprestano a farlo. Siamo, dunque, alla vigilia di una nuova possibile rivoluzione industriale che potrebbe cambiare profondamente le nostre abitudini alimentari e, con essa, anche la struttura sociale fondamentale che ha visto nell'agricoltura e nella zootecnia uno dei pilastri su cui è stata edificata la nostra identità culturale e la nostra storia. Oltre a ciò, iniziano a circolare le consuete informazioni allarmistiche sulle conseguenze che questi nuovi prodotti potrebbero avere sulla salute delle persone, dato che la tecnologia in questione sfrutta le cellule staminali animali per farle replicare in bioreattori grazie a sostanze stimolanti. Si intrecciano, dunque, in questo scenario "perfetto" le contrapposizioni generali fra sostenibilità, innovazione tecnologica, tutela della salute delle persone e della struttura sociale attuale. Come in tutti i momenti di "svolta storica" è indispensabile che il cambiamento venga accompagnato (rectius: preceduto) da scelte normative che non devono riflettere le contrapposizioni sociali già esistenti, ma assumere una posizione autorevole, neutrale, basata sulla scienza. In Europa questo "pivotal moment" legislativo è accompagnato dalla difficoltà di individuare quale livello di governance possa, in effetti, essere nelle condizioni migliori per assumere queste decisioni, considerato il già complesso quadro regolatorio vigente e i delicati meccanismi di ripartizione di competenze e priorità che reggono l'interazione fra ordinamento dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. L'articolo, muovendo da una cornice generale della materia, ricostruisce il quadro regolatorio dei diversi profili giuridicamente rilevanti della produzione e commercializzazione di carne coltivata in laboratorio, per poi analizzare il caso della recentissima legge italiana n. 172/2023 che ne ha vietato la produzione, commercializzazione e somministrazione su tutto il territorio della Repubblica. La norma verrà esaminata tanto nel merito, quanto con riferimento ai suoi profili conflittuali con le fonti Ue già esistenti e alle problematiche procedurali legate all'obbligo di notifica preventiva. Il lavoro si conclude, infine, traendo alcuni insegnamenti da quanto è successo per sollecitare una azione condivisa a livello Ue prima che vengano sottoposti i primi dossier per la valutazione come novel foods e che, di conseguenza, i prodotti si diffondano sul mercato creando le condizioni per un definitivo consolidamento delle contrapposizioni ideologiche già oggi esistenti.

In recent times, we hear more and more frequently

about lab-grown meat. In fact, the technology in question, after about twenty years from the first studies, is now ready; some countries (e.g. Singapore, Israel) have already authorized its commercialization while others (e.g. the United States) are preparing to do so. We are, therefore, on the eve of a possible new industrial revolution that could profoundly change our eating habits and, with it, also the fundamental social structure that has seen agriculture and animal husbandry as one of the pillars on which our cultural identity and our history has been built. In addition to this, the usual alarmist information is beginning to circulate about the consequences that these new products could have on people's health, given that the technology in question exploits animal stem cells to make them replicate in bioreactors thanks to stimulant substances. In this "perfect" scenario, therefore, the general contrasts between sustainability, technological innovation, protection of people's health and the current social structure are intertwined. As in all moments of "historical turning point" it is essential that change be accompanied (rectius: preceded) by normative choices that must not reflect the already existing social oppositions, but take an authoritative, neutral, science-based position. In Europe, this legislative "pivotal moment" is accompanied by the difficulty of identifying which level of governance may, in fact, be in the best conditions to take these decisions, given the already complex regulatory framework in force and the delicate mechanisms for the distribution of competences and priorities that govern the interaction between the European Union and national legal systems. This article, starting from a general framework of the matter, reconstructs the regulatory framework of the various legally relevant profiles of the production and marketing of lab-grown meat, and then analyzes the case of the very recent Italian law no. 172/2023 which prohibited its production, marketing and administration throughout the territory of the Republic. The rule will be examined both on its merits and with reference to its conflicting profiles with existing EU sources and to the procedural issues related to the obligation of prior notification. Finally, the work concludes by drawing some lessons from what has happened to urge a shared action at EU level before the first dossiers are submitted for evaluation as novel foods and, consequently, the products spread on the market, creating the conditions for a definitive consolidation of the ideological contrasts that already exist today.

Libertà di ricerca e paternalismo giuridico in Italia: la carne coltivata in laboratorio

Giuseppe Spoto

1.- Introduzione

In base al *Nanny State Index 2023* che misura il grado di adozione di interventi normativi ispirati al paternalismo giuridico, l'Italia risulta essere tra i paesi maggiormente aperti¹ alle scelte individuali di consumo, per quanto riguarda il mercato di alimenti e delle bevande alcoliche.

In particolare, se si osservano i dati pubblicati, l'Italia registra una elevata tolleranza per l'alcol e i prodotti da tabacco, mentre mantiene una *policy* più restrittiva per le sigarette elettroniche e per il consumo di *soft drinks*². Se però guardiamo alla recente scelta politica di vietare il commercio della carne coltivata³ in laboratorio, è ragionevole credere che i risultati di tale clas-

sifica saranno destinati a cambiare in futuro. Infatti, tale proposta, che ha animato il dibattito scientifico in merito ad un aggiornamento del modello normativo considerato più utile⁴ tra scelte paternalistiche e liberarie, sembra applicare pesi e misure diverse a seconda delle tipologie merceologiche, rilevando una nuova variabile in riferimento al settore delle più innovative tecniche di produzione alimentare di *Lab Grown Food*⁵.

La proposta vieta la produzione e l'immissione sul mercato italiano di alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o da tessuti derivanti da animali vertebrati, nonché l'utilizzo della denominazione di carne per prodotti trasformati contenente proteine vegetali.

Oltre all'obiettivo di tutelare la salute dei consumatori di fronte ad un alimento non pienamente sperimentato, vi è certamente l'intenzione del legislatore di preservare il patrimonio agroalimentare nazionale, enfatizzando le differenze con altri sistemi produttivi e valorizzando le caratteristiche qualitative del mercato della carne italiana. Non è però giustificabile il riferimento del divieto esclusivamente a colture cellulari o tessuti derivanti da animali vertebrati, in quanto tale specificazione lascerebbe fuori dall'ambito di applica-

(¹) Su una classifica di trenta paesi che vede la Turchia nella prima posizione tra i paesi meno tolleranti nel 2023, seguita dalla Norvegia, l'Italia si colloca al terzultimo posto, precedendo di poco la Repubblica Ceca e la Germania che si collocano rispettivamente al penultimo posto ed in coda tra i paesi che garantiscono maggiormente la libertà di scelta di consumo. La ricerca, coordinata da C. Snowdon con il patrocinio dell'IEA, elabora annualmente, a partire dal marzo del 2016, il c.d. *Nanny State Index*, concentrando l'attenzione sugli stili di vita, i divieti e più in generale sulle politiche dei singoli Stati in relazione ai consumi di tre categorie di beni: bevande alcoliche, e-cigarettes e tabacco, cibo e soft drinks. Gli Stati che totalizzano il punteggio più elevato nella classifica ricorrono a policies paternalistiche attraverso una elevata tassazione o l'utilizzo di misure dirette a contrarre i consumi di tali beni, mentre gli Stati che totalizzano il punteggio meno elevato prediligono informazioni chiare in etichetta, senza intervenire sui prezzi e lasciando ai consumatori maggiore libertà di scelta.

(²) Per quanto riguarda l'analisi dei consumi italiani, l'indagine è stata condotta dall'Istituto Bruno Leoni (<https://nannystateindex.org/>).

(³) Le osservazioni svolte si riferiscono al disegno di legge di iniziativa governativa A.S. 651 approvato dal Senato.

(⁴) Nell'ambito della discussione in materia va pure ricordata la proposta irlandese di modificare le regole di etichettatura delle bevande alcoliche (ed in particolare del vino), mediante l'adozione di etichette simili a quelle utilizzate per le sigarette e per i prodotti a base di tabacco.

(⁵) Tale locuzione ricomprende prodotti molto vari, perché in tale categoria rientrano non soltanto la carne coltivata in laboratorio, la c.d. "cultured meat", impropriamente chiamata anche carne sintetica, ma anche i c.d. "single-cell" che utilizzano organismi monocellulari come: batteri, funghi, lieviti, alghe per ricavare composti funzionali al settore dell'industria alimentare. Per un approfondimento del consumo etico di prodotti alternativi alla carne (not-meat e new-meat) nel mercato agroalimentare si vedano le riflessioni di E. Sirsi, *Della carne degli animali e del consumo etico*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 1-2018, pp. 33-70.

(⁶) Dall'esame dell'iter di approvazione del testo di legge, si desume che in una prima versione la rubrica dell'art. 2 introduceva il "Divieto di produzione e commercializzazione di alimenti e mangimi sintetici". Successivamente il termine "alimenti e mangimi sintetici" è stato sostituito con "alimenti e mangimi costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o da tessuti derivanti da animali vertebrati". Questo emendamento va considerato peggiorativo e, fermo restando le criticità dell'espressione carne sintetica per indicare colture cellulari e materiale biologico, la formulazione del testo originario, purché accompagnata da una più chiara definizione preliminare diretta a precisare meglio e circoscrivere l'ambito di applicazione sarebbe stata sicuramente preferibile, rispetto alla locuzione approvata dal Senato che si dimostra foriera di maggiori problemi di interpretazione. Forse sarebbe stato più opportuno se il legislatore avesse proposto la definizione richiamata dal Regolamento UE 2015/2283 in tema di *novel food* che all'art. 3, par. 2, lett. vi) menziona gli "alimenti costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali [...]" senza incespicare in ulteriori equivoci e pasticci.

zione del divieto tutti gli animali non vertebrati utilizzati nell'alimentazione come molluschi, polpi, seppie, calamari ed in generale i crostacei. Sotto questo profilo, per le ragioni sopra ricordate, è quindi evidente che l'interesse predominante alla base del divieto è principalmente rivolto a preservare le forme "tradizionali" di allevamento del bestiame nostrano, dimenticando altre specie di animali che pure possono arrivare alle nostre tavole⁶. Gli obiettivi dichiarati di tutela della salute dei consumatori che giustificerebbero l'applicazione del divieto in base al principio di precauzione rimangono quindi in secondo piano, mentre risulta di maggiore evidenza la protezione di interessi specifici di categoria dei produttori che certamente solleva alcune perplessità.

In attesa di informazioni più puntuali per la salute dei consumatori da parte della comunità scientifica, il richiamo al principio di precauzione alla base del provvedimento legislativo che introduce il divieto di consumare e commercializzare carne coltivata in laboratorio non può però essere considerato risolutivo. Le misure introdotte potranno infatti essere riesaminate e modificate, una volta che la situazione di incertezza scientifica sia stata definita, assumendo contorni più nitidi e precisi. Tuttavia, proprio in riferimento al principio di precauzione, invocato a tutela dei consumatori, va segnalato un punto dolente della proposta, considerando che il divieto non riguarda solamente la vendita, ma si estende a qualsiasi forma di produzione di carne coltivata in laboratorio. Così, se aderiamo ad una interpretazione restrittiva del divieto, la disposizione assume una portata ben più ampia rispetto alle finalità scandite nella premessa, finendo per impedire ogni tipo di ricerca in merito.

Occorre però sgombrare il dibattito da ogni tipo di pregiudiziale e considerare tutti gli aspetti in gioco, esaminando i vantaggi e gli svantaggi dell'adozione della misura, che al momento sembra mostrare numerose criticità non soltanto sul piano della concreta efficacia normativa in riferimento ad una categoria merceologi-

ca che non è ancora entrata in commercio in Italia, ma soprattutto perché diretta ad escludere le imprese da un nuovo e grande mercato, nonostante le ampie previsioni in tema di profitti e di crescita a livello mondiale⁷. Piuttosto che un divieto di carattere assoluto che finirà per piegarsi alla logica del libero commercio, qualora a livello europeo la carne coltivata venga autorizzata, sarebbe stato preferibile percorrere una diversa strada per tutelare la qualità della produzione di carne degli allevamenti italiani, cominciando a sostenere la necessità, a livello normativo, di qualificare tale produzione in vitro non come carne, ma come un prodotto alternativo, con una distinta e specifica denominazione legale, costruendo gli strumenti giuridici più opportuni per stemperare gli effetti negativi dell'applicazione del principio di mutuo riconoscimento e senza lasciare i produttori italiani indietro rispetto ad un mercato che a livello mondiale si espanderà certamente nei prossimi anni.

2.- Il divieto: pro e contro

Tra gli aspetti positivi dello sviluppo dei consumi di carne coltivata potremmo annoverare certamente le finalità di prevenzione di zoonosi. È fuori dubbio che molte malattie infettive umane sono trasmesse da agenti patogeni di origine animale, e che la coltivazione di carne in laboratorio ed in ambienti protetti potrebbe più facilmente contrastare questi pericoli⁸. Tuttavia, l'argomento non è utilizzabile in generale per tutti gli allevamenti perché tali timori sono assai ridotti in Europa, in quanto, salvo rare eccezioni, le regole predisposte a livello comunitario prevedono standard di sicurezza alimentare molto elevati⁹ e controlli che riducono i pericoli di zoonosi, senza però neutralizzarli integralmente¹⁰.

Inoltre, se pensiamo ai principi generalmente applicati in tema di sicurezza alimentare (intesa come *safety food*), vi sono parecchi obiettivi condivisibili alla base

(⁷) P. Benanti, *La carne sintetica tra biotecnologie e società*, in *Aggiornamenti sociali*, fasc. 6-7, 2018, pp. 475-482. Per una riflessione sul difficile rapporto tra innovazioni tecnologiche e impatto nella società si veda: L. Costato, *Innovazione tecnologica, agricoltura e alimentazione: una sfida risalente*, in *Diritto alimentare*, 2, 2019; F. Albisinni, *Diritto agroalimentare innanzi alle sfide dell'innovazione*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2020, 2, pp. 25-42.

(⁸) F. Cusano - F. Pedace, *I "novel food" possono essere un rimedio alle zoonosi?* in *federalismi.it*, 2021, 16, 22 ss.; E. McNamara - C. Bomkamp, *Cultivated meat as a tool for fighting antimicrobial resistance*, in *Nat. Food*, 3, 2022, pp. 791-794.

(⁹) In tema di allevamenti sostenibili cfr. L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*, www.rivistadirittoalimentare.it n. 3-2021, 2021, 3, pp. 37-41.

(¹⁰) Il caso recente della peste suina è un esempio.

del divieto che non possono essere trascurati. Anche se è prevedibile che con lo sviluppo della ricerca le imprese potranno utilizzare colture cellulari prive di fattori di crescita potenzialmente dannosi per la salute dei consumatori, va detto che allo stato vi sono numerose incertezze sulla pericolosità degli elementi utilizzati, soprattutto relativamente alla eventuale presenza di fattori di crescita ormonali¹¹. Questo è un punto estremamente delicato che non va trascurato, perché la presenza di ormoni¹² per la crescita nel terreno di coltura è un fattore già di per sé sufficiente a monitorare in modo più attento la commercializzazione della carne sviluppata in laboratorio.

Da questo punto di vista, la scelta politica di un divieto specifico di commercio di carne prodotta in laboratorio può quindi essere comprensibile, ma vi sono molti altri argomenti che inducono a criticare la scelta di impedire il pieno sviluppo della libertà di impresa privata in questo ambito¹³.

3.- La carne coltivata e gli obiettivi di sostenibilità

Un ulteriore approfondimento merita la questione se la carne coltivata in laboratorio offra un'alternativa più sostenibile rispetto alla produzione di carne convenzionale in termini di apporto nutritivo alla dieta alimentare dei consumatori e soprattutto in termini di impatto con l'ambiente. Sotto il primo profilo, non è possibile equiparare i prodotti dal punto di vista nutrizionale, così la dieta a base di carne convenzionale rimane preferibile, visto che l'apporto qualitativo dipende anche dal modello di conduzione dell'allevamento e

dal tipo di mangime somministrato che influenzano la crescita e lo sviluppo dell'animale. I minori nutrienti presenti nella carne coltivata potrebbero essere forse in futuro compensati arricchendo il prodotto finale e colmando eventuali carenze con ulteriori elementi, ma questo argomento è oggi decisamente un punto a favore del cibo convenzionale.

Più complesso è invece il tema dell'impatto ambientale¹⁴, perché in realtà esistono dati contrastanti in merito alla effettiva sostenibilità della carne coltivata, sebbene la maggior parte degli studiosi protenda per considerare tale tipologia di produzione più vantaggiosa rispetto a quella degli allevamenti ordinari.

In base ai rapporti "Livestock's Long Shadow" del 2006 e del 2019 della FAO la produzione zootecnica è direttamente responsabile del 14% delle emissioni totali di gas serra, oltre agli enormi consumi di acqua dolce. A causa dell'aumento della popolazione e di conseguenza della crescita di consumo di carne pro capite, è evidente che i problemi di impatto sull'ambiente aumenteranno esponenzialmente, almeno che non siano adottati metodi di produzione diversi e siano offerte valide alternative. In questo contesto, la carne coltivata rappresenta un esempio alternativo per ridurre l'impatto ambientale degli allevamenti. Tuttavia, se da un lato è possibile facilmente sostenere che sviluppare in vitro solo una porzione di tessuto muscolare dell'animale è una operazione che ha un impatto ambientale minore rispetto a far crescere un "intero" animale nel tempo, in riferimento alle emissioni di metano della fermentazione enterica dei ruminati e al consumo di suolo e di acqua, dall'altro versante, il fabbisogno energetico per far funzionare i bioreattori e

(¹¹) La presenza di ormoni nel brodo colturale è confermata negli studi di S. Chriki – J.F. Hocquette, *The Myth of Cultured Meat: A Review*, in *Frontiers in Nutrition*, February 2020, vol. 7, Article 7, 2 secondo cui "cell culture needs hormones, growth factors, etc., in the culture medium to sustain cell proliferation and differentiation". Per un approfondimento delle tecniche dei sistemi di coltura e dei fattori di crescita utilizzati si veda anche: Muthuraman Pandurangan – Doo Hwan Kim, *A novel approach for in vitro meat production*, Appl Microbiol Biotechnol, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015, pp. 5392-5393.

(¹²) Sul rischio di un possibile abbassamento dei livelli di protezione in relazione ad eventuali allargamenti delle regole di commercio internazionale cfr. G. Bonora, *Sul difficile nodo della carne trattata con ormoni nel "Transatlantic Trade and Investment Partnership" (TTIP)*, in *Rivista di diritto agrario*, fasc. 1, 2016, pp. 123-137. Per un approfondimento del differente approccio europeo in materia di food safety rispetto agli U.S.A., cfr. F. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Padova, 2017.

(¹³) In mancanza di prove scientifiche certe di un pericolo per la salute dei consumatori, il divieto legislativo sarebbe contrario all'articolo 41 della Costituzione italiana che garantisce la libertà di iniziativa economica privata. Il richiamo al principio di precauzione non permetterebbe di superare questo rilievo, in quanto è bene ricordare che la sua applicazione deve sempre avvenire entro i limiti di temporaneità, proporzionalità e ragionevolezza del divieto. Per un approfondimento del principio di precauzione e del sistema di Allarme Rapido in Europa cfr. V. Paganizza, *Il sistema di allarme rapido degli alimenti e i mangimi (RASFF): comunicazione e collaborazione per la gestione del rischio*, Padova, 2023; L. Petrelli, *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, www.rivistadirittoalimentare.it, n.4-2010.

(¹⁴) Per un approfondimento dell'impatto ambientale dell'attività di allevamento di animali si veda: N. Ferrucci – S. Schiavon, *Inquinamento zootecnico: una rivalutazione del ciclo biologico nelle nuove prospettive della ricerca tecnica*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2002, pp. 121 ss.

per implementare la produzione di carne in vitro in larga scala non rappresentano un'attività neutra in termini di impatto ambientale.

Per quanto riguarda il consumo energetico, va detto che non sono mancati gli studi diretti a calcolare l'incremento di superficie utilizzabile per scopi diversi dall'allevamento e di conseguenza la possibilità di sviluppare sistemi di efficientamento energetico grazie alla produzione di bioenergia¹⁵. Così, le emissioni associate all'utilizzo di carburante ed elettricità necessarie per far funzionare la produzione di carne in vitro potrebbero essere comunque compensate ricorrendo a fonti di energia rinnovabili ricavate sfruttando il recupero delle terre sottratte ai metodi di allevamento convenzionale. Di contro, la produzione su larga scala di carne in vitro, qualora destinata non ad integrare la domanda di consumo della carne convenzionale, ma a realizzare finalità più generiche di completa sostituzione o considerevole riduzione in termini produttivi, insieme alla diminuzione di prati e di pascoli necessari alle attività di allevamento, potrebbe generare impatti negativi sulla biodiversità rurale.

In verità vi sono molte altre ragioni da considerare che inducono a guardare con circospezione la commercializzazione su larga scala della carne coltivata, ma che non giustificano un divieto assoluto *a priori* e l'adozione di misure di contrasto così stringenti. Del resto, va precisato che anche in assenza di un espresso divieto, la carne coltivata non potrebbe entrare automaticamente in commercio nello spazio europeo, se non dopo il completamento di un lungo e complesso iter di controlli previsto per qualsiasi nuovo alimento. Infatti, va rilevato che il divieto si riferisce ad un bene non ancora in commercio in Europa, anche se già in circolazione nei mercati extraeuropei.

Se pensiamo alle regole in tema di completa informazione sugli ingredienti utilizzati per arrivare al prodotto finito è evidente che vi sono numerosi aspetti che devono essere approfonditi e di fronte ai quali le norme in tema di novel food risultano inadeguate. Tuttavia, estendere il divieto a qualsiasi forma di produzione di colture cellulari *tout court*, finendo per disincentivare e ostacolare il settore della ricerca in

materia, rischia di trasformarsi in un boomerang proprio contro quegli allevatori e quegli operatori della filiera della carne che invece si vorrebbe tutelare con tale provvedimento.

A ben vedere, si tratta di una categoria merceologica differente che non deve essere considerata sostitutiva della carne ricavata dagli allevamenti tradizionali.

La carne coltivata in laboratorio potrebbe infatti svolgere una diversa funzione, integrando la dieta dei consumatori onnivori, e garantendo la possibilità di accedere a nuovi tipi di approvvigionamento proteico ad una più ampia platea che normalmente non consuma carne, includendo così i vegetariani e i vegani¹⁶.

Anche quest'ultimo punto meriterebbe però un approfondimento, perché spesso le colture utilizzano sostanze derivate da animali e dal punto di vista tecnico per stimolare la crescita e la proliferazione cellulare, si ricorre alla raccolta di siero fetale bovino, ricavato durante il processo di macellazione. Orbene, se si vuole in futuro garantire la possibilità di offrire ulteriori diete proteiche a coloro che non consumano carne per ragioni di carattere etico, non sarebbe conveniente bloccare l'avanzamento della ricerca ed il perfezionamento di valide tecniche alternative. Per esempio, è bene ricordare che sono allo studio sperimentazioni a base di alginato, ricavato dalle alghe, che consentirebbero di superare i problemi di reperimento del siero fetale bovino. Questo aspetto introduce però ulteriori elementi di criticità, qualora l'apporto di derivati vegetali avvenga in una percentuale elevata rispetto agli ingredienti di natura animale. In altre parole, se la carne coltivata diventasse un prodotto ibrido miscelato con ingredienti vegetali, vi sarebbe un ulteriore problema per i consumatori in relazione al bene finale acquistato che non rispecchierebbe più in modo esatto l'oggetto della domanda. Vi è quindi una esigenza di distinzione che deve essere sempre mantenuta, sotto il profilo delle categorie merceologiche, tra carne coltivata e prodotti trasformati contenenti proteine vegetali. È parimenti ovvio che si dovrebbe distinguere la carne coltivata contenente una percentuale di proteine vegetali dai prodotti che non contengono in nessuna percentuale proteine di origine ani-

⁽¹⁵⁾ H. I. Tuomisto, M. Joost Teixeira de Mattos, *Environmental Impacts of Cultured Meat Production*, in *Environmental Science & Technology*, 45, 2011, 6117-6123; M. J. Post et al, *Scientific, sustainability and regulatory challenges of cultured meat*, in *Nat. Food*, 1, 2020, 403-415; D. Humbird, *Scale-up economics for cultured meat*, in *Biotechnol. Bioeng.* 118, 2021, pp. 3239-3250.

⁽¹⁶⁾ Per un approfondimento: <https://www.wired.co.uk/article/hybrid-meat-blended-burgers-upside-foods-ivy-farm-technologies>, M. Reynolds, *Lab-Grown Burgers have a Secret Ingredient: Plants*, in *Wired*, 3-4, 2023.

male. La proposta di legge italiana vieta nel modo più assoluto la carne coltivata e al contempo ha l'obiettivo di proibire l'uso di denominazioni legali, che in qualche modo possano ricondurre o accostare alla carne prodotti ottenuti esclusivamente con materie prime di tipo vegetale, ammettendo però tali denominazioni quando le proteine animali risultino prevalenti rispetto alle proteine vegetali, fermo restando la necessità prioritaria di non indurre in errore il consumatore circa la composizione dell'alimento.

4.- Novel food e regimi di autorizzazione

Il tema del commercio della carne coltivata è strettamente legato alla disciplina sui novel food. Per questa ragione, è opportuno svolgere una breve disamina, perché i problemi e i timori alla base del divieto sono strettamente connessi con tale disciplina europea che si presenta obsoleta e inadeguata rispetto alle nuove esigenze. In via preliminare, va ricordato che il termine "novel food" è utilizzato sia per indicare gli alimenti che effettivamente sono il risultato di nuove tecniche e non esistevano in precedenza¹⁷, sia per indicare alimenti non appartenenti alle abitudini alimentari del mercato europeo, ma radicati in altri paesi e in altre culture, in grado di provare un uso alimentare sicuro storicamente consolidato. Nonostante sia utilizzato un termine unitario per indicare prodotti dalle origini assai diverse, questa dicotomia torna preponderante se si pensa alle norme che disciplinano i regimi di autorizzazione, visto che sono previsti controlli più spediti e una procedura più semplificata per gli alimenti tradizionalmente consumati nei Paesi terzi da un numero significativo di persone in un consolidato arco temporale di almeno venticinque anni¹⁸ rispetto a cibi totalmente di nuova invenzione.

Orbene, fermo restando che un quadro normativo generale unitario può essere spesso utile soprattutto in assenza di regole specifiche, è evidente che accomunare tutti i *novel food* all'interno di una medesima cornice normativa è una soluzione che meriterebbe di essere riesaminata proprio alla luce dei nuovi problemi connessi con le tecniche di produzione alimentare di *Lab Grown Food*.

5.- Libertà di ricerca e corretta informazione

Le garanzie di una opportuna tutela dei consumatori e degli allevatori italiani potrebbero essere assicurate rafforzando le norme in materia di etichettatura dei *novel food*, e predisponendo una più attenta e completa descrizione dei processi di produzione utilizzati. Forse, piuttosto che introdurre un divieto assoluto di produzione e di immissione sul mercato di carne coltivata in laboratorio, servirebbe una disciplina specifica in materia.

L'inadeguatezza del quadro normativo attuale in riferimento ai molteplici problemi qui ricordati trova conferma nel fatto che le norme generali sull'etichettatura prevedono l'obbligo di informazione sui coadiuvanti di produzione solo quando siano presenti nel prodotto. Orbene, anche se non è stato accertato che i brodi di coltura arricchiti possano rilasciare nella carne un eccesso di fattori di crescita idoneo a generare prodotti pericolosi è vero che non vi sono osservazioni sul lungo periodo e i dati a disposizione sono ancora pochi per poter scongiurare il rischio di "disregolazioni", come accade nelle cellule tumorali. Così, i principi di trasparenza e correttezza dell'informazione¹⁹ imporrebbero di descrivere puntualmente le sostanze utilizzate nelle colture dei bioreattori, degli scaffold e più in generale delle tecniche adoperate.

(¹⁷) *Novel food* è qualunque alimento non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997, a prescindere dalla data di adesione all'Unione degli Stati membri. Tale definizione è stata introdotta dal Regolamento CE n. 258/97 ed è stata confermata anche nel successivo Regolamento UE n. 2283 del 2015. Il concetto di "consumo significativo" è stato ribadito anche dalla giurisprudenza europea, cfr. Corte di giustizia, 15 gennaio 2009, causa C-383/07 e la data del 15 maggio 1997 continua ad essere il più importante riferimento ai fini della valutazione dell'importanza del consumo umano di un alimento.

(¹⁸) Cfr. I. Canfora, *Alimenti nuovi e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Diritto agroalimentare*, fasc. 1, 2016, pp. 29-46; B. La Porta, *Il Regolamento europeo in materia di novel food: riflessioni sugli "alimenti tradizionali dei Paesi terzi"*, in *Cultura e diritti*, 1, 2020, pp. 182-189; G. Formici, *Novel food tra esigenze di mercato, sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile: la complessa disciplina degli alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi*, in *Biolaw Journal - Rivista di BioDiritto*, fasc. 2, 2020, pp. 67-87; L. Scaffardi, *I novel food, un futuro ancora da definire*, in *Biolaw Journal - Rivista di BioDiritto*, fasc. 2, 2020, pp. 43-66.

(¹⁹) È evidente che l'informazione è in grado di influenzare i consumatori, orientandone le scelte verso nuovi prodotti alimentari. Cfr. M. C. Mancini - F. Antonioli, *To What Extent Are Consumers' Perception and Acceptance of Alternative Meat Production Systems Affected by Information? The Case of Cultured Meat*, in *Animals*, 2010, 10, p. 656.

L'opportunità di norme puntuali ed efficaci, in luogo di un generico divieto, sarebbe giustificata dalle seguenti ragioni:

- non è possibile applicare le regole della filiera della carne, in quanto non si tratta di ripercorrere le tappe relative al ciclo biologico dell'animale e della sua macellazione;
- non è possibile richiamare le regole di etichettatura della carne relativamente alla denominazione, considerato che l'utilizzo della parola "carne" per i prodotti realizzati a partire da colture cellulari non è unanimemente accettato²⁰;
- si tratta di prodotti "monoingrediente" e non è possibile applicare le regole generali in materia di etichettatura²¹;
- almeno per quanto riguarda i problemi sulle denominazioni di vendita, sarebbe indispensabile un più compiuto aggiornamento visto che le regole vigenti sono state elaborate in un momento storico in cui tali novità non erano prevedibili.

6.- Conclusioni

Non vi è ancora sufficiente chiarezza sui metodi di produzione e sui rischi per la salute del consumatore, ma ciò non deve spingere a vietare ogni possibile discussione a riguardo. Al contrario, occorrerebbe predisporre le misure più efficaci per bilanciare i vari interessi in gioco, senza ovviamente dimenticare la necessità di mantenere il più alto livello di protezione dei consumatori. Per questa ragione, va certamente condannata l'approvazione di un divieto di così ampia portata che non lascia margini per la ricerca scientifica che andrebbe tutelata e incentivata.

L'utilizzo di nuove biotecnologie non dovrebbe essere demonizzato, ma sapientemente regolamentato e guidato, senza pregiudizi aprioristici. Il caso della carne coltivata in Italia rappresenta un esempio evidente dei problemi alla base del rapporto tra scienza e diritto,

nonché del conflitto tra politica e comunità scientifica. Il dibattito sul punto sembra riportare alla conclusione che non sempre il paternalismo giuridico e le scelte politiche dirette a tutelare gli interessi di alcune importanti categorie riescano effettivamente a raggiungere gli obiettivi prefissati e a risolvere i problemi paventati, perché è inutile percorrere una strada lastricata di buone intenzioni, se arrestando la ricerca scientifica si dimentica dove tale strada vada in realtà a finire.

ABSTRACT

L'articolo analizza i vantaggi e gli svantaggi della coltivazione in vitro della carne, rilevando come la proposta di vietarne il commercio da parte dell'Italia, pur avendo alla base alcune ragioni condivisibili, appare una misura eccessiva di paternalismo giuridico con effetti negativi per la ricerca. Per l'autore sarebbe più opportuno approvare una disciplina specifica che regolamenti i processi di produzione della carne coltivata, assicurando una corretta informazione al consumatore e considerando tale prodotto alternativo al consumo di carne convenzionale, ma non sostitutivo, introducendo una nuova configurazione merceologica e una distinta denominazione legale.

The article analyses the advantages and disadvantages of in-vitro cultivation of meat, noting how the proposal to ban its trade by Italy, although it has some shareable reasons behind it, appears to be an excessive measure of legal paternalism with negative effects on research. According to the author, it would be more appropriate to approve a specific discipline that regulates the production processes of cultured meat, ensuring correct consumer information and considering this product an alternative to the consumption of conventional meat, but not a substitute, introducing a new product configuration and a distinct legal denomination.



⁽²⁰⁾ A titolo esemplificativo si può ricordare la proposta del CEO del Cattle Council of Australia, Margo Andrae, di utilizzare la denominazione di "proteine coltivate in laboratorio" in luogo di carne coltivata in laboratorio. Cfr. S. Chriki – J.F. Hocquette, *The Myth of Cultured Meat: A Review*, in *Frontiers in Nutrition*, cit., 5.

⁽²¹⁾ Il reg. 1169/2011 si applica "agli operatori del settore alimentare in tutte le fasi della catena alimentare quando le loro attività riguardano la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Si applica a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale, compresi quelli forniti dalle collettività, e a quelli destinati alla fornitura delle collettività" (cfr. art. 1). La definizione di alimento è quella di cui al reg. 178/02 CE e comprende tutte le sostanze destinate ad essere ingerite dall'uomo. Il regolamento contiene regole per segnalare al consumatore che il prodotto non corrisponde al prodotto ordinariamente inteso con quella determinata composizione o formulazione (e.g. art. 7 par. 1 lett. d); all. VI punto 4 laddove si afferma che "Nel caso di alimenti in cui un componente o un ingrediente che i consumatori presumono sia normalmente utilizzato o naturalmente presente è stato sostituito con un diverso componente o ingrediente, l'etichettatura reca - oltre all'elenco degli ingredienti - una chiara indicazione del componente o dell'ingrediente utilizzato per la sostituzione parziale o completa" etc.).

Rassegne

The future of food law: synopsis article and research agenda

Hanna Schebesta, Mirta Alessandrini, Francesco Cazzini, Silvia Rolandi, Alexandra Hillesheim, Ellen Vos, Martina Helmlinger, Adam Calo, Enrico Mezzacapo, Vincent Delhomme, Neal Fortin, Jorge Milian Gomez, Chiara Macchi, Michał Tracz, Francesca Coli, Valeria Paganizza, Marianna Vanuzzo, Carien de Jager, Tomar Pierson-Brown

1.- Introduction.

The Annual Conference of the Law Group at Wageningen University & Research (WUR) held in 2023 focused on 'The Future of Food Law'¹ –inviting scholars and attendees to reflect on the future of EU food law beyond the Farm to Fork Strategy.

The conference aimed to foster a scholarly legal debate on topics that have been overlooked in policy-centric discussions, and to facilitate an exchange of ideas on how to shape the legislative Framework for a Sustainable Food System. It sought to explore the future of EU food law beyond the Farm to Fork Strategy, reevaluating the legal architecture of the EU food system, its constitutional foundation(s) and applicable legal frameworks. The conference encouraged deeper engagement with, and critical appraisal of, the sustainability paradigm, as well as the implications of food systems thinking. It aimed to introduce novel approaches and perspectives, such as the One Health principle, and explore new methods, such as futurecasting and scenario-based analysis. Overall, the conference

sought to promote more robust legal-theoretical analysis, including justice and rights-based approaches.

In addition, the conference launched the Food Law Academics Network (FLAN)² with the goal of connecting legal academics working in the field. This initiative strives to foster critical and cooperative exchanges and offers an academic and independent voice in debates on food law and its future.

At that time, it was anticipated that by the end of 2023, the proposal of the European Commission's Framework for a Sustainable Food System would be published, thereby marking the end of the Farm to Fork Strategy policy process. The timing also provided an opportunity to consider the successes and limitations of the Farm to Fork policy process, and to ask how best to 'futureproof' the Farm to Fork Strategy, reflecting on what is to come (section 2).

An initial point of consideration revolves around the novel paradigm of sustainability, and how it can best be incorporated in the future EU food law (section 3). In this respect, a clear challenge for the future of food law is the fossilized nature of the food safety law. Stemming from 2002, the old architectural structures now appear outdated and inadequate to support the future of food law in the EU. This necessitates a deeper reflection about the foundations of food law in the EU treaties (section 4).

EU food law, embedded within a dynamic, evolving layer of international food law, also raises the question of a truly global approach to food law (section 5). Here, questions of food system governance arise (section 6). One strong development in food law is the agenda on business, human rights, and due diligence (section 7). From the conceptual standpoint, the One Health approach and new interpretations of animal welfare promise a holistic vision for future EU food law, moving away from anthropocentric approaches (section 8). Another key challenge for the future of EU food law concerns risk regulation, specifically how to reconcile and balance sustainability with innovation (section 9). At a conceptual level, it is clear that the language of

(¹) The Food Team of the Law Group at Wageningen University & Research convened the annual WUR Law Group conference on the 'Future of Food Law' on May 25 and 26 2023, which also launched the Food Law Academics Network (FLAN).

(²) At the time of writing, the FLAN has a membership of around 140 members; academics wanting to join the network can write to food.law@wur.nl.

food systems thinking is expected to bring significant changes to food law and regulation (section 10).

In the following sections, we present an overview of the main conference findings on these points and propose an attempt to identify and distill the main research questions that an agenda on the future of food law ought to address.

2.- *The future of food law in the EU*

This section considers the future of the Legislative Framework for Sustainable Food Systems, EFSA, and ideas on how to shape the future of EU food system law. It begins with the premise that the current fragmented regulatory landscape for food sustainability hampers the transition. Through its flagship Farm to Fork Strategy,³ the European Commission aimed to lay the foundation for a more integrated food systems law. The proposed Framework Legislation on Sustainable Food Systems (FSFS) is central to this strategy but has not been published yet. There is a possibility that any forthcoming proposal may be delayed until the next Commission term, or it might never be tabled at all.

2.1.- *The Framework on Sustainable Food Systems*

In the spring of 2023, the FSFS proposal still seemed to be on a steady course for publication. The European Commission delegate presented the main aspects of the planned FSFS proposal, outlining its guiding principles, its objectives and potential governance mechanisms.⁴ The latter included food policy councils, national food strategies, or exchange platforms via national focal points. The FSFS was centered around the concept of food environments, which

encompass several high leverage elements for promoting more sustainable consumer choices: the development of food sustainability-related information, sustainable food public procurement, and other possible legal interventions that would lead to a transition, including nudges for targeted measures by Member States. The paradigm shift in food law could involve moving from the precautionary principle to a 'do no harm' approach, aligning economic, ecological, and social sustainability dimensions. This holistic, multi-level approach represents a departure from traditional, siloed EU food law thinking and requires close collaboration among various DGs with shared competences in the FSFS domains. This would have signified a re-evaluation of decision-making processes within the European Commission and potentially beyond.

2.2.- *The European Food Safety Authority*

Delving deeper into the requisite changes, the European Food Safety Authority (EFSA) is another example where institutional change may be required to support the transition while staying operational.⁵ As an independent entity responsible for risk assessment and communication, EFSA's mandate lies in providing scientific guidance on food safety and supporting EU legislation. However, EFSA has been grappling with an increasing workload, exacerbated by the Transparency Regulation⁶ implemented in 2021. Additional developments, including the potential for future sustainability assessments, require adaptation and expertise buildup. Hiring constraints imposed by Member States have increasingly pushed EFSA to rely on publicly procured services and on national authorities, resulting in the decentralization of its tasks. Prof. Ellen Vos (Maastricht Centre for European Law) argued⁷ that this shift potentially undermines

⁽³⁾ EU Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 'A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system', COM(2020)381 final.

⁽⁴⁾ A. Alvizou, *Update on the Legislative Framework for Sustainable Food System* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽⁵⁾ E. Vos, *The future of EFSA* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽⁶⁾ Regulation (EU) 2019/1381 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain and amending Regulations (EC) No 178/2002, (EC) No 1829/2003, (EC) No 1831/2003, (EC) No 2065/2003, (EC) No 1935/2004, (EC) No 1331/2008, (EC) No 1107/2009, (EU) 2015/2283 and Directive 2001/18/EC.

⁽⁷⁾ E. Vos, A. Volpato and G. Bellenghi, *Independence and transparency policies of the European Food Safety Authority (EFSA)*, in Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies, 2023, pp. 1-106.

transparency, accountability, and the agency's independence, sparking debates and concerns about conflicts of interest. The challenges facing EFSA are also institutional, manifested by Member States' impact on managing boards, working groups, and committees. Prof. Vos thus suggested that EFSA improve its transparency and independence standards by establishing a network of EFSA branches in each Member State. She also advocates for a new framework for science advice and policy-making to mitigate Member State political influence in scientific assessments, while keeping EFSA operational in view of its growing tasks.

2.3.- *Research agenda*

The FSFS proposal is poised to give momentum and direction to the future of food systems law. Building on the foreseen components of the proposal, several future research questions arise: Will the FSFS as designed serve as a strong basis for food systems law in the EU in terms of a harmonized, mainstreamed sustainability definition? In the absence of an FSFS, how will the obvious sustainability gap in the current food safety oriented system be addressed? What impact should sustainability have on the precautionary principle, which has thus far served as the guiding principle of food law in the EU, and how will that shift the role of EFSA? How can EFSA stay operational in the face of current and future challenges brought forth by the transition, while also reducing its susceptibility to conflicts of interest that may be intensified by this transition? How can a science-for-policy approach be integrated more deeply into the work of the agency to ensure its effectiveness in a redesigned food system law landscape?

3.- *Sustainability and beyond sustainability*

The concept of sustainability is a major driver for change regarding food policies and legislations. It is commonly understood to encompass three dimensions – economic, social and environmental, although arguably this understanding might be considered

insufficient to transform the food system in a holistic manner. The conference combined perspectives on sustainability in EU law, particularly influenced by the EU Farm to Fork Strategy, with perspectives which delved deeper into more profound concerns related to sustainability. A broadly accepted standard of sustainability is food labeling, which was discussed with reference to learning from green labelling practices. Furthermore, the notion of food environments provides a more encompassing vision on sustainability strategies as they go beyond consumer choice. Finally, sustainability has wider implications. Examples include the issue of social sustainability and the essential role of people working in agriculture, or Alternative Food Networks (AFN) as a form of de-commodification that looks at the system as a whole in a sustainable manner, which in itself may be inherently counter-regulatory.

3.1.- *Beyond the Farm to Fork Strategy*

The EU Farm to Fork Strategy represents an important attempt to implement the sustainability concept across multiple levels within the EU food systems. Dr. Hanna Schebesta (Wageningen University and Research)⁸ discussed the potential role of the Sustainable Food Systems Law in this effort, highlighting some unresolved challenges. These include, for instance, addressing the institutional and legal architectural embedding in the general food law, reconciling the safety and sustainability paradigms, and the ambiguity of the sustainability goal. For the introduction of the new legislation (when and if it happens), alignment with the CAP 2023-2027 would be necessary. However, the novel conceptualisations of food as a common good and food systems thinking will continue to have far-reaching implications for food regulation at both national and EU level. Here, room also needs to be made for Member States' experimentation and regulatory sandboxes to harness and consolidate successes at the EU level in the second stage.

Since sustainability is not a clearly delineated policy mandate, future regulation needs clear policy goals and legally workable definitions, as well as further institutionalization. Above all, viewing sustainability as

⁽⁸⁾ H. Schebesta, *Beyond the Farm to Fork Strategy* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

a process necessitates conceiving the EU sustainable food system transformation as a process that extends into a second policy phase beyond the Farm to Fork Strategy, with appropriate legal commitments to this second, post-Farm to Fork phase of *sustainabilization* of the food system.⁹

3.2.- Sustainable food information

One tangible approach to addressing sustainability and its definition is through the lens of food information provided to consumers, where information serves as a means of communication about sustainability. The FSFS had indeed also promised such a sustainable food information framework. Sarah Arayess, LL.M. and Dr. Alie de Boer's (Maastricht University) research¹⁰ on the challenges of negotiating food labels offers a valuable lesson for efforts to create legal standards for sustainable food. Dr. de Boer began by stating that food labels influence decisions between different food products; however, consumers cannot individually determine the sustainability of a product. Therefore, food labels can be useful for consumers. Nonetheless, the absence of a unified definition of sustainability leads to questions regarding the sustainability of food products. According to de Boer, products that were actually shown to be sustainable had 'green claims' (or messages in commercial communication that have a positive/no impact or are less damaging and show improved impact over time). Nevertheless, the lack of a sustainability definition applicable to the food sector results in a high level of legal uncertainty, leaving room for companies' interpretations and eventually leading to Member States providing guidelines, as occurred in the Netherlands, where the ACM has issued guidance on how to handle sustainability claims. In the context of the Dutch situation, there is guidance from the ACM on managing sustainability claims and advertising codes have been developed. In this regard, de Boer argued that the future of sustaina-

bility claims should be evidence-based, and the effectiveness of new directives remains to be seen. Similarly, other sustainability aspects are so far covered only to a limited extent, while a holistic approach to sustainable foods should also be considered.

An emergent concept in the regulation of food systems is the relevance of food environments. The FSFS draft was likely to draw heavily on this notion in order to create a more encompassing regulatory environment. Food environments go beyond consumer choice and highlight the coercive nature of food situations. Prof. Anniëk de Ruijter (University of Amsterdam)¹¹ shared her research based on the Netherlands' City Deal, where five municipalities were analyzed to assess how law can enhance health and identify the legal constraints within the urban food landscape. Urban zoning laws are instrumental in regulating the food environment and thereby public health. Given that limited access to healthy food options can contribute to increased obesity rates and unhealthy food environments, the study evaluated a street in Amsterdam where 78% of the food offerings were deemed unhealthy. Such studies prompt legal discussions on crucial questions: at what level of availability of (un)healthy foods in an environment do we determine that healthy choice is compromised and government intervention is necessary? And at what point is individual choice hindered, guiding what can (or cannot) be regulated?

3.3.- Social sustainability

In exploring the various dimensions of sustainability, Prof. Irene Canfora's (University of Bari)¹² presentation, based on a contribution drafted together with Prof. Vito Leccese (University of Bari), highlighted the element of social sustainability and the essential role of people working in agriculture.¹³ Accordingly, the Farm to Fork Strategy must consider the different facets of sustainability, ensuring all actors and stages

⁽⁹⁾ H. Schebesta, *How to Save the Farm to Fork Strategy: A Two-Phased Approach*, in *EFFL*, 2023, 18, 4 pp. 231-238.

⁽¹⁰⁾ A. de Boer, *How to navigate the tricky landscape of sustainability claims in the food sector* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽¹¹⁾ A. de Ruijter, *Food environment...beyond consumer choice* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽¹²⁾ I. Canfora and V. Leccese, *Social sustainability as milestone for a Sustainable Food System: the essential role of people working in agriculture* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽¹³⁾ Please refer to I. Canfora and V. Leccese, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2 pp. 110-141.

within the food system are acknowledged. This approach is reflected in the Common Agricultural Policy (CAP) 2023-2027, which introduces the concept of social conditionality and sets forth a limited framework of rules regarding social conditionality. The example of Italy, where the issue of undeclared labour has been addressed by national legislation, was used to illustrate this point. In 2016, Italy enacted a law concerning the criminal offense of worker exploitation, underscoring the necessity of establishing legal frameworks for the implementation of social conditionality within EU Member States and fostering conditions that reward socially responsible practices in agriculture.

3.4.- *Alternative roads to sustainability*

Exploring alternative perspectives on sustainability, Prof. Alessandra Arcuri (Rotterdam University)¹⁴ discussed the role and potential of Alternative Food Networks (AFNs) in fostering a more equitable and ecologically sensitive food system. Prof. Arcuri highlighted how AFNs are inherently counter-regulatory, enabling them to challenge established democratic practices and introduce new practices of accountability. They also counteract exploitation by incorporating non-industrialized and small-scale farming methods. AFNs often operate under manifestos or shared rules/principles, promoting a de-commodified view of food. Overall, AFNs represent a novel, bottom-up approach to food systems, suggesting that such practices should become integral to the current food system framework, but may struggle to integrate into dominant legal frameworks.

3.5.- *Research agenda*

The concept of sustainability has been successful in organizing policy and the direction of food law. However, the ambiguous and multidimensional nature of sustainability poses a significant challenge, which raises the crucial question of how sustainability for the law can be defined and operationalised. A more critical examination of efforts to transform the food system

suggests that moving beyond the conventional boundaries of sustainability is necessary for enacting truly transformative changes. If the concept of sustainability is reduced to a superficial understanding that merely touches on social, economic, and environmental concerns, it becomes too easy for actors to claim sustainability with the right framing. Experience with long-standing environmental regulations shows that vague principles are often co-opted by powerful entities, leading to outcomes that contradict the original legal intentions. One solution to this issue is the development of robust metrics for sustainable food that span the production and consumption cycle and are resistant to dilution or co-optation. Should new certification schemes arise from future food law initiatives, it is crucial that these efforts draw lessons from the failures of past green labelling projects. An alternative approach advocates for identifying points of structural change that foster sustainability as an emergent process, rather than as a neatly defined concept.

Efforts aimed at de-commodifying food production and consumption, creating pathways for greater autonomy for smallholder farmers and enterprises focused on community health, advocating for legal recognition of the right to food, and enforcing evidence-based modifications to the food environment, all present opportunities to advance beyond viewing sustainability as the ultimate goal.

4.- *Foundational treaty perspectives*

The legal architecture of the EU food system is significantly influenced by its historical origins and the constitutional foundations laid out in the EU Treaties. The Common Agricultural Policy (CAP), Competition Law, and the Internal Market each have distinct legal bases in the Treaties, and often pursue autonomous policy rationales.

4.1.- *The Common Agricultural Policy (CAP)*

Much has been discussed about the new CAP and its ties with the Farm to Fork Strategy and the Framework for Sustainable Food System (FSFS) initiative. The

⁽¹⁴⁾ A. Arcuri, *Food De-Commodification as Sustainability* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

FSFS law was unlikely to have significant direct consequences for the way food is produced, as the principles of sustainability are already enshrined in the CAP regulations. Prof. Alan Mathews (Trinity College)¹⁵ reflected on how the CAP could be designed to promote the necessary changes needed at the farm level, considering that changes in food law will be downstream and have insignificant impacts on primary production. As such, the CAP objectives address sustainability by strengthening environmental protection, contributing to climate change mitigation and adaptation, fostering sustainable development and efficient natural resource management, and contributing to halting and reversing biodiversity loss. Indeed, the significant gap still lies in the poor implementation and ambition of the CAP measures. This is particularly evident in the National Strategic Plans, from the soft and easily bypassed environmental conditionalities for direct payments, or the poor ambition shown with Eco-Schemes, to the stubborn defense of the hectare-based income support mechanism. This maintains a hazardous status quo that prevents the much-needed actions to halt the most harmful agricultural practices, such as subsidies to intensive livestock farming.¹⁶ Overall, Prof. Mathews asserted that promoting more sustainable agricultural practices necessitates a variety of instruments, among which CAP subsidies are merely one component. The Sustainable Food Systems (FSFS) law will primarily impact primary producers in the food chain indirectly by influencing the demand for their products and will not have significant direct consequences for the methods of food production on farms, as sustainability principles are already integrated into CAP objectives. Additionally, there could be further indirect effects through the framing of the external dimension in the proposed legislation.

One of the most interesting questions is how a sustainable food law would aim to fulfill its role as an 'umbrella law', guiding coherent actions across other integrated sectoral areas in need of reform, such as

pesticides, soil health, nature restoration, industrial emissions, and many others.

4.2.- Competition law

Another specific iteration of sustainability appears in the area of Competition Law. Dr. Pauline Phoa (Utrecht University)¹⁷ discussed how competition law addresses sustainability, specifically within the context of the Netherlands. Despite the Netherlands' extensive use of technology in agriculture, challenges like reducing nitrogen emissions persist. To tackle these issues, a Dutch 'agricultural agreement' focusing on earning capacity was negotiated among stakeholders. This led to a series of agreements aimed primarily at enhancing earning capacity, including strategies to distribute increased production costs among supply chain partners, minimum price agreements, and the establishment of sustainability standards and quality schemes to foster demand for sustainable products. EU competition law is also evolving, with developments such as the EU Commission's horizontal guidelines and Article 210a CMO, which introduces a new exemption for sustainability. While competition law is just one of many instruments to achieve sustainability, its integration with other legal domains, such as food safety laws, is crucial.

4.3.- The Internal Market

Food sustainability raises fundamental questions also about several key principles and concepts within EU Internal Market law. Dr. Vincent Delhomme (Leiden University)¹⁸ argued that given the evolving landscape of food systems, there may be a need for a revised approach to align with these changes. For instance, the principle of proportionality, which has often been criticized for its rigidity and its singular focus, might require reevaluation. At the same time, the application

⁽¹⁵⁾ A. Mathews, *Common Agricultural Policy* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽¹⁶⁾ Ibid.

⁽¹⁷⁾ P. S. Phoa, *Sustainability in Competition Law* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽¹⁸⁾ V. Delhomme, *A new Internal Market paradigm* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

of free movement rules and proportionality allows for a proper evaluation of the merits of measures that, under the guise of sustainability, may serve alternative economic or protectionist interests. This issue becomes particularly evident when considering 'buy national' rules. While promoting local consumption may offer numerous advantages, it cannot automatically be assumed that domestically produced goods are inherently more sustainable or virtuous than imported ones. The role of private actors in this context, especially food retailers, could be significant, even though they currently operate beyond the scope of the free movement of goods provisions. Harmonisation, a critical tool for integrating non-economic concerns into internal market law, must demonstrate greater sensitivity to local considerations. It should accommodate the diversity of approaches to sustainability and permit experimentation with solutions at the national level. However, this poses a constitutional challenge: reconciling flexibility and diversity with the objective of removing trade barriers, a prerequisite for the EU to exercise its harmonisation powers.

4.4.- Food heritage in the Internal Market

The incorporation of values beyond market integration has always posed a challenge in EU Internal Market law. Dr. Floris de Witte (London School of Economics)¹⁹ explored the concept of food heritage within the Internal Market.²⁰ The European Union, with its rich culinary traditions and diverse food heritage, reflects unique national and local lifestyles. However, the prevailing framework of EU Internal Market law, founded on principles of uniformity, free movement, and market-driven rationality, seems ill-equipped to protect this valuable heritage. It has difficulty capturing and expressing the complex aspects of heritage, including its spatial, temporal, and representative dimensions. Within the sphere of EU law, there is a varying degree of receptiveness to claims related to food heritage. The Court of Justice, through its jurisprudence on the free movement of goods, often subjects culinary heritage to the typical dynamics of the internal

market, potentially endangering its preservation. In the context of GMO (Genetically Modified Organism) regulation, there is a recognition of food heritage as intertwined with ecological considerations. In cases dealing with geographical indications, where EU law makes its most direct effort to preserve food heritage, it struggles to understand its evolving nature, viewing it instead through the narrow perspectives of marketization and patrimonialization.

To make EU law more responsive to the diverse stakeholders, interests, and representations involved in preserving food heritage across Europe, the key lies in reemphasizing the local dimension. By reorienting the focus towards local context and involving local communities, we can bridge the gap and cultivate a more holistic approach to conserving and appreciating the complex nature of food heritage within the European Union. This reorientation towards the local allows for a deeper understanding and appreciation of the unique culinary traditions and practices, ensuring they are preserved in a manner that respects their origins and significance.

4.5.- Research agenda

The EU food system is founded upon two main pillars: the internal market and the Common Agricultural Policy (CAP). These two pillars are underpinned by distinct principles. The internal market is rooted in the concepts of open markets and free competition, while the CAP operates as a highly regulated field where traditional market rules are not applicable. Farmers derive a significant portion of their income from direct payments from the Union budget. Nevertheless, both the CAP and the internal market were conceived as mechanisms to enhance productivity and bolster economic output. Progressively, environmental, health, and social considerations have been incorporated into their operations.

What appears from the various presentations is that the integration of sustainability concerns into the legal framework of the CAP and the internal market is not an entirely new development. Addressing climate

⁽¹⁹⁾ F. de Witte, *Food Heritage in the Internal Market* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽²⁰⁾ F. de Witte, *You are what you ate: food heritage and the EU's internal market*, in *EFFL*, 2022, 47, 5 pp. 647-665.

change and safeguarding natural resources, as well as sustaining the rural economy and landscapes across the EU, have long been among the objectives of the CAP. Sustainability considerations are already being integrated into competition rules and their enforcement by the European Commission. The Internal Market is not exclusively a domain of deregulation; harmonisation serves as a potent instrument for re-regulating the market in a more sustainable manner. Much can be accomplished within the existing legal framework of the EU without the need for changes to the Treaties.

However, in a time when a new food system is a priority, one may question whether a more substantial overhaul is required. To what extent can rules originally designed for enhancing market integration and production accommodate concerns when the issues of degrowth and sober consumption are becoming increasingly paramount? Sustainability, in many aspects, may demand action at a more localised level, greater flexibility for national actors, and a heightened openness to local concerns. This poses a challenge to an Internal Market constructed on the foundation of uniformity.

The significant shift in lifestyles necessitated by health and environmental challenges may face resistance from individuals, particularly if the changes are perceived as being imposed from the EU level. As rightly said by Dr. de Witte, food law also tells us a story about EU law more generally, and its lack of sensitivity of what it is like, or feels like, to live 'under' EU law. Innovative approaches that incorporate citizen concerns more effectively need to be considered.

5.- International law

What role has international law played, can play, and will play in relation to food systems? In the academic debate, there has so far been a lack of specific attention to the impact of this area of law on the foundation and transformation of food systems. In this context, it is important to reflect on the distinct relevance of international law and the relationship between the

European Union and international legal frameworks, as well as their mutual influences.

5.1- International food law

Amidst numerous uncertainties and criticisms regarding the nature and functioning of international food law, Prof. Michael Roberts (University of California Los Angeles)²¹ gave his view on alternative future pathways. The trajectory begins with lingering questions about what constitutes a global food system and the manner in which it should be governed. Foundational inquiries delve into the legal dimension, exploring the demarcation line of international food law, its sources, evolution, and systemic implications. In identifying these key issues, Prof. Roberts conducted a brief study of the Food and Agriculture Organization (FAO), raising numerous questions regarding the FAO's organization and governance, as well as the role of law in this debate. These inquiries about the institutional aspects of the FAO lead to more in-depth reflections on the contestation of ideas and current values present in existing food systems. The prevailing regime of international rules has promoted industrialized agriculture and manufactured food. In response, we observe contestations in the realms of human rights (right to food), food security, and food sovereignty. This brings us to the overarching issue: Is there a (food) system in which we can address these challenges while maintaining the current framework? In connection with this open question, Prof. Roberts inquired about the role of international law in this scenario.

5.2.- Global food law

These conclusions on regime complexity resonate with the presentation given by Prof. Ferdinando Albisinni (Universitas Mercatorum Rome)²², but with a more evident emphasis on the interlinkages between the European and international (global) dimensions, Prof. Albisinni refers to 'the bricks and stones of European and global food law'.²³ What do we mean by

⁽²¹⁾ M. Roberts, *Alternative Future Pathways* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽²²⁾ F. Albisinni, *Bricks and stones of European and Global Food Law* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽²³⁾ Please refer to F. Albisinni, *Bricks and stones of the GFL laboratory*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1- 2016, p. 4-5.

bricks and stones? The overall idea is that, in this area of law, the same elements acted in some cases as obstacles to legal developments, and in other cases as foundational materials for a new legal framework. According to Prof. Albisinni, the European approach to food law is systemic, existing within a global regulatory framework. European food law emerged as a unique area of regulation, showcasing a distinctive method of rule-making where international, regional, and national levels intersect. It is a domain where private and public responsibilities converge through vertical and horizontal cooperation. Nowadays, the European dimension alone appears insufficient to capture the complexity of the real world and is compelled to consider a global dimension. National laws evolve to have extraterritorial effects, becoming applicable in different countries. Looking at future trends, Prof. Albisinni notes that while traditional discussions focused on food security and safety, current conversations revolve around food sovereignty. These evolving forms of thought foster dialogues between local and global food laws.

5.3.- WTO law

If the previous presentation highlighted the growing influences between the European and the international framework, Prof. Bernard O'Connor's (O'Connor and Company) presentation²⁴ focused on how reconciling ambitious domestic (EU) sustainability objectives within the context of World Trade Organization (WTO) law. The discussion begins by questioning whether governments have the right to set standards. Prof. O'Connor asserts that governments not only have this right but also have the responsibility to set standards that reflect their citizens' needs or ambitions as outlined in their constitutions and in international law, for instance, under human rights obligations. The EU, with its significant influence, would fail to meet its obligations to its citizens if it did not strive to achieve the highest standards possible within the framework of the EU Treaties. The presentation proceeds to examine the potential external, trade-related consequences of EU standards, followed by an exploration of the nature of the

standards themselves. It then addresses how EU institutions manage to navigate WTO commitments. Prof. O'Connor suggests that the EU is obligated to continue pushing the boundaries on how to interpret the external constraints that EU citizens have agreed to impose on their sovereignty, both in EU Treaties and in international agreements.

5.4.- Research agenda

Many questions raised from the perspective of international law extend beyond the international dimension alone, touching upon the influences and boundaries that exist between the EU and the international legal framework. One of the core issues concerns the EU's ability to impose production and processing standards on goods in third countries. This practice is not unique to the EU; other countries around the world have implemented similar policies and strategies. However, the limits of such actions are not entirely clear, despite some common ground being established in World Trade Organization (WTO) dispute settlement decisions, such as US — Tuna II and US — Shrimp. By imposing standards, the EU may achieve internal benefits, but this can also lead to unavoidable negative externalities. There exists a necessity for a more thorough investigation into the legal compliance of these initiatives under international obligations, especially in a context where unilateral measures are becoming increasingly prevalent.

Many open issues broadly investigate the contribution of international law to the functioning of the food system, including questions about institutional architecture and governance. In this context, the role of the Food and Agriculture Organization (FAO) is under scrutiny; should this body inspire and direct global actions and influence other international organizations? The section also highlights problems with legal sources. Some of these issues are more technical, such as clarifying and refining concepts and principles, while others are more political in nature, such as setting common targets within the international community. One of the main outcomes of the three presentations is the intrinsic polarization of interests in many

⁽²⁴⁾ B. O'Connor, *Ambitious domestic objectives for sustainability in the context of WTO law* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

areas of international food law. The relationships between trade versus food security and food sovereignty versus globalization contain many unanswered questions and unregulated aspects.

Alongside sectorial or specific questions, there is an overarching one that deserves attention and could contribute to partially answering the aforementioned issues: Should we change or create a different framework for international food law as the main organizing framework? While attempting to answer this complex question, we should not overlook the foundational characteristics and limitations of international law in general, such as the lack of enforcement and accountability mechanisms and the fragmented nature of this area of law.

6.- Food system governance

From the perspective of food systems governance, we take a systemic look at the food system – here, the conference contributions highlighted the missing perspectives and the missing voices in food system governance. The future of food law is poised to confront a myriad of complex challenges, which call for a thorough re-evaluation and reformulation of its principles and approaches.

6.1.- Democratization of food safety

Prof. Neal Fortin (Michigan State University)²⁵ discussed the democratization of food safety, particularly in the context of the United States. In the United States, food is partly regulated through tort law and personal responsibility, and food safety represents a classic case of market failure. For free market forces to function properly in the realm of food safety, consumers would need to be aware of the relative safety of foods before making purchases, allowing them to buy the level of safety they desire. However, determining the safety of food before purchase is impossible for consumers. Pathogens and other food safety hazards can be invisible, odourless, and tasteless. Furthermore, there is no reliable indicator for food safety. Although consumers are interested in purchasing safer food,

food companies find it challenging to effectively market improved food safety. A significant barrier to marketing food safety is that it heightens consumers' awareness of food safety failures, which can backfire. Two traditional remedies for food safety market failures are personal injury lawsuits and government regulation. Both can offer some correction for market inefficiency, but they are inadequate. Lawsuits have limited effectiveness in holding manufacturers accountable for food safety failures because establishing tort liability is rare. The manufacturer of harmful food is often not identified due to the lack of proof of causation. Additionally, tort liability is reactive and therefore offers limited preventive benefits. Government regulation provides significant preventive correction but also has limitations. Governmental systems face constraints in resources, struggle to keep pace with changes in complex international supply chains and evolving food manufacturing practices, and encounter resource and structural limitations.

The inadequacy of personal injury lawsuits and government regulation is evident in the scale of the problem, as seen in the number of foodborne illnesses and their economic costs. Every year, millions of illnesses and billions of dollars in economic costs occur in the United States alone.

Prof. Fortin then proposed granting citizens a right of action under food law to establish a trilateral regulatory system. A system with three supports—a 'three-legged stool'—is significantly more robust than one with only two supports. A private cause of action would enable enforcement in cases of government inaction, which can occur due to resource limitations or agency capture. By granting a right of action, citizens are empowered to take action when agencies fail to do so. Additionally, this right would allow businesses to address situations where competitors' violations result in unfair business advantages.

Government inaction may also stem from agencies reaching a balance between private and government interests. However, Prof. Fortin argues that citizens, not their bureaucratic representatives, embody the public interest. The courts can then ensure that enforcement aligns with a republican determination of the public interest, rather than a balance of private and bureaucratic interests.

⁽²⁵⁾ N. D. Fortin, *Democratizing Food Safety* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

6.2.- Sustainability, agency and governance as food principles

Prof. Jorge Milian Gomez (Vrije Universiteit Brussel)²⁶ proposed a reconsideration of existing food law principles. While current food law encompasses principles such as food safety, risk analysis, and consumer protection, it is imperative to include principles of sustainability, agency, and governance, all within a human rights approach framework.

Sustainability, as a principle, is a fundamental pillar of the future of food law. This principle aims to ensure the long-term capacity of food systems to provide food security and nutrition for current generations without compromising the needs of future generations.²⁷ This approach involves several critical dimensions: environmental management, which includes responsible resource utilization and addressing climate change, is paramount.²⁸ Equally crucial is social welfare, focusing on fair access to food resources and reducing inequalities. Economic viability within the food industry is vital for ensuring long-term stability. Additionally, embracing circular economy principles and waste reduction are essential steps in minimising food waste.

Consequently, the principle of agency in food law refers to the ability of individuals and communities to intervene in the definition of their food systems.²⁹ This principle implies ensuring access to resources, active social participation and decision-making in food-related matters, preserving traditional knowledge and empowering local food systems. Coherent public policies prioritising community participation and preserving cultural and traditional food practices are essential for realising this principle. Advocacy mechanisms must also be supported to amplify the voices of margi-

nalised communities within the food system.

In light of the above, the principle of governance in food law revolves around the effective management and organization of resources by states through public policies, with a balanced consideration of social, economic, and environmental factors.³⁰ This principle extends to the institutional frameworks governing food systems. Transparency and accountability in decision-making processes are vital to ensure that public policies are formulated with the interests of society and the environment in mind. Stakeholder engagement, coordination, and collaboration among various actors in the food system must generate comprehensive and practical solutions. In addition, solid legal mechanisms must be developed to ensure compliance with food regulations.³¹

However, the current paradigm of food law has primarily focused on food trade, quality, and consumer protection, influenced by the commodification of food. The global food crisis, exacerbated by events such as the COVID-19 pandemic and the Russia-Ukraine conflict, has highlighted the inadequacies of this approach.³² Food law must fundamentally shift its principles and priorities to address these pressing challenges. It must change from a consumer-centred approach to one based on the human right to food. This shift means prioritising the realisation of the fundamental right to adequate food for all individuals, regardless of their economic or social situation.

Therefore, food law's future is fraught with complexities and challenges that call for a reassessment of its guiding principles. Given this, adopting the principles described above within a human rights framework is imperative to ensure the long-term viability of our food systems and the equitable distribution of food resources. By incorporating these principles into food law,

⁽²⁶⁾ J.F. Milian Gomez, *Bringing Sustainability, Agency and Governance as Food Law Principles: A Human Rights Approach* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽²⁷⁾ Please refer to High Level Panel of Experts, *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030*, 2020 <https://www.fao.org/3/ca9731en/ca9731en.pdf>.

⁽²⁸⁾ J. F. Milian Gómez and Y. Delgado Triana, *Sustainable Management of Environmental Risks in Agricultural Production: Ensuring the Right to Food*, in *Global Jurist*, 2022, 22, 3 pp. 1-19.

⁽²⁹⁾ Please refer to Committee on World Food Security, *Background note for informal discussion #4: Right to Food; Gender; Agency*, 2020 [https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1920/Agroecology_an_other_innovative/ 4 June 2020/Background document 4 June Agroecology.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1920/Agroecology_an_other_innovative/4_June_2020/Background_document_4_June_Agroecology.pdf).

⁽³⁰⁾ M. V. Whittingham Munévar, *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?*, in *Revista RAI*, 2010, 219-235.

⁽³¹⁾ Please refer to M. Fakhri, *Policy Brief Last chance to make the Food Systems Summit truly a 'people's summit'*, 2021 https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-noticias/Policy_brief_SR_FOOD.pdf.

⁽³²⁾ F. Milian Gómez, *Rethinking the Human Right to Food from a Single Perspective to a Four-Fold Legal Interpretation*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2023, pp. 1-14.

we can pave the way towards a fairer, more sustainable, and resilient global food system that meets the needs of present and future generations.

6.3.- Research agenda

The main research questions emerging from a systemic and governance perspective concern the inclusion of elements that are ignored or underrepresented; for instance, in the face of potential governmental inaction or capture by industry interests, could a citizens' right of action under food law create a trilateral regulatory system, thereby fostering a more democratic food system governance? Alongside institutional and participatory questions, substantive queries arise: How can food law meet the challenge of reformulating its principles and approaches? How can it incorporate the novel principles of sustainability, agency, and governance, all within the overarching framework of a human rights approach?

7.- Business, Human Rights and Due Diligence

The impact of business conduct on human rights and the sustainability transition is currently undergoing both research and regulatory developments that create vast potential for further analysis in the future. The conference tackled these issues from different but interconnected perspectives, summarized below.

7.1.- Short Food Supply Chains

Short food supply chains are a specific type of business, with specific implications for business actors, as well as for the sustainability of food systems and for the protection of human rights. In particular, as presented by Dr. Mirta Alessandrini (Wageningen University and Research),³³ short food supply chains appear to lead to local economic development, social

cohesion and community resilience, environmental sustainability, and food sovereignty.³⁴ What can be observed is the evolution of the regulation of short food supply chains through the CAP reforms, which demonstrated that the CAP has undergone a renationalization process and that short food supply chains have transitioned from being an end to becoming a means to achieve sustainability objectives. Moreover, despite the potential role they could play in the transition towards sustainable food systems, short food supply chains do not play a significant role in the Farm to Form Strategy. Similarly, as presented by Dr. Adam Calo (Radboud University), proposed agricultural targets in policy frameworks tend to omit the way current land ownership and transfer dynamics militate against the feasible expansion of AFNs. Conflicting entitlements like the human right to property and the need to diversify agricultural landowners present a brewing tension in the future of food law.³⁵ Likewise, a comparative analysis of food safety and regulatory approach to short food supply chains reveals a disconnection between food safety law and agri-food law. In particular, short food supply chains are currently too ill-defined to be operationalised, and CAP tailor-made measures are voluntary-based, as there is a lack of harmonisation of rules at the EU level.

7.2.- Due diligence

Binding corporate due diligence obligations are becoming part of the EU's regulatory framework, aimed at ensuring the sustainability of food systems, among others. Attorney-at-law Michał Tracz³⁶ discussed the European Commission's (EC) horizontal proposal for a Directive on Corporate Sustainability Due Diligence, which is still under discussion, with the final text expected to be adopted in 2024. Meanwhile, the Regulation on deforestation-free products, which concerns the placement on the EU market and the export from the EU of certain commodities and products

⁽³³⁾ M. Alessandrini, *Regulating Short Food Supply Chains in the EU* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽³⁴⁾ M. Alessandrini, *Regulating Short Food Supply Chains in the EU*, Springer (Forthcoming).

⁽³⁵⁾ A. Calo et al, *Achieving Food System Resilience Requires Challenging Dominant Land Property Regimes*, in *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 2021, 5, pp. 1-7.

⁽³⁶⁾ M. Tracz, *Due Diligence obligations - a universal legal solution for assuring the food systems' sustainability?* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

associated with deforestation and forest degradation, is already applicable and thus can be analyzed. A review of this landmark regulation reveals that certain typical mechanisms associated with corporate due diligence obligations can be identified. In this context, the following mechanisms are particularly noteworthy: the imposition of duties related to the collection of specific information, data, and documents; risk assessment measures; risk mitigation measures; and the public reporting on due diligence systems. Due to the transnational nature of risks such as deforestation, the regulation aims ambitiously to impact the socioeconomic reality outside the EU. While, at the moment, there seems to be no significant alternative being considered to the approach of corporate due diligence legal obligations, the actual potential of this type of regulation to enhance the sustainability of food systems remains unclear.

7.3.- *Responsible Business Conduct of Food Retail Companies during the war: the case of Ukraine*

Armed conflicts can have devastating impacts on food systems, and consequently, on the right to food of affected communities. This has been evident in the case of the war in Ukraine, as analysed by Dr. Olena Uvarova and Dr. Nadia Bernaz (Wageningen University and Research)³⁷. The case underscores the responsibility of private corporations that play key roles in the food supply chain. Once the war in Ukraine began, massive lines were observed outside food stores due to limited access to food and disruptions in the relevant supply chains. Several factors affected food access, one being that food retailers, private companies, interrupted the provision of food supplies. In this context, state intervention to ensure access to food was very limited. Many international companies ceased operations during the early days of the war, whereas local SMEs proved to be more adaptable. Some companies implemented Corporate Social Responsibility (CSR) initiatives rooted in charity but did not acknowledge their responsibility to respect the right to food as part of the international normative framework represented by the UN Guiding Principles on Business

and Human Rights (UNGPs). According to the UNGPs, companies operating in contexts of armed conflict should perform heightened Human Rights Due Diligence (HRDD). It can be argued that this is especially true when their operations are crucial to ensuring access to food for affected communities. The role of companies in minimising the impact of conflicts on human rights should be considered.

7.4- *Research agenda*

In relation to short food supply chains, there is a need for a new conceptualisation within the EU agri-food law, aiming to fill a gap in the existing Common Agricultural Policy (CAP) literature and to devise a framework that includes all dimensions of short food supply chains and challenges the regulatory vacuum.

Corporate due diligence obligations, imposed by law to impact the sustainability of food systems among others, also present a number of open questions for the future. One question is whether multiple due diligence regulations will bring more legal certainty for stakeholders or instead create potential loopholes. Another question concerns the ambition of these regulations to impact the socioeconomic reality outside the EU. It remains to be seen whether this potential will be limited by challenges in monitoring companies' conduct by competent public authorities based in the EU and operating mostly within EU jurisdictions. Further research is also needed on whether the emerging reporting and due diligence obligations, as well as new procedural rights for NGOs, will result in increased pressure from civil society on corporate actors.

The role of corporations in conflict contexts requires further investigation, acknowledging that, especially during national emergencies that limit state action, corporations controlling access to essential services and products, including food, share a responsibility to some extent to fulfill the human rights of affected populations. This necessitates a deeper and more nuanced understanding of the corporate 'responsibility to respect' as formulated by the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs).

⁽³⁷⁾ O. Uvarova and N. Bernaz, *Responsible Business Conduct of Food Retail Companies during the war: the case of Ukraine* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

8.- One Health and Animals in food law

The importance of adopting a holistic approach to health in the future of food law has become particularly evident in the post-Covid-19 era. The health challenges posed by population growth and urbanization, human and animal mobility, international transport, human migration patterns, climate change, and the globalization of livestock and wildlife food value chains constantly threaten the resilience of the food system. Indeed, the need to simultaneously address the transition to sustainability and ensure a high level of public health has been increasingly recognised by both scientists and the international community.

Therefore, food legislators have an obligation to consider human health and well-being, ecosystem health, and animal health and welfare in their actions toward sustainable and resilient food systems, recognizing their complex interrelationships. Their responsibility extends to effectively ensuring food safety, food and nutrition security, and the preservation, protection, and regeneration of the environment for present and future generations. This becomes even more urgent in a globally interconnected world facing multiple climatic, social, and economic challenges.

8.1- One Health

Born in the context of natural sciences, One Health has been discussed and implemented internationally since the early 2000s, mainly thanks to the efforts of international organizations such as FAO, WHO and WOHAI and, since 2021, UNEP (the so-called Quadripartite). In her presentation, Francesca Coli (Sant'Anna School of Advanced Studies)³⁸ showed that the application of One Health at the EU level is more recent, especially within the regulatory framework. The first EU definition of One Health dates back to 2017, contained in a policy document titled «A European One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance». However, the first legal definition was included in Regulation (EU) 2021/522

(‘EU4Health Programme’), which defines it as «a multisectoral approach that recognizes human health is connected to animal health and the environment, and that actions to tackle threats to health must consider those three dimensions» (Article 2(5)).

Two trends can be observed in the EU legal and policy space regarding One Health: first, the increasing use of One Health in EU documents (e.g., legal acts, preparatory documents, Commission communications, staff working documents) over the years, especially after 2020; second, the increasing inclusion of One Health in legally binding instruments.³⁹ One Health is still predominantly seen as a policy tool, meaning it is more frequently used in policy documents than in legal acts. However, there is a trend toward change. For example, in 2019 and 2020, no regulations mentioning One Health are found, while in 2021 and 2022, there are a total of 8 regulations. These results confirm the growing importance of health as a horizontal issue to be mainstreamed across different EU policies and the tendency to broaden the scope of One Health by integrating it into sustainability challenges such as climate change, biodiversity loss, and pollution, to name a few. Regarding food legislation and policies, they still do not reflect this evolution and mention One Health in its ‘narrow’ connotation, i.e., only in the context of the fight against antimicrobial resistance (AMR). The Farm to Fork Strategy and its implementing acts are a case in point.

8.2.- Animals in food law

But it is not just the One Health approach that is underrepresented in the implementation of the Farm to Fork Strategy, and thus in the EU’s transition to sustainable food systems, as presented by Alice Di Concetto (The European Institute for Animal Law and Policy).⁴⁰ Actions to reduce the consumption of food of animal origin, driven by both animal protection and environmental concerns, also appear to be inadequately addressed. Although the Strategy recognizes the need to move towards a more plant-based diet and calls on the European Commission to revise EU farm

⁽³⁸⁾ F. Coli, *OneHealth* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023)

⁽³⁹⁾ F. Coli and H. Shebesta, *One Health in the EU: The Next Future?*, in *Journal on Law and Integration*, 2023, pp. 301-316.

⁽⁴⁰⁾ A. Di Concetto, *Animals in the EU’s Future of Food Law* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

animal welfare legislation, there is still a lack of regulatory mechanisms within food law to address animal welfare issues, inform consumers about the treatment of farm animals in agri-food supply chains, or inform them about the alternatives available to animal-based foods. Dr. Berger Richardson (University of Ottawa)⁴¹ showed in her presentation that the meat industry not only poses threats to animal welfare, health, and the environment but also incurs significant societal costs. In particular, meat processing stands out as one of the most dangerous manufacturing sectors, exposing vulnerable workers to occupational hazards that include physical harm and psychological distress. Despite these hazards, recent trends in food safety regulation show a shift toward outcome-based approaches in the oversight of animal slaughter operations. Recent data suggest that this type of regulation has even more negative side effects, especially when the performance outcomes achieved do not adequately address both worker safety and animal welfare.

8.3.- Research agenda

Therefore, a holistic understanding of health that includes human health and well-being, animal health and welfare, and ecosystem health has not yet been incorporated into the scope of food law. Adopting a systems thinking approach to health in food systems would be crucial for better aligning EU food legislation with the EU's stated sustainability objectives and for improving the coherence of EU food policy with agricultural, labour, climate, internal market, and trade policies. To this end, One Health should extend beyond the fight against antimicrobial resistance (AMR) in the EU's transition to sustainable food systems. It could serve as a valuable tool for ensuring access to safe and nutritious food, shifting consumer preferences towards a more plant-based diet, promoting sustainable agriculture and production, building the resilience of ecosystems and food systems, addressing poverty and

inequality, and improving animal welfare.

9.- Risk Regulation, sustainability and innovation, and the consumer

For more than 20 years, risk has been the main paradigm of the food regulatory structure: «Food law is aimed at the reduction, elimination or avoidance of a risk to health»⁴², as stated by the General Food Law Regulation. In recent years, the increasingly complex nature of food and its constitutive aspects-production, trade, marketing, and consumption-has given rise to several challenges. Alongside the risk regulation paradigm, food law also has a strong consumer protection component. A consistent challenge is how to accommodate the role of consumers in relation to sustainability and innovation.

9.1.- The Transparency Regulation and food innovation

A novel aspect of risk regulation was the emphasis on transparency. The Transparency Regulation of 2019, as presented by Dr. Marianna Vanuzzo (UNICATT)⁴³, amends the existing risk regulatory structures in the General Food Law Regulation. It requires information to be available during the risk assessment procedure, while the Authority should disclose a series of documents and studies in the context of its operations, with some exceptions due to confidentiality. Businesses must deal with the potential disclosure of their information when submitting applications, and they face considerable constraints introduced by the Transparency Regulation, as confidentiality requests fall within the scope of the information items listed and are related to the proof of potential commercial harm. Although the legal framework includes provisions to protect secrets, the administrative burdens placed on Food Business Operators (FBOs) hardly encourage

⁽⁴¹⁾ S. Berger Richardson, *Outcome-based regulations in the meat processing sector: integrating worker safety and animal welfare into risk assessments* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽⁴²⁾ Recital no. 16 of Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.

⁽⁴³⁾ M. Vanuzzo, *Transparency in EU food law* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

innovation in the EU. Therefore, the potential for food innovation could be hindered by the application of the Transparency Regulation, which requires FBOs to notify the studies supporting an application or notification to the European Food Safety Authority (EFSA). For example, the novel food regulation, as amended by the Transparency Regulation, demands additional regulatory requirements that potentially hinder the innovation process.⁴⁴

9.2.- Innovation and sustainability

Innovation in the food sector can lead to a more sustainable food system, through both the introduction of products and processes that were not previously used and the implementation of 'old' technologies with reexamined functions, as was highlighted by Dr. Valeria Paganizza (University of Padova)⁴⁵. This is the case with biological control agents (BCAs), which are meant as natural enemies, antagonists, competitors, or other organisms used to control pests, either directly or indirectly. BCAs, generally speaking, could be insects or microorganisms and might be used along the entire food chain as a total or partial replacement for pesticides, from primary production to food processing, storage, and distribution, as well as a tool against bacterial pathogens. Despite the purposive statements of the Farm to Fork Strategy, which assigns to each actor of the food chain a commitment towards sustainability with the best use of natural-based resources, the regulatory setting and risk approaches in this area are still too fragmented. If insects as BCAs are one of the key elements of integrated pest management, there are still some regulatory bottlenecks and gaps. At the same time, the potential of microorganisms in actively ensuring food safety is still undervalued at an EU level.

9.3.- Consumer regulation and behavioral science

New technologies, new substances, and innovative

manufacturing practices have not only always required a preemptive approach to ensure food safety, but they have also progressively been accompanied by a rising awareness among consumers of some of the critical issues affecting the food regulatory system in a broad sense, such as the lack of transparency. EU law struggles to define the role of consumers: whether they are mere subjects who need protection, or whether they are considered proactive and skilled players. This trend has led to an increasing importance of the role of behavioral science in food law, as presented by Dr. Carien de Jager (University of Groningen).⁴⁶ An example of this modification was illustrated by a study conducted by the University of Groningen. Researchers explored whether the *legal* assumption that consumers read the list of ingredients when purchasing food products, to determine whether a food package is misleading, corresponds to consumers' *actual* buying behaviour. In an experiment conducted by Dr. Carien de Jager and Prof. Arie Dijkstra, participants were asked to choose between a healthy and a tasty product from two or five packages of strawberry yoghurt. The study reveals that the legal assumption that the 'average consumer' considers the list of ingredients when purchasing food products conflicts with actual consumer behavior. More specifically, this legal assumption should be reconsidered due to the large number of available options in a supermarket, consumers' different information processing styles, and varying purchase intentions. The authors recommended replacing the assumption of 'the average consumer reading the list of ingredients' with an assessment of the package as a whole, where the list of ingredients is just one of the relevant factors in court decisions on misleading food packaging (CJEU Teekanne). The study underscores the importance of behavioral science research in enhancing healthy and sustainable food choices by consumers and, therefore, for the future of food law.

9.4.- Research agenda

A major challenge in food law is reconciling, on one

⁽⁴⁴⁾ A. Monaco and T. Reinhardt, *How innovation-friendly is the novel food regulation?* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽⁴⁵⁾ V. Paganizza, *A further piece of the sustainable food system puzzle: biocontrol agents in the food chain* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

⁽⁴⁶⁾ C. de Jager, *The List of Ingredients on Food Packages: What's in it for consumers?* (The Future of Food Law Paganizza, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

hand, the need for regulation to protect the safety, sustainability, or consumer interest, and on the other hand, the critique that over-regulation impedes progress and innovation. More practically, how should the current food safety risk regulatory architecture under the umbrella of the General Food Law Regulation be aligned with sustainability concerns? Will consumers and their food choices act as an instrument for more sustainable food? What is the role of innovation in this context? Is innovation truly a champion of sustainability, as the proposal for a New Genomic Technique Regulation suggests, or is it merely a deregulatory argument? What is clear is that the current almost exclusive focus on food safety regulation will make way for increasingly diverse regulatory goals, such as health, environmental friendliness, social and ethical sustainability. It then becomes a significant legal task to reconcile different interests, bridge the food industry's resistance to being regulated too stringently, and facilitate innovation.

10.- Food System Thinking

Recent international⁴⁷ and EU⁴⁸ food governance scholarship adopts food systems language as a point of departure, for instance, to emphasize the need for a more integrated approach. In these approaches, the notion of 'food systems' is most often used loosely, without committing to a more formal understanding of systems thinking as a methodology. This represents a potentially missed opportunity to benefit from the advances that systems thinking offers.

In her presentation on systems thinking for lawyers, Prof. Pierson-Brown (University of Pittsburgh School of Law)⁴⁹ highlighted that systems thinking approaches enrich traditional models of legal thinking. Systems

can be defined as interconnected elements that produce some outcome, and can be recognized as wholes which are greater than the sum of their parts. Using this definition, pieces of legislation – which contain a purpose-driven set of interconnected rules and procedures – can be described as systems. Systems thinking is a paradigm and a practice which uses the identification of 'systems' as a starting point for problem assessment and analysis. Because public policy challenges are, essentially, system challenges, systems thinking should be explicitly incorporated into the legal education curriculum.⁵⁰ Systems thinking adds value to legal education by providing a framework for identifying the structural characteristics of the problems that societies use law-making processes to solve. This enables students to think about law and public policy in terms of both, the contexts in which they operate, and the systemic structures they perpetuate. As lawyers, we are both system participants and system architects. Conscious application of a systems thinking approach can lead to the development of both policy innovation and novel approaches to legal practice.

Pierson-Brown argues that there are four core elements of systems thinking. These include an emphasis on outcomes emerging from the structure of a system and a recognition that systems are resilient, but not fixed. Systems thinking can be put into practice in multiple ways. Lawyers are encouraged to observe and parse through the components that make up the micro and macro-level systems their advocacy seeks to address. Distinguishing positive and normative systemic outcomes is essential. This work involves treating separately what a system actually creates or perpetuates, and the dominant narratives ascribed to these occurrences. Systems are structured to produce their demonstrated results. Narratives about systemic

(⁴⁷) R. Bhunnoo, *A food systems approach to policy for health and sustainability*, in *Global Food Security*, 2018, pp. 1-16 <<https://www.foodsecurity.ac.uk/publications/a-food-systems-approach-to-policy-for-health-and-sustainability.pdf>>; W. Willet et al., *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*, in *The Lancet*, 2019, 393, 10170, pp. 447-492.

(⁴⁸) European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Group of Chief Scientific Advisors, *Towards a sustainable food system: moving from food as a commodity to food as more of a common good: independent expert report*, Publications Office of the European Union, 2020 <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ca8ffeda-99bb-11ea-aac4-01aa75ed71a1/language-en>>; A.-K. Bock, L. Bontoux, and J.-E. Rudkin, *Concepts for a sustainable EU food system: reflections from a participatory process*, Publications Office of the European Union, 2022 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC126575/JRC126575_01.pdf>.

(⁴⁹) T. Pierson-Brown, *Systems Thinking for Lawyers* (The Future of Food Law Conference, Wageningen University and Research, May 25-26, 2023).

(⁵⁰) T. Pierson-Brown, *(Systems) Thinking Like a Lawyer*, in *Clinical L Rev*, 2020, 26, 51, pp. 515-562.

phenomena can be used catalyze change or entrench the status quo. Whole process mapping to develop structural awareness can be a helpful tool in creating shared understandings of the scope of a particular systemic challenge. In all, complexity should be incorporated into problem analysis. The posture of problem stewardship should be adopted over that of problem solvers, as the systems producing inequitable access to the resources needed for human thriving will take long-term efforts to correct. Sustainable advocacy most realistically involves managing and mitigating resistance to change over significant periods of time. Finally, a systems thinking approach is exemplified in intervention strategies developed by advocates working in interdisciplinary teams.

10.1- Research agenda

The idea of linking food law and the future of food law to the notion of food systems creates an opportunity for a more robust, analytically interested, and methodologically informed use of systems thinking insights. How can we formulate a food systems law? How can systems thinking help us to raise awareness, understand, and model the components and their relationships within the elements of the food system? What structural awareness can we develop through a legal food systems perspective?

11.- The road ahead: a research agenda

As the world transitions toward a sustainability paradigm, grapples with the challenges of the post-Covid era, and navigates ongoing conflicts, food law stands on the brink of confronting a multitude of intricate challenges. Providing an answer to 'what is the future of food law' beyond the Farm to Fork Strategy is not an easy task to accomplish. Nevertheless, this conference has ignited the discussion, laying the foundation for legal scholars to play a pivotal role in shaping the development of up-to-date legislation that effectively integrates environmental, social, and economic sustainability, human rights, and public health in an ever-changing food landscape.

The conference has underscored the need for re-evaluating and reformulating the principles and approaches that underpin food law. Building upon these insights, this concluding section outlines a comprehensi-

ve research agenda that takes into account diverse dimensions of food law at the national, EU, and international levels.

The need for a sustainability overhaul of existing food law is evident. Our conversation began by focusing on the Framework for a Sustainable Food System (FSFS), a flagship initiative of the Farm to Fork Strategy, and the understanding of the term 'sustainability' in food law. However, uncertainties surrounding the FSFS publication from the Commission raised questions about the depth and breadth of the announced shift from food law to food systems law and how this shift will be practically implemented. Key priorities in this effort involve exploring the integration of sustainability—a concept in constant flux and challenging to grasp within food law—and focusing on the legal mechanisms that promote sustainable food production and consumption. Clear questions have emerged not only regarding the outlines of the future FSFS but also its institutional design, particularly concerning EFSA, to future-proof EU food law. Given the uncertainty surrounding the passage of the Commission proposal for a FSFS, a new, more urgent research line emerges: how to ensure the sustainability shift in EU food law if the legislative framework is abandoned? Addressing this question remains essential for the Commission to establish a clear direction and policy coherence at both the EU and national levels.

Food sustainability also raises fundamental questions in relation to several key principles and concepts within EU Internal Market law, competition law, and the Common Agricultural Policy (CAP). Further research is required to investigate how to uphold Internal Market uniformity and harmonisation when sustainability integration may necessitate localised action and greater flexibility for national governments. The international dimension of food law underscores that the current regulatory architecture of this domain has primarily centered on food trade, safety, quality, consumer protection, and food commodification. However, the global crisis and the urgency of incorporating sustainability in legislation raise concerns about creating a more democratic system of food governance. Further policy and legal interventions are therefore needed in this area. The shift to food system law should prioritize food safety as a public interest, and integrate novel principles of sustainability, agency, and governance, all within the overarching framework of a human rights approach.

Another area demanding scholarly attention is the

emerging of corporate due diligence obligations. As the EU moves towards adopting a Directive on Corporate Sustainability Due Diligence, analysing its potential impact on food systems sustainability is of utmost importance. Will the implementation of due diligence obligations result in increased pressure from civil society on corporate actors? How will this contribute to the sustainability transition?

Among the challenges laid out in the conference and in this synopsis, the future of food law must grapple with the integration of a comprehensive understanding of health. This entails recognising health as a transversal notion that encompasses various aspects of food and environmental law. Food law has thus far fallen short of adopting and governing a holistic approach to health, which includes human, animal, and ecosystem dimensions. Further research is needed to deepen our understanding of how the One Health Approach can be effectively integrated into food law. This integration should account for interdisciplinary collaboration, identify gaps and opportunities for a more unified approach to addressing sustainability and resilience issues in the food system, and ultimately address challenges in implementing and enforcing One Health-related policies effectively.

Rethinking the food system requires examining its underlying principles. For instance, the principle of transparency has received limited understanding in the food sector. Although transparency has an intrinsic value, the Court of Justice of the European Union doesn't seem to intend transparency as an overarching legal principle. This is evident in the General Food Law reform and in risk regulation in general, as well as in other areas of food law such as information to consumers. However, transforming the food system implies taking a closer look at the principle-based approach. Despite their legal value and their understanding being unclear in doctrine and case law, they can nevertheless provide valuable insights for policy-makers.

Innovation is another critical element in shaping the future of a more sustainable food system. As previously highlighted, innovation has revealed some deficiencies within the food regulatory system, notably the lack of transparency. The recent Proposal for a Regulation on plants obtained by New Genomic

Techniques (NGT)⁵¹ has marked a shift in the Commission's approach to regulating innovation in the EU food systems. In particular, the proposal facilitates the development and placing on the market of plants and plant products – previously subject to the stringent EU GMO legal framework - thereby contributing to EU innovation and sustainability objectives. The Commission's evolving approach to innovation regulation is already influencing the future of food law, prompting questions about when and to what extent clear boundaries will be established to ensure that proposed innovative solutions align with both sustainability objectives and safety considerations.

Overall, food systems, conceived as highly interconnected and dynamic networks of actors, processes, and regulations, are inherently complex. The overarching question that resonated throughout the conference was how to formulate a food systems law that supports a comprehensive and forward-looking approach and recognizes the complexity and interconnectedness of all the elements in the food system. To address the complex legal challenges that emerge within it, interdisciplinary research, international collaboration, and legal innovations are indispensable, along with educational paths. In line with this objective, the conference has paved the way for the establishment of the Food Law Academic Networks (FLAN), an initiative designed to unite academic experts in food law from around the world, fostering continued discourse and progress in shaping sustainable food systems.

ABSTRACT

The 2023 Annual Conference of the Law Group at Wageningen University & Research (WUR) explored the future trajectory of EU food law beyond the Farm to Fork Strategy, delving into topics often overlooked in policy discussions. Moving from the (lack of) a legislative proposal for the Framework for Sustainable Food System (SFSF), the conference aimed to reassess the legal architecture of the EU food system, fostering critical discourse on topics such as sustainability in the agri-food chain, food system governance,

⁽⁵¹⁾ European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on plants obtained by certain new genomic techniques and their food and feed, and amending Regulation' (EU) 2017/62, COM(2023)411.

corporate due diligence, the OneHealth approach, animal law, risk regulation, and food system thinking. Insights from the conference reflected the need for reformation in some food law approaches, particularly in how incorporating sustainability and innovation. The establishment of the Food Law Academic Networks (FLAN) emerged as a pivotal initiative to further interdisciplinary research and international collaboration in shaping sustainable food systems. Acknowledging the global food system's complexity, the paper concludes by proposing key research questions for shaping the future agenda of food law.

La Conferenza Annuale del Law Group tenutasi nel 2023 presso la Wageningen University & Research (WUR) ha avuto come scopo primario l'approfondimento delle nuove direzioni del diritto alimentare dell'Unione Europea al di là della Strategia Farm to

Fork, concentrandosi su argomenti spesso trascurati nel contesto dei dibattiti politici. Partendo dalla mancanza di una proposta normativa per il Sustainable Food System Framework (SFSF), il presente contributo sintetizza le varie relazioni presentate, concentrando l'attenzione sui profili di criticità e sulle opportunità di revisione dell'architettura del diritto alimentare, con particolare riferimento a questioni quali la sostenibilità nella filiera agroalimentare, la governance del sistema alimentare, la due diligence, l'approccio OneHealth, il diritto degli animali, la risk regulation e il food system thinking. Le intuizioni emerse dalla conferenza riflettono la necessità di riformare alcuni approcci del diritto alimentare, specialmente per quanto riguarda l'integrazione degli elementi di sostenibilità e innovazione. Riconoscendo la complessità del sistema alimentare globale, il contributo si conclude proponendo domande di ricerca chiave volte a plasmare l'agenda futura del diritto alimentare.