

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

NICOLA LUCIFERO

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

ABSTRACT

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

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

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

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

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

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

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

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

L'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2021. Un arco temporale significativo, che intercorre dalla data di pubblicazione all'applicazione del regolamento, reso necessario non solo dall'approvazione degli allegati tecnici ancora mancanti, ma anche dall'esigenza di un congruo termine per i molti soggetti coinvolti per adeguarsi alla nuova disciplina. Peraltro, merita puntualizzare che il quadro normativo unico ed armonizzato in materia di produzione biologica richiede un ulteriore intervento del legislatore e, tal fine, ai sensi dell'art. 55, è riconosciuto alla Commissione il potere di adottare numerosi atti delegati¹ che andranno a disciplinare gli aspetti più dettagliati e specifici del provvedimento legislativo integrando la disciplina del regolamento².

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

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

Dunque, se *prima facie* il regolamento può sembrare in linea con la normativa precedentemente in vigore, in verità si caratterizza per una forte carica innovativa sotto il profilo dei suoi obiettivi, ma ancor più dei principi ispiratori e delle regole applicative. Da un lato, la presa d'atto che il mercato del biologico rappresenta una realtà in continua crescita in Europa³, segnata da una costante esigenza di fiducia da parte dei consumatori verso gli alimenti e da una ricerca della qualità dei prodotti biologici; dall'altra la consapevolezza che la produzione biologica è diventata un sistema agricolo, talvolta altamente specializzato, alternativo a quello tradizionale, che regola il processo di produzione e identifica il prodotto finale attraverso strumenti di valorizzazione della qualità, ha portato il legislatore europeo a compiere un nuovo passo in avanti in una prospettiva unificata e sistemica che negli ultimi anni ha caratterizzato larga parte dei suoi testi legislativi⁴

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

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

⁴ Un processo da tempo in atto che la più autorevole dottrina ha saputo identificare

quale ulteriore tassello normativo del più ampio e articolato contesto della strutturazione del mercato agroalimentare⁵.

La disciplina della produzione biologica si amplia ulteriormente nel campo di applicazione e negli obiettivi muovendo dalla sua struttura caratterizzante (articolata nei tre diversi momenti della produzione, sistemi di controllo e certificazione, e etichettatura) rinvenibile fin dalla prima esperienza normativa del reg. (CEE) 2092/1991 del 24 giugno 1991, e rappresenta un momento di incontro tra più tematiche, diverse tra loro, di politica ambientale e di regole del mercato, che convergono in un sistema che coinvolge le strutture produttive, e quindi i prodotti agroalimentari, ma anche il territorio e l'ambiente⁶. In tal senso, non sfugge l'intento di un riordino

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

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

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

sistematico perseguito dal legislatore del 2018 che è evidente fin dai primi *considerando* ove si sottolinea l'esigenza di integrare la produzione biologica con gli obiettivi della PAC⁷, legare i prodotti biologici ai regimi di qualità per il rispetto di norme rigorose in materia di salute, di ambiente e di benessere degli animali nell'ambito del ciclo produttivo⁸, nonché sottoporre tali produzioni al reg. (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali in modo da verificare la loro conformità alle prescrizioni per la produzione biologica⁹.

Effettive novità si riscontrano sul tema delle certificazioni e del regime dell'importazione dei prodotti biologici: queste ultime in particolare esigono regole comuni e altrettanto rigorose sia nel caso di produttori "bio" UE che *extra* UE che intendono commercializzare i propri prodotti nell'Unione, in quanto devono rispettare le stesse regole dei produttori europei sulla base di un preventivo riconoscimento della Commissione delle norme di produzione e delle misure di controllo affinché siano equivalenti. Un principio di equivalenza che si riflette anche nell'ambito degli accordi commerciali bilaterali nella previsione di norme che assicurano lo stesso livello di garanzia di conformità¹⁰.

Allo stesso modo, il sistema della produzione è coerente con la disciplina della sicurezza alimentare di cui al reg. 178/2002, ma ciò non rappresenta certamente una novità in quanto risultava un dato già acquisito con il reg. 834/2007 come peraltro si poteva percepire per la sua coerenza con l'impostazione normativa del regolamento sulla sicurezza alimentare (si veda ad esempio l'art. 1 che ripropone concetti e terminologie proprie della *general food law* tra cui in primo luogo la logica di filiera per la definizione del quadro regolamentare¹¹). Il regolamento 2018, invece, presenta una struttura e

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

⁷ Cfr. *considerando* n. 3.

⁸ Cfr. *considerando* n. 2.

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

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

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

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

A ben vedere, la produzione biologica si basa su un «sistema globale di gestione dell'azienda agricola»¹³ basato sull'interazione tra le migliori prassi in materia di ambiente ed azione per il clima, per un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali e l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e norme rigorose di produzione conformi alle preferenze di un numero crescente di consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. Una disciplina orizzontale che definisce un prodotto specifico frutto di un metodo di produzione che persegue obiettivi molto diversi tra loro espressione di interessi collettivi (*i.e.* tutela dell'ambiente, biodiversità, tutela delle produzioni locali, mantenimento delle razze autoctone, etc.) che sfocia nella definizione di un mercato specifico rispondente alla domanda dei prodotti biologici da parte dei consumatori. Obiettivi generali che l'art. 4¹⁴ amplia notevolmente rispetto

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

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

¹³ Cfr. *considerando* n. 1.

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

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

2. Il regolamento del giugno 2018 rappresenta il terzo intervento normativo del legislatore europeo sulla produzione biologica. Un processo che trova la sua origine nel reg. 2092/91 che ha fornito una prima definizione giuridica armonizzata del metodo di produzione biologica stabilendo norme di produzione, requisiti in materia di controllo e di etichettatura, nonché regole per l'importazione dei prodotti biologici, successivamente sostituito dal reg. (CEE) 834/2007 del 28 giugno 2007, da ultimo abrogato dal reg. 2018/848. Sono questi tre momenti legislativi diversi tra loro per il contesto che ha caratterizzato l'*iter* di formazione normativa e per gli obiettivi posti dal legislatore¹⁵.

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

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

realizza infatti attraverso una tecnica normativa precisa e chirurgica attraverso cui sono state definite regole tecniche di produzione – inizialmente per i soli prodotti vegetali e con il reg. 1804/1999 viene esteso anche alla produzione zootecnica – e dei relativi controlli, che ciascuna azienda doveva osservare. Regole destinate a costruire un quadro normativo in materia di produzione, di etichettatura e di controllo necessario per la tutela della coltura biologica e per perseguire, da un lato, condizioni di concorrenza leale tra i produttori, dall'altro una maggiore fiducia da parte dei consumatori che richiedevano in misura sempre maggiore tali prodotti¹⁶.

Ancorché l'esigenza di armonizzazione si sia fondata sulla base delle istanze di mercato, non va dimenticato che il "primo" regolamento nasce in momento storico in cui l'evoluzione della PAC si incentrava sul problema delle eccedenze produttive: in tal senso, non vi è dubbio che una produzione caratterizzata da importanti restrizioni in merito all'utilizzo di fertilizzanti, agenti chimici e antiparassitari, garantiva anche un impiego meno incisivo della terra, contribuendo in tal modo alla tutela ambientale e alla conservazione del territorio e dello spazio rurale. Circostanza marginale se si osservano i *considerando* del primo regolamento¹⁷, ma che si crede rilevante nel contesto storico generale e nella successiva evoluzione normativa in cui la produzione biologica si legherà in modo crescente agli obiettivi della PAC e, in particolare, allo sviluppo rurale.

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

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

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

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

biente. La revisione normativa si contestualizza nel processo oramai consolidato della politica di sviluppo rurale, allora giunta al suo secondo momento legislativo con il reg. (CE) 1698/2005, che abrogava il reg. (CE) 1257/1999¹⁹, ma altresì si inquadra perfettamente nel sistema della sicurezza alimentare dettata dal reg. (CE) 178/2002 di cui risente non solo nell'approccio di filiera e nell'uso della terminologia normativa, ma altresì per i riferimenti ai principi e alle definizioni del regolamento sulla *food safety*.

Quello del 2007 è un momento storico molto diverso rispetto a quello che ha visto la luce del primo regolamento dove il legislatore si è proposto di riordinare, attraverso un regolamento orizzontale, tutta una serie di regole tecniche stratificatesi nel tempo a favore di una categoria (oramai definita) di prodotti caratterizzati da un metodo di produzione che segna l'intera filiera produttiva dalla sua fase iniziale, attraverso i controlli²⁰ fino all'etichettatura e quindi all'immissione sul mercato. Obiettivo che persegue attraverso una tecnica normativa diversa, privandosi di allegati che appesantivano e rendevano non sempre agevole l'interpretazione del testo, e definendo un sistema privo del farraginoso meccanismo delle deroghe in luogo di una applicazione maggiormente flessibile delle norme sulla produzione a cui possono ricorrere gli Stati membri previa autorizzazione da parte della Commissione (art. 22).

Diverso ancora è il contesto in cui trova origine il reg. 2018/848. A differenza dei regolamenti che lo hanno preceduto, la modifica legislativa è determinata non da esigenze dettate propriamente dal mercato, bensì dall'opportunità di un allineamento della disciplina del biologico con la PAC, di cui la riforma del 2013 ha evidenziato ulteriormente la matrice ambientale, nonché con le altre politiche dell'Unione²¹. Vi è la piena consapevolezza che gli effetti positivi dell'agricoltura biologica sull'ambiente contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi della PAC, così come delle altre politiche europee sulla biodiversità fino al 2020²², della comunicazione sulle infrastrutture verdi²³, della strategia tematica per la protezione del

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

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

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

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

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

suolo²⁴ e della normativa ambientale (che comprende ad esempio le direttive uccelli e *habitat*²⁵, la direttiva sui nitrati²⁶, la direttiva quadro in materia di acque²⁷ e la direttiva sui limiti nazionali di emissione²⁸). D'altronde, il regime del settore biologico è nato nel 1991 per un mercato di nicchia caratterizzato da un numero limitato di produttori e di consumatori, e si è sviluppato rapidamente evidenziando la necessità di adeguare la propria disciplina ad un mercato più ampio per non mettere a repentaglio la fiducia dei consumatori e la qualità dei prodotti biologici, a cui ha in buona parte provveduto il legislatore del 2007 in funzione anche dell'adeguamento al sistema della sicurezza alimentare; da ultimo, si incentra su un modello di agricoltura biologica in cui il profilo "ambientale" è fortemente marcato, come rivelano gli obiettivi indicati nel regolamento in linea con le finalità della PAC. Invero, l'obiettivo del legislatore è integrare completamente il sistema di produzione biologica con gli obiettivi della PAC e, più in particolare, facendo propri i requisiti di tutela dell'ambiente con l'attività agricola attraverso una produzione agricola sostenibile²⁹. È significativo in tal senso come, a differenza dei precedenti regolamenti, i primi *considerando* del regolamento del 2018 siano tutti incentrati, non sul consumatore, bensì sulla sinergia con la PAC e con le altre politiche europee³⁰. Una prospettiva comune in cui il processo produttivo del biologico si sposa perfettamente con gli obiettivi di una PAC sempre più ambientale. In altri termini, un sistema che riconosce agli agricoltori biologici il diritto, di fatto, di accedere ai

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

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

²⁶ Cfr. direttiva 91/676/CEE.

²⁷ Cfr. direttiva 2000/60/CE.

²⁸ Cfr. direttiva 2001/81/CE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Giova osservare come il sistema coinvolga tutti gli operatori che intervengono nell'ambito della filiera e sottoponga costoro al principio di responsabilità e di autocontrollo al fine di intervenire in caso di sospetto di non conformità del prodotto da lui ottenuto, preparato o importato o ricevuto da un altro operatore rispetto alla disciplina del regolamento (artt. 27-29). Queste disposizioni prevedono specifici obblighi di controllo e di intervento adottando misure precauzionali volte ad evitare la presenza di prodotti o sostanze non autorizzate in capo agli operatori con riferimento al segmento della filiera posto sotto il loro controllo³⁵. La norma richiama

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

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

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

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

La portata innovativa del regolamento è percepibile dagli obiettivi della produzione biologica posti dal legislatore all'art. 4, già citato in precedenza³⁶, notevolmente ampliati rispetto alla disposizione previgente, che possono essere ricondotti a due principali categorie: quello "conservativo" delle risorse ambientali (cfr. lett. *a, b, c, d, e, i*), e quello "promozionale" relativa a iniziative e attività affini all'attività di produzione biologica (cfr. lett. *f, g, h, j*) a dimostrazione dell'intento del legislatore di perseguire fini che vanno ben oltre l'idea tradizionale maturata nella precedente esperienza normativa di una agricoltura biologica rispettosa dell'ambiente e destinata a offrire prodotti sicuri e di qualità. Convergono istanze ulteriori legate allo sviluppo del territorio, alla conservazione della biodiversità e dell'ambiente, venendo meno obiettivi legati alla produzione di qualità o alla produzione di alimenti che rispondono alla domanda dei consumatori precedentemente enunciati tra gli obiettivi dell'art. 3 del regolamento abrogato.

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

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

³⁶ V. *supra* nota 14.

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

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

3.1. Il sistema della produzione si regge sul rispetto di alcune disposizioni generali, tra cui in particolare l'obbligo di gestire l'intera superficie dell'azienda agricola in conformità ai requisiti del regolamento³⁷. Da ciò consegue il divieto di forme di contaminazione con altre attività non biologiche. Nel caso di suddivisione in unità aziendali di produzione destinate effettivamente a pratiche agricole convenzionali, oppure in conversione³⁸,

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

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

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

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

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

Trovano spazio per la prima volta nel regolamento le disposizioni relative alla commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale di materiale eterogeneo biologico³⁹, la cui disciplina è principalmente rimessa agli atti delegati per definire le norme che regolano la produzione e la commercializzazione di tali generi o specie particolari, per quanto concerne: la descrizione del materiale eterogeneo biologico, inclusi i pertinenti metodi di miglioramento genetico e produzione e il materiale parentale utilizzato; i requisiti di qualità minima dei lotti di sementi, inclusi l'identità, la purezza specifica, i tassi di germinazione e la qualità sanitaria; l'etichettatura e l'im-

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

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

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

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

Rilevante ai fini della produzione biologica è anche la scelta della razza che garantisce un livello elevato di benessere degli animali e contribuisce a prevenirne le sofferenze e a evitarne la mutilazione. A tali fini gli operatori possono privilegiare le razze o le linee genetiche con un grado elevato di diversità genetica e tengono conto della capacità degli animali di adattarsi alle condizioni locali, del loro valore genetico e della loro longevità, vitalità e resistenza alle malattie o dei problemi sanitari, senza che ciò incida sul loro benessere⁴⁰.

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

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

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

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

Nel contesto delle regole sulla produzione deve essere menzionato il divieto di uso di OGM, il cui riferimento si rinviene non solo a livello di principio generale (art. 5), ma altresì di regola dispositiva ai sensi dell'art. 11 secondo il quale non possono essere impiegati negli alimenti o nei mangimi o come alimenti, coadiuvanti tecnologici, prodotti fitosanitari, concimi, ammendanti, materiale riproduttivo vegetale, microrganismi o animali in produzione biologica. La norma, in linea con il tenore dell'equivalente disposizione abrogata, conferma il divieto di uso di OGM in quanto incompatibile con l'agricoltura biologica e con la percezione che i consumatori hanno dei prodotti biologici⁴¹. Al di là di una tendenza a livello dei consumatori di ritenere la produzione biologica alternativa rispetto a quella tradizionale o che fa uso degli OGM, dal punto di vista normativo non si è provveduto sul piano della diversificazione di tali prodotti rispetto a quelli convenzionali. Si rammenti che già durante i lavori preparatori del reg. 834/2007 furono avanzate proposte per ridurre il limite della percentuale di tolleranza dei residui di OGM nei prodotti biologici al 0,1%, che tuttavia non furono accolte coerentemente con il sistema di diritto alimentare che indica la percentuale di tolleranza allo 0,9%, soglia comune a tutti i prodotti per i quali non è imposta l'obbligatorietà dell'etichettatura OGM⁴².

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

⁴¹ Cfr. *considerando* n. 23 reg. 2018/848.

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

presunzione che non si sia fatto uso di OGM nella produzione di alimenti o di mangimi se tali prodotti non sono accompagnati da etichetta o da altra informazione idonea ad attestare l'uso di OGM, oppure che dispongano di altre informazioni secondo le quali l'etichettatura dei prodotti in questione non è in conformità con tali atti (art. 11, parr. 2 e 3). In altri termini, il sistema adottato dal legislatore si basa sulla lealtà delle relazioni contrattuali e sullo scambio di informazioni in conformità ai principi generali del diritto alimentare e alla disciplina delle relazioni tra imprenditori⁴³, da cui discendono specifiche obbligazioni e quindi le responsabilità in ordine alle dichiarazioni trasmesse derivante da dichiarazioni false relativamente all'assenza di OGM nei prodotti⁴⁴.

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

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

A ben vedere, dall'art. 11 consegue una disciplina limitata al governo dei fattori della produzione su cui opera il limite anzidetto, e risulta circoscritta ai rapporti di filiera tra imprenditori agricoli e industriali, vale a dire limitatamente all'atto della trasformazione e della lavorazione del prodotto, con l'obiettivo di dettare regole per la circolazione dei prodotti impiegati nella produzione e garantire una strumentazione adeguata per il rispetto della soglia minima dei residui presenti negli alimenti in questa fase della filiera agroalimentare⁴⁵.

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

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

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

⁴⁶ Il concetto evoca una questione complessa e dibattuta che qui può trovare solo un

biologiche e convenzionali, oppure OGM, sia sotto il profilo delle distanze tra le colture, della pianificazione delle stesse nella medesima area, nonché delle eventuali responsabilità degli agricoltori⁴⁷. In questa prospettiva, il regolamento si limita a confermare il principio della separazione tra le colture al fine di limitare la contaminazione a scapito della coltura biologica, anche attraverso l'individuazione del c.d. "confini a rischio" determinati dalla presenza di colture o agenti inquinanti presenti nelle aree limitrofe.

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

La questione non può essere interpretata limitatamente alle disposizioni del reg. 2018/848, ma richiede di tenere in dovuto conto la disciplina relativa alle informazioni sugli alimenti al consumatore governata dal reg. 1169/2011⁴⁸. Come noto, questo rappresenta un testo unitario, a carattere orizzontale, con cui il legislatore ha riunito una pluralità di regole presenti in precedenti diversi atti con il fine di rafforzare la certezza giuridica e garantire una applicazione razionale e coerente in materia di informazioni alimentari. La definizione di principi generali, di regole dell'atto informativo e di contenuti delle informazioni risponde alla necessità di individuare canoni in grado di coniugare correttezza dell'informazione con la sua intrinseca attendibilità nell'ambito di un mercato di alimenti sicuro, ove

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

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

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

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

Dunque, giova rilevare che il reg. 2018/848 prevede specifiche disposizioni sull'etichettatura poste principalmente per evitare i rischi di confusione e di ingannevolezza dell'informazione al consumatore⁴⁹. In tal senso, si rinvengono le regole che indicano quando è legittimo l'uso del termine *biologico* (art. 30) e quali sono le indicazioni obbligatorie da accompagnare al prodotto biologico (artt. 32 e 33). Si tratta di norme specifiche che operano per il solo settore biologico che, a ben vedere, si reggono sul principio generale di lealtà dell'informazione quando l'alimento possiede caratteristiche particolari sancito dall'art. 7 del reg. 1169/2011. A tale fine, viene chiarito che un prodotto riporta i termini riferibili alla produzione biologica anche attraverso i suoi suffissi, esclusivamente quando nell'etichettatura, nella pubblicità o nei documenti commerciali, il prodotto stesso, i suoi ingredienti o le materie prime per mangimi usati per la sua produzione sono descritti con termini che suggeriscono all'acquirente che il prodotto, gli ingredienti o le materie prime per mangimi sono stati prodotti conformemente al regolamento sul biologico. La norma tiene altresì in conto tutta una serie di ingredienti di origine agricola presenti negli alimenti trasformati al fine di stabilire in quale misura possa essere ammesso anche un riferimento al metodo di produzione biologica tanto nella denominazione di vendita, quanto nell'elenco degli ingredienti⁵⁰.

Per quanto concerne l'etichettatura degli alimenti biologici confe-

⁴⁹ Cfr. *considerando* nn. 73-75.

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

zionati, che rappresenta lo stadio finale che precede l'immissione del prodotto sul mercato – preceduto ovviamente dai controlli da parte dell'organismo preposto⁵¹ – questa deve contenere nello stesso campo visivo le indicazioni obbligatorie (art. 32) che sono rappresentate dal codice dell'Autorità di controllo e dal logo di produzione biologica dell'Unione europea come previsto dall'art. 33 quale indicazione di conformità del prodotto al regime di controllo (non a caso, l'art. 10 del reg. 2092/91 riferendosi al "logo" rubricava la norma come "indicazione di conformità")⁵².

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

Il tema sollecita una ulteriore considerazione in termini di raccordo tra questa disposizione e l'art. 2 del reg. di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione del 28 maggio 2018, recante modalità di applicazione dell'art. 26, par. 3, del reg. 1169/2011 per quanto riguarda le norme sull'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento⁵⁴. In sintesi, la disciplina del reg. 1169/2011 relativamente all'indicazione di origine obbligatoria dispone che l'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria nel caso in cui

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

⁵² Cfr. art. 7 d.m. MIPAAFT 18 luglio 2018, cit.

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

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

L'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al Paese d'origine o luogo di provenienza reali dell'alimento finale in questione, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente Paese d'origine o luogo di provenienza. Tale articolo mira, in sostanza, a prevenire la fornitura di informazioni ingannevoli sugli alimenti che facciano pensare che l'alimento abbia una determinata origine, mentre la sua origine reale è di fatto differente. Nel momento in cui il Paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e questo non è lo stesso di quello del suo *ingrediente primario*, deve essere riportato anche il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario in questione, oppure deve essere specificato il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento. A tale riguardo, le modalità di indicazione delle zone geografiche sono attuate attraverso riferimenti territoriali molto vasti⁵⁵, quali "UE", "non UE" o "UE e non UE"; «una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di diversi Stati membri o di Paesi terzi, se definita tale in forza del diritto internazionale pubblico o ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; la zona di pesca FAO; una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di uno Stato membro o di un Paese terzo, ben chiara per il consumatore medio normalmente informato, etc.» (art. 2, reg. 2018/775).

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

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

3.3. Ultima area di regolazione del processo di produzione biologica è quella del sistema di certificazione atto a tutelare il consumatore e la leale concorrenza tra le imprese con riferimento alla qualifica del prodotto che è stato immesso sul mercato come biologico. L'art. 34 dispone che le imprese⁵⁶ che preparano, distribuiscono, importano⁵⁷ o esportano e che immettono i prodotti come biologici sul mercato devono assoggettarsi al sistema di controllo che implica che l'organismo di controllo autorizzato (e riconosciuto) dall'autorità nazionale (in Italia, il MiPAAFT), ha riconosciuto l'attività dell'operatore come conforme al regolamento, e abbia rilasciato il certificato (art. 35) che attesta la conformità dell'attività svolta e assegna all'impresa un codice alfanumerico di riconoscimento che figura anche in etichetta unitamente alla dicitura "bio"⁵⁸.

A tale proposito, merita puntualizzare che la certificazione, e il relativo sistema di controllo – istituito e gestito a livello nazionale in conformità al reg. (UE) 2017/625 del 15 marzo 2017 sui controlli ufficiali – interessa l'azienda, o per meglio dire il processo o le fasi della filiera che la stessa svolge nella produzione del prodotto biologico in conformità al regolamento *de quo*, ma non il singolo prodotto. L'attività di controllo è svolta dagli organismi preposti attraverso attività ispettive nei diversi momenti della filiera produttiva, accertando la conformità delle attività, l'impiego di sostanze autorizzate⁵⁹, ma in un certo qual modo garantisce una forma di "tracciabi-

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

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

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

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

lità” nel senso che tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione è rispettata la disciplina di riferimento⁶⁰.

Giova osservare che le disposizioni del regolamento biologico citate devono essere raccordate con il reg. 2017/625 sui controlli ufficiali che rappresenta una disciplina a carattere orizzontale con una funzione unificatrice e di riordino sistematico del quadro normativo relativo ai controlli nei diversi settori di produzione tra cui anche quella biologica. Un sistema complesso, coerente con il più ampio perimetro definito dal reg. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, che si compone di norme destinate a disciplinare i rapporti tra i soggetti coinvolti, sia sul piano privatistiche sia su quello pubblicistico, definendo le regole, le procedure, e gli obblighi degli operatori e prevedendo norme specifiche sui controlli ufficiali con una disciplina nuova sia nel merito sia sotto il profilo istituzionale⁶¹. In tale contesto si rinvergono, oltre alle disposizioni di portata generale, norme specifiche sui controlli relativi alla produzione biologica che, sostanzialmente, si esauriscono nell’indicazione dell’adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione per disciplinare le modalità uniformi di esecuzione dei controlli ufficiali (art. 25, reg. 2017/625)⁶².

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

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

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

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

determinati compiti riguardanti i controlli a organismi anche privati preventivamente riconosciuti e accreditati⁶³. A tali fini sono richiesti determinati requisiti e competenze, nonché una struttura operativa idonea, e altre qualifiche specifiche indicate all'art. 30 reg. 2017/625, che rappresentano condizioni imprescindibili che l'ente deve sempre possedere ai fini della delega e per l'esercizio dell'attività⁶⁴. Sulla base della delega, l'organismo svolge la propria attività nei confronti dell'operatore verificando la conformità della sua attività alla produzione biologica. Questa attività a sua volta è oggetto di controllo e di verifica, nonché di eventuale sanzione amministrativa («salvo che il fatto commesso non costituisce reato») in caso di infrazione – accertata ed irrogata da parte dell'ICQRF ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20 – che può dare luogo anche alla sospensione e alla revoca dell'autorizzazione da parte del Ministero⁶⁵. Poiché dette funzioni sono sostanzialmente di diritto pubblico, l'ente delegato, benché soggetto di diritto privato, è investito della funzione di dare certezza pubblica della conformità dell'attività degli operatori biologici. Da ciò discende che gli atti che costui adotta hanno natura amministrativa⁶⁶

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

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

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

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

e sono sottoposti quindi ad impugnazione per gli stessi vizi degli atti della Pubblica Amministrazione⁶⁷.

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

Va osservato che questi due piani attraverso cui si esplica l'attività di controllo non rappresentano ambiti autonomi e non comunicanti, ma interagiscono sul piano concreto sollevando dubbi interpretativi. Basti pensare che l'organismo che svolge, come detto, funzioni a lui delegate dalla pubblica amministrazione determina nei fatti un esercizio privato di funzioni pubbliche⁶⁸. Pertanto, in caso di contrasto tra l'organismo di controllo e l'operatore, ad esempio per una infrazione di quest'ultimo, bisogna verificare se ricorrono gli indici di pubblicità e, quindi, se il rapporto resta sul piano privatistico oppure lo trascende, con la conseguenza della definizione in caso di contenzioso della giurisdizione. In definitiva, si deve credere che nel momento in cui l'organismo di controllo, una volta accertata l'inadempienza o il mancato rispetto del disciplinare, sospende e revoca l'autorizzazione, da cui l'impossibilità di fregiare l'azienda e i prodotti sul mercato come biologici, è certo che la funzione sanzionatoria esercitata dall'organi-

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

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

⁶⁸ Cfr. A. GERMANO, *op. ult. cit.*, p. 67.

smo trascende il rapporto contrattuale privato in quanto espressione della funzione pubblica di controllo a lui delegata⁶⁹.

4. Dalle considerazioni che precedono è possibile osservare che il reg. 2018/848 si colloca nel filone degli ultimi interventi normativi del legislatore europeo che hanno dato la luce a testi normativi complessi ed articolati tra cui, da ultimo, i regolamenti in materia di informazione al consumatore di alimenti (reg. 1169/2011), di regimi di qualità (reg. 1151/2012), di controlli ufficiali (reg. 2017/625), oltre al pacchetto di riforma della PAC con i regolamenti del 13 dicembre 2013, integrati e modificati dal reg. (UE) 2017/2393 (c.d. “regolamento *omnibus*”), senza dimenticare il reg. 178/2002. Tali testi sono il frutto di un intento del legislatore volto a un riordino e a una unificazione formale e sistematica dei singoli ambiti disciplinari attraverso cui a livello europeo è in atto la riscrittura del complesso modello europeo di regolazione e di governo del settore agroalimentare⁷⁰. Un processo in continua evoluzione, con esiti rilevanti sotto il profilo istituzionale e sotto quello dei ruoli e delle competenze assegnati alla Commissione attraverso l’istituto degli atti delegati.

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

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

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

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

ritorio e delle strutture di produzione attraverso regole che, pur restando per lo più di matrice incentivante, entrano in un sistema di produzione che si individua nel mercato biologico. L'indicazione di biologicità indica un perimetro ben determinato del mercato dei prodotti agroalimentari a cui si riferiscono consumatori attenti alle esigenze ambientali e naturali, un ambito tuttavia che nei diversi momenti dell'evoluzione normativa è andato sviluppandosi e ampliandosi comprendendo contesti molto diversi tra loro, come rivelano gli obiettivi indicati all'art. 4, che non si esauriscono nella definizione di un prodotto di "qualità" – che pure rappresentata in senso lato – ma esprime un dato maggiore legato al processo e a tutto il «sistema globale di gestione dell'azienda agricola» che lo precede. Un "sistema" integrato con l'attuale architettura della PAC, ed in particolare con la politica di sviluppo rurale, e con gli obiettivi di rafforzare la protezione dell'ambiente, del clima, e di mantenere gli elementi paesaggistici, la tutela del suolo e della biodiversità e la cura delle acque⁷¹. Un sistema di produzione che regola il processo di produzione attraverso strumenti di valorizzazione della qualità coerenti con l'ambiente e lo sviluppo del territorio. In altri termini, il «sistema globale di gestione dell'azienda agricola» acquisisce un ruolo di rilievo, attraverso l'attività multifunzionale dell'impresa agricola, nella tutela di quei beni pubblici di rilevanza collettiva che gli obiettivi della PAC vogliono proteggere sovvenzionando l'attività dell'imprenditore per la valenza di beni di interesse pubblico, che evocano le esternalità positive collegate al suolo, all'ambiente e al territorio e quindi anche i valori condivisi dalla collettività, concetti insiti nella capacità del bene di produrre utilità di fruizione collettiva⁷². D'altronde, l'agricoltura biologica rappresenta un

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

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

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

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