

1. Premessa
2. Il produttore agricolo responsabile del danno da prodotto difettoso e la nozione di prodotto agricolo: alla ricerca di un'identità
3. Prodotto sicuro e sicurezza dell'alimento
4. Impresa agricola, responsabilità ed organizzazione
5. La responsabilità per danni da contaminazione da sementi geneticamente modificati: una nuova figura di responsabilità del produttore agricolo?

Sicurezza alimentare e responsabilità del produttore

Lorenza Paoloni ⁽¹⁾
J.E.L. K32 Q18

ABSTRACT *A farm producer, according to product liability legislation is obliged to sell non-defective products which are safe for consumers: he is responsible if the product causes damage even though the defect did not exist when the product was put on the market, because the principle of precaution requires the evaluation of any possible risks. He is also responsible when the state of scientific and technical knowledge at the time was uncertain and required the adoption of measures for risk management (e.g. GM food). The liability of the producer exists even though the defect derives from a rule concerning food safety legislation. With increase of food safety measures and the introduction of tracing and labelling systems the farmer must comply with the rules for food safety. In this contest it is necessary for the farm producers to belong to organizations of producers and/or to supply chains.*

¹ * Università del Molise, Facoltà di Giurisprudenza.

Relazione presentata al Convegno su "La sicurezza degli alimenti tra conoscenza scientifica ed aspettative dei consumatori" Perugia, 10-11 marzo 2006 e destinata al volume "Contributi all'analisi economica della sicurezza degli alimenti" a cura di Martino, Perugini, Sediari. Si ringraziano i curatori per averne consentita la pubblicazione su questa rivista.

1. PREMESSA

Se si volesse trarre un consuntivo sullo stato di attuazione della normativa dettata in materia di responsabilità del produttore, sfogliando i repertori di giurisprudenza nazionali e comunitari degli ultimi venti anni, si rimarrebbe fortemente delusi dalla rarità delle pronunce significative sul tema² oltre che dalla mancanza di giudizi, almeno in Italia, aventi ad oggetto cause di risarcimento per danni provocati da un prodotto agricolo o agroalimentare difettoso.

La sensazione che si avverte, dall'osservatorio giuridico, è che la disciplina in esame³ – ed in particolare quella relativa al produttore agricolo – non abbia avuto ripercussioni tangibili nel panorama giurisprudenziale, in altri termini sia stata scarsamente applicata, mentre un certo interesse nei confronti di tale normativa si è riscontrato, sotto il profilo teorico, in dottrina⁴.

² Del medesimo avviso è l'opinione di Cafaggi, *La responsabilità dell'impresa per i prodotti difettosi*, in *Trattato di dir. priv. europeo* (a cura di Lipari), 2003, p. 596. A livello comunitario le pronunce riguardanti la *materia de qua* hanno toccato, prevalentemente, il profilo del corretto recepimento delle direttive da parte degli stati membri in vista di un'armonizzazione globale e non minima, in modo da evitare l'adozione di una disciplina più rigorosa di quella introdotta con la direttiva ed al fine di non pregiudicare le discipline nazionali preesistenti (cfr. le tre sentenze del 25 aprile 2002 della Corte di Giustizia in causa C-154/00; in causa C-52/00; in causa C-183/00). Per ulteriori considerazioni su questo punto si rinvia a Cafaggi, op. cit., p. 531 e sgg. Da ultimo la Corte europea, con due recenti sentenze (sent. del 10 gennaio 2006, in causa C-402/03; sent. 9 febbraio 2006, in causa C-127/04) ha confermato i principi delle precedenti pronunce ed in più ha affermato che l'istituzione di un regime di responsabilità civile armonizzato, che ha la sua base giuridica nell'art. 94 del Trattato, non lascia agli Stati membri margini di discrezionalità per discostarsi dalle disposizioni della direttiva, nemmeno quando la discrezionalità viene usata per innalzare la tutela del consumatore. In tal modo si inibisce ai singoli Stati di innalzare la soglia di tutela con la conseguente diminuzione della protezione dei diritti dei consumatori. Per questi profili si richiama Trapè, *La responsabilità del produttore per prodotto agricolo difettoso*, Relazione presentata al convegno "L'incidenza del diritto comunitario sul diritto interno. Esperienze a confronto", Poznan (Polonia), 11-13 maggio 2006.

³ Trattasi, come è noto, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 224 (attuativo della dir. 374/85 del 25 luglio 1985) modificato dal D.Lgs. 2 febbraio 2001, n. 25 (attuativo della dir. 34/99 del 10 maggio 1999 che modifica la dir. 374/85).

⁴ Tra le pubblicazioni specifiche edite negli ultimi anni riguardanti l'argomento in esame o comprendenti lavori sui temi in oggetto si richiamano, oltre a quelli indicati nel testo: Atti del Convegno su *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, a cura di Goldoni e Sirsi, Pisa 7-8 luglio 2005, Pisa, 2005; F. Duncan (a cura di), *Product liability in comparative perspective*, Cambridge University Press, 2005; Germanò- Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005; Sesti, *La responsabilità del produttore agricolo. Lineamenti civilistici*, Milano, 2004; Germanò, *La responsabilità del produttore agricolo*, in Costato (diretto da), *Trattato di diritto agrario italiano e comunitario*, 2003, p. 743; AA.VV., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, a cura di Bocchini, Vol. II. *Il mercato*, Torino, 2003; Palazzo, "Tutela del consumatore e responsabilità del produttore e del distributore di alimenti in Europa e negli Stati Uniti", *Europa e dir.priv.*, 2003, p. 684; Prosperi, "Sicurezza alimentare e responsabilità civile", *Riv.dir.agr.*, 2003, p. 351; Visentini, "Lesimente del rischio di sviluppo

Si comprende, pertanto, come apparendo ignorata detta legge di settore, anche in ragione del fatto che (realisticamente) molti episodi di danni alla salute causati da prodotti difettosi non vengono denunciati alla pubblica autorità e che gran parte delle vertenze, nel territorio comunitario, si chiudono anticipatamente in via extragiudiziale⁵, l'evenienza di una difettosità del prodotto agricolo rilevante ai fini dell'applicazione delle norme in materia di responsabilità del produttore, venga considerata, a parere di molti studiosi, poco più di un'ipotesi di scuola.

Eppure la cronaca ed i mass media, periodicamente, non trascurano di sottoporre all'attenzione del pubblico dei consumatori, sovente anche con inchieste e dossier ricchi di particolari tecnici e scientifici, casi di intossicazioni alimentari, di cibi adulterati e sofisticati, di acclarati episodi di immissione in commercio di alimenti dannosi per la salute cui non fanno seguito adeguate sanzioni⁶.

Insomma, appare evidente che ci troviamo di fronte ad un sistema non completamente coerente con i principi informativi della direttiva comunitaria e dei successivi provvedimenti nazionali che puntavano, segnatamente, ad approntare strumenti idonei a garantire una tutela risarcitoria ai consumatori danneggiati da prodotti difettosi.

Tale incoerenza è resa ancor più marcata dai nuovi parametri di sicurezza alimentare introdotti dal reg. 178/2002 che impongono ai soggetti, che operano nella catena dell'offerta di prodotti destinati all'alimentazione, il rispetto di requisiti previamente definiti al fine di apprestare una tutela di tipo preventivo.

Così, paradossalmente, l'importanza di normative specifiche che fissino e consentano di applicare i criteri di responsabilità dei produttori di alimenti, soprattutto con finalità preventive, si avverte maggiormente in questa fase storica in cui l'emergenza della *food safety* è affrontata con mezzi sofisticati e diversificati ed è contraddistinta dall'introduzione di regole e modelli comportamentali sempre più rigorosi nel tentativo di costruire un vero e proprio "sistema" della sicurezza alimentare. È pur vero che tale esigenza è viepiù avvertita dai consumatori in conseguenza dell'incrementata circolazione di alimenti provenienti da paesi

come criterio della responsabilità del produttore. (L'esperienza italiana e tedesca e la direttiva comunitaria)", *Resp.civ.prev.*, 2004, p. 1267.

⁵ È quanto si desume dalla Relazione della Commissione, *sull'applicazione della direttiva 85/374 relativa alla responsabilità per danno da prodotti difettosi*, COM (2000) 893 def.

⁶ Alcuni casi eclatanti sono, invero, giunti agli onori (o disonori) della cronaca recentemente. La vicenda delle *zucchine al ddt* (riportata in <www.GreenPlanet.net> del 24 febbraio 2006); del grano contaminato da ocratossina (oltre a vari organi di stampa, il caso è stato ricostruito su <www.adiconsum.it>); del vino al metanolo, ma in questo caso per rievocare una drammatica vicenda accaduta venti anni or sono: l'autorità giudiziaria riuscì ad individuare ed a condannare il responsabile della sofisticazione del vino, che causò ben 19 decessi e menomazioni alla vista a molti consumatori, ma fino ad oggi le vittime ed i loro familiari non sono stati risarciti (cfr. <www.GreenPlanet.net> del 24 febbraio 2006).

lontani, contraddistinti da tradizioni e tecniche colturali assai difformi da quelle presenti nel territorio comunitario, oltre che da una diffusa, crescente sensibilizzazione alle regole del mangiare sano.

Del resto la “società del rischio”⁷, nell’era post-industriale e della globalizzazione, pone drammaticamente di fronte l’interdipendenza planetaria dei rapporti economici all’autonomia e alla responsabilità delle scelte individuali di ciascuno, talché aumenta, tra i consociati, il bisogno di sicurezza che dovrebbe essere garantita da sistemi esperti, organizzazioni complesse destinate a risolvere problemi; sovente, però, non si apprezza compiutamente l’attendibilità del sapere fornito da tali organismi con la conseguenza che si continua ad alimentare l’insicurezza collettiva⁸, come la recente vicenda dell’*avian flu* ha tristemente insegnato.

Ma la necessità di garantire la “sicurezza alimentare” in uno dei segmenti più vulnerabili della società odierna, ovvero il settore alimentare, è anche frutto, a parere di uno studioso della storia dell’agricoltura, di “un errore originario dell’economia contemporanea: l’illusione di poter fare dell’agricoltura e dell’allevamento animale una branca qualunque dell’industria, di ridurre quel rapporto complesso di ‘ricambio organico’ tra l’uomo e la natura a una unilaterale e semplificata pratica di produzione di merci. Quasi che la creazione di beni per l’alimentazione umana potesse sottostare agli stessi tempi, modalità, criteri della fabbricazione dei componenti dell’automobile”⁹.

In buona sostanza, una legge di settore che risponda seriamente ai nuovi bisogni di sicurezza e di protezione che promanano dalla società civile, apparirebbe senz’altro vantaggiosa per la tutela dei consumatori ma si rivelerebbe utile soprattutto per i produttori i quali, in presenza di “cornici procedurali”¹⁰ chiare e non equivocate, potrebbero adottare modelli organizzativi idonei a prevenire la causazione di danni a persone e cose originati da prodotti/alimenti difettosi in modo da evitare (o ripartire) il peso di eventuali oneri risarcitori.

Utile è pertanto questo confronto tra “saperi” diversi proposto dal convegno odierno mirato proprio a contribuire a diradare le nebbie in una materia di preminente interesse, non solo per la comunità scientifica ma per tutta la collettività, qual è quello della “sicurezza degli alimenti” nel cui alveo si colloca a pieno titolo la disciplina della responsabilità del produttore agricolo.

⁷ Secondo la felice formula coniata da Beck, *La società del rischio*, Roma, 2000.

⁸ Su questi aspetti, Piergallini, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004, pp. 7 e sgg.

⁹ Così Bevilacqua, “Sicurezza alimentare paradosso dell’eccedenza”, *AIM*, 2004, p. 7.

¹⁰ Si parla di “cornici procedurali” nell’accezione di Lorenz, “Trust, Contract and Economic Cooperation”, *Cambridge Journal of Economics*, n. 23, 1999, p. 310, ovvero di strumenti che possono offrire basi favorevoli alla costituzione della fiducia, ma non possono garantirla.

2. IL PRODUTTORE AGRICOLO RESPONSABILE DEL DANNO DA PRODOTTO DIFETTOSO E LA NOZIONE DI PRODOTTO AGRICOLO: ALLA RICERCA DI UN'IDENTITÀ

Uno dei profili che preliminarmente va affrontato, al fine di comprendere l'attuale portata della normativa vigente, è quello della definizione della figura del produttore agricolo nell'ambito della disciplina generale sulla responsabilità per danno da prodotto. Non si tratta di un'esigenza meramente esegetica, come spesso avviene nei lavori giuridici, ma di brevi appunti con risvolti pratico-operativi di una certa rilevanza utili anche per la comprensione del tema, a me assegnato, da parte di un pubblico di non-giuristi.

In origine la disciplina della responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso, era contenuta nel D.P.R. 24 maggio 1988, n. 224, che attuava la direttiva 85/374/Cee del 25 luglio 1985. Il meccanismo adottato, secondo il modello anglosassone, prevedeva per il danneggiato, in assenza di una relazione contrattuale diretta tra consumatore e produttore, il diritto a chiedere il risarcimento del danno senza l'obbligo di provare la colpa del produttore.

Si introduceva, con tale provvedimento, un modello di responsabilità oggettiva o senza colpa – non assoluta ma relativa perché comunque era consentita la prova liberatoria¹¹ – valevole per tutti i produttori di prodotti difettosi, immessi in commercio¹², che esentava soltanto i produttori agricoli di prodotti del suolo e dell'allevamento, della pesca e della caccia che non avessero subito “trasformazioni”¹³. Con tale termine si intendeva la sottoposizione del prodotto a trattamenti che ne modificassero le caratteristiche e che vi aggiungessero sostanze, nonché il confezionamento ed ogni altro trattamento che rendesse difficile il controllo sull'origine del prodotto medesimo da parte del consumatore.

Detta esenzione, che pertanto non si estendeva ai produttori di prodotti agricoli primari non trasformati, era giustificata dalla convinzione comune che i prodotti naturali, diversamente da quelli industriali, erano frutto più di madre natura che del lavoro dell'uomo¹⁴. Tale opzione venne criticata da più parti perché lasciava non regolamentati prodotti agricoli che, ancorché non soggetti a processi di trasformazione, potevano risultare potenzialmente difettosi atteso che l'industrializzazione dell'agricoltura e le nuove modalità tecnologiche di

¹¹ Inoltre tale responsabilità era limitata nel tempo e non poteva essere derogata per volontà delle parti.

¹² Trapè, op. cit.

¹³ In verità la Direttiva comunitaria lasciava agli Stati membri l'opzione di estendere la responsabilità del produttore anche ai prodotti primari non trasformati. Solo il Lussemburgo ha accolto l'indicazione.

¹⁴ Così Francario, *La responsabilità del produttore agricolo*, in *Il Sistema agroalimentare e la qualità dei prodotti*, a cura di Rook Basile, Milano, 1992, p. 201.

trattare la materia vivente potevano interferire sulla “naturalità” del prodotto.

Puntualmente dal mondo agricolo si levò un segnale di chiara inadeguatezza della normativa appena varata: le note vicende della “mucca pazza” e dei “polli alla diossina” riguardavano due tipici prodotti non trasformati ma evidentemente dannosi per la salute del consumatore.

Così venne emanata la direttiva 1999/34/Ce, recepita dallo Stato italiano con il D.Lgs. 2 febbraio 2001, n. 25¹⁵, che uniformò la disciplina della responsabilità per tutti i produttori, agricoli e non, distinguendo, però, le due figure sotto il profilo della qualificazione giuridica.

Infatti, l’art. 1 della legge italiana disponeva che “Produttore è il fabbricante del prodotto finito o di una sua componente, il produttore della materia prima, nonché, per i prodotti agricoli del suolo e per quelli dell’allevamento, della pesca e della caccia, rispettivamente l’agricoltore, l’allevatore, il pescatore ed il cacciatore”.

Successivamente, con l’entrata in vigore del “Codice del consumo”, operata ai sensi del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, nella disposizione presente all’interno del titolo II della Parte IV dedicato, significativamente, alla “Sicurezza e qualità”, si è compiuta l’abrogazione del d.P.R. n. 224/1988 così come modificato dal D.Lgs. n. 25/2001; è stata, nel contempo, introdotta un’ulteriore novella alla nozione di produttore che all’art. 3, viene definito, con una formula ampia e generale, come “il fabbricante del bene o il fornitore del servizio, o un suo intermediario, nonché l’importatore del bene o del servizio nel territorio dell’Unione europea o qualsiasi altra persona fisica o giuridica che si presenta come produttore identificando il bene o il servizio con il proprio nome, marchio o altro segno distintivo”.

Non c’è più distinzione, pertanto, tra le varie figure di produttori e ciò comporta, implicitamente, un ampliamento della nozione di produttore agricolo che si trova a coincidere con quella del produttore di ogni bene mobile, anche se incorporato in un altro bene mobile o immobile; non sembra, tuttavia, che la nuova e più ampia definizione comporti il venir meno dell’estensione della normativa speciale di responsabilità per danno da prodotti difettosi operata nel 2001¹⁶.

L’approdo ad una figura unitaria di “produttore” rischia, però, di appiattare su uno stesso piano profili soggettivi diversi. Il singolo produttore agricolo, stante la peculiarità dell’attività da lui svolta, presenta sfaccettature non sovrapponibili a quelle del produttore

¹⁵ Un esame sintetico è stato compiuto da Ponzanelli, “Estensione della responsabilità oggettiva anche all’agricoltore, all’allevatore, al pescatore e al cacciatore”, *Danno e respons.*, 2001, 792.

¹⁶ Giardina, *La responsabilità civile del produttore di alimenti*, in Goldoni e Sirsi (a cura di), *Atti del Congresso su Regole dell’agricoltura. Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Pisa 7-8 luglio 2005, Pisa, 2005, p. 102.

industriale; mentre, però, appare corretto applicare i criteri della responsabilità oggettiva a tutti i produttori rientranti nell'ambito di tale categoria è, altresì, opportuno mantenere distinte le figure dei produttori di prodotti naturali o di alimenti da quelli che realizzano prodotti industriali.

Inoltre, la nozione di “bene”, accolta nel codice del consumo citato, non è equiparabile a quella di “prodotto agricolo” che è un bene (per ragioni intrinseche ed estrinseche) particolare in quanto destinato all'alimentazione dell'uomo o, anche, degli animali e facilmente deteriorabile oltre che, in genere, consumabile nel breve periodo; esso, pertanto, non può considerarsi, come recita la norma, “fabbricato”, essendo frequente, tra l'altro, l'ipotesi che venga immesso in commercio anche allo stato naturale. Peraltro, nel prodotto agricolo “composto” è più difficile distinguere i singoli componenti una volta che questi si sono incorporati l'uno con l'altro e, dunque, diventa complicato, se non impossibile, individuare gli eventuali responsabili dell'immissione in commercio del prodotto difettoso, qualora si verifichi un danno al consumatore, anche se oggi è possibile utilizzare, come si vedrà, lo strumento della rintracciabilità.

È stato osservato, al riguardo, che la scelta compiuta da legislatore può essere letta come il portato dell'ormai acquisita, ossia scontata, consapevolezza dell'applicabilità della disciplina in esame anche ai prodotti agricoli.

L'omologazione sotto un'unica etichetta sembra, nel complesso, penalizzante per l'imprenditore agricolo la cui specificità, rispetto all'imprenditore industriale ed in relazione ai profili che qui interessano, appare di tutta evidenza e deve essere rimarcata nell'ambito di una legge che disciplina, anche, il consumo degli alimenti.

Un altro elemento da prendere in considerazione è l'ulteriore equiparazione tra prodotto agricolo ed alimento operata dal reg. 178/2002. Il provvedimento “parifica i prodotti che possono qualificarsi in termini di prodotti agricoli, cioè frutto dell'attività dell'imprenditore agricolo, ai sensi dell'art. 2135 c.c., ai prodotti della trasformazione industriale, nella misura in cui entrambi siano destinati ad essere ingeriti da essere umani”¹⁷.

Non discrimina, qui, l'elemento della trasformazione del prodotto agricolo, anche se operata dall'agricoltore, ovvero l'immissione in commercio del bene allo stato naturale.

¹⁷ In tal senso Canfora, *Commento dell'art. 2 del reg. 178/2002*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (reg. n. 178/02/CE)*, a cura dell'IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2003, p. 148, che così prosegue: “Pertanto i prodotti agricoli rientrano nel concetto di alimento nella misura in cui sono immessi sul mercato e destinati al consumo umano, come accade nell'ipotesi in cui il prodotto agricolo non sia oggetto di alcuna trasformazione ovvero nel caso in cui la prima trasformazione sia avvenuta ad opera dell'agricoltore. Tuttavia, anche in tal caso, il carattere di “prodotto agricolo” resta assorbito nella qualificazione di alimento, sia perché ai sensi dell'art. 2 sono posti sullo stesso piano i prodotti trasformati e non, sia in considerazione dell'indifferenza che effettuano la trasformazione del prodotto dalla produzione primaria al prodotto alimentare”.

L'unica distinzione rilevante, in questo contesto normativo, è costituita dagli animali vivi e dai vegetali prima della raccolta i quali, pur essendo prodotti agricoli per definizione, non sono – tuttavia – considerati ex art. 2 del reg. n. 178/2002 alimento in termini di attualità.

In tali ipotesi – fintantoché non intervenga per gli animali la macellazione o per i vegetali la raccolta finalizzata al consumo umano – l'eventuale difettosità del prodotto agricolo sarà fonte di responsabilità ex D.P.R. n. 224/1988 o – in base alle fattispecie concrete – ai sensi di altre disposizioni normative, ma non alla stregua del reg. 178/2002.

3. PRODOTTO SICURO E SICUREZZA DELL' ALIMENTO

Non si tratta di una tautologia o di una formula ad effetto: la disciplina sulla responsabilità del produttore contempla il prodotto sicuro ma tale “sicurezza” ha lo stesso significato del termine “sicurezza” di cui tratta il reg. n. 178/2002?

La responsabilità oggettiva di cui alla direttiva 85/374 (e successive modificazioni) si fonda sul difetto del prodotto mentre la responsabilità derivante dal reg. 178/2002 si basa sull'assenza di sicurezza.

Il prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza “che ci si può legittimamente attendere” (criterio soggettivo del consumatore); diversamente, il prodotto non è sicuro quando non risponde a criteri oggettivi. Tuttavia la responsabilità per danno da prodotto difettoso si configura a carico dell'operatore del settore alimentare quando l'alimento a rischio sia identificabile anche come difettoso.

In base al D.P.R. n. 224/1988 (e successive modificazioni) “il prodotto agricolo è difettoso se non lo si può destinare all'uso che gli è proprio, ossia l'alimentazione, senza che ciò importi un danno alla salute del consumatore. Si tratta di difetti completamente diversi da quelli rinvenibili in prodotti industriali e presenti anche in prodotti freschi qualora siano, ad esempio, mal conservati (a causa di un'errata tecnica di conservazione) ma soprattutto che derivano dall'impiego (magari solo in dose eccessiva) di prodotti chimici (si pensi alla forzatura dei processi biologici, di per sé in genere immuni da vizi)”¹⁸.

In sostanza, i difetti o i vizi del prodotto agricolo possono classificarsi in base ad una triplice distinzione già utilmente proposta¹⁹, più in generale, per i prodotti agroalimentari e cioè: difetto di produzione (per i prodotti agricoli convenzionali) o di progettazione (per i prodotti agricoli Ogm) che si riflettano sul singolo esemplare; più frequentemente,

¹⁸ Martorana, “La responsabilità per prodotti agricoli difettosi”, *Riv.dir.agr.*, I, 1992, p. 418.

¹⁹ Di Martino, *La tutela dei consumatori: sulla sicurezza e qualità dei prodotti, anche alimentari*, in *Scritti in memoria di Giovanni Cattaneo*, Milano 2002, p. 610.

difetto di serie (che può dipendere, con riferimento specifico ai prodotti agricoli destinati all'alimentazione anche alla non conformità al disciplinare di produzione o dal difetto del disciplinare medesimo, necessario in presenza di certificazioni di qualità, o dall'impiego di additivi pesticidi, mangimi pericolosi per la salute, ecc.); ovvero, difetto da omesse o errate informazioni sul contenuto dei prodotti agricoli (per violazione della disciplina sulle etichette e sulla pubblicità anche comparativa), piuttosto che sulla data di scadenza, o sul tipo di confezionamento, oppure su ogni altra notizia idonea a creare affidamento sulla sicurezza del prodotto (art. 2 D.P.R. n. 224/1988).

Così per il prodotto biologico, quando il difetto è nella stessa attività produttiva e perciò quando il prodotto certificato non corrisponda ai requisiti prescritti e causi danno al consumatore, si ritiene sussistente la responsabilità solidale del certificatore assieme a quella del produttore.

L'art. 21 del reg. 178/2002, come è stato osservato²⁰, rappresenta la cerniera tra i due provvedimenti: ne deriva che quando le regole della responsabilità per prodotto difettoso si dovranno applicare agli alimenti, per effetto di detto articolo, esse dovranno spogliarsi della loro staticità per essere rilette secondo un approccio dinamico-relazionale che conduce alla costruzione di un macro-sistema di sicurezza alimentare. La norma, per la sua capacità espansiva, svolge senza dubbio un ruolo cruciale di coordinamento e completamento del sistema di responsabilità oggettiva delineato dalla dir. 85/374²¹.

4. IMPRESA AGRICOLA, RESPONSABILITÀ ED ORGANIZZAZIONE

La disciplina dettata in materia di responsabilità del produttore combinandosi, come si è visto, con la recente "codificazione dei principi di diritto alimentare"²², operata dal reg. 178/2002²³, conduce ad un innalzamento della soglia di responsabilità dell'operatore alimentare, cui corrisponde, conseguentemente, un più elevato livello di tutela del consumatore. Il provvedimento comunitario punta, infatti, a perseguire obiettivi rilevanti e di interesse comune quali la tutela della salute dei consumatori, una maggiore conoscenza del

²⁰ Jannarelli, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commento all'art. 1 del regolamento 178/2002*, a cura dell'IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, p. 138, il quale afferma che gli obblighi stabiliti dal legislatore comunitario si rifanno ad un modello di responsabilità contrattuale che si coniuga con la tutela extracontrattuale prevista nella dir. 85/374; sul punto anche Prosperi, op. cit., p. 368.

²¹ Trapè, Tesi di Dottorato di ricerca in Diritto agrario e ambientale nazionale e comunitario, XVIII Ciclo, *La responsabilità del produttore agricolo per prodotto difettoso*, Università degli studi di Macerata, 2006.

²² Costato, "Principi del diritto alimentare", *Dir.giur.agr.amb.*, 2002, p. 345.

²³ Il regolamento comunitario è stato oggetto di un attento esame in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, a cura dell'IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2003.

contenuto dei cibi, la definizione di regole di prevenzione dei rischi e dei danni nella produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari.

Nel contempo, però, la grande industria, anche al fine di assicurare il rispetto delle normative pubblicistiche in tema di sicurezza, persegue sempre più assiduamente programmi di standardizzazione e di uniformità produttive dei prodotti agroalimentari, oggettivamente inconciliabili con le esigenze di specificità, anche territoriale, delle imprese agricole primarie: il rischio è quello, in sostanza, di una mortificazione di prodotti e tecniche produttive di elevata qualità, cui contribuiscono non poco le strutture agricole di base, che non possono adeguarsi, pena il loro snaturamento e/o scomparsa, a standard che rispondono solo alle caratteristiche delle grandi industrie ²⁴. C'è in gioco tutta l'ampia produzione tipica o di qualità che, nel nostro paese, rappresenta un punto di forza per alcune economie locali e per territori agricoli particolarmente vocati.

Tale particolare situazione si traduce, inevitabilmente, in un'evidente difficoltà per i produttori agricoli ad adeguarsi a standard complessi di sicurezza con il rischio di non risultare all'altezza delle richieste provenienti dalle imprese industriali, che sono poi le acquirenti dei loro prodotti.

I piccoli imprenditori agricoli, per conformarsi ai nuovi modelli di sicurezza alimentare e per evitare di immettere in commercio prodotti difettosi e dunque di incorrere nella violazione della vigente disciplina, sono peraltro costretti a rinunciare alla produzione di prodotti tipici realizzati secondo metodi tradizionali, che appartengono alla loro cultura rurale e a quella del territorio ove operano, metodi rispettosi della biodiversità e dei saperi artigianali ma che quasi mai possono essere inquadrati all'interno dei parametri individuati dal reg. 178/2002.

Per rimuovere questo *gap* bisognerebbe rendere più vitale il coinvolgimento, nell'organizzazione dei processi produttivi, delle singole aziende agricole, degli organismi che, per vocazione e tradizione, sono stati da sempre designati a fungere da anello di congiunzione tra la produzione ed il mercato, dapprima, prevalentemente, in un'ottica di miglioramento della qualità degli alimenti e di realizzazione di un flusso di informazioni che rendano edotti i consumatori delle caratteristiche dei cibi che acquistano e, nel contempo, li inducano a scelte più consapevoli; ora, precipuamente, in una prospettiva di prevenzione della salute dei consumatori e di maggiore trasparenza del mercato.

La nuova edizione del modello delle "organizzazioni di produttori" di cui agli artt. 2 e seguenti del D.Lgs. 102/2005 propone una serie di funzioni complessivamente calzanti con gli obiettivi che si intendono perseguire in tema di sicurezza alimentare e che, contestualmente, possono contribuire ad alleggerire il peso della gestione del rischio nella produzione

²⁴ Per queste ed altre considerazioni si rinvia a Jannarelli, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, *Dir.giur.agr.amb.*, 2004, pp. 5 e sgg.

di beni destinati all'alimentazione che incombe sui produttori agricoli, promuovendo la realizzazione di forme contrattuali di integrazione.

Le organizzazioni di produttori, infatti, devono, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. e), "favorire processi di rintracciabilità, anche ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui al reg. (CE) n. 178/2002". Applicata alla materia qui in esame la rintracciabilità²⁵, in quanto consente di individuare gli operatori intervenuti nel processo produttivo, facilita l'individuazione dei responsabili dell'alimento difettoso fra gli operatori della filiera; inoltre risponde all'ulteriore finalità di agevolare l'individuazione dei criteri di ripartizione della responsabilità nell'azione di regresso fra i responsabili. In tal modo le organizzazioni di produttori possono intervenire in qualità di "operatori del settore alimentare" ovvero di soggetti responsabili di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il loro controllo²⁶ ma anche di organismi i quali, poiché detengono concretamente il prodotto destinato al mercato, possono concludere contratti quadro con le imprese interessate ad acquistarlo.

Lo strumento della rintracciabilità, per avere successo, presuppone forme di integrazione tra i vari operatori della filiera agroalimentare che oggi trovano espressione, secondo quanto previsto nel D.Lgs. 102/2002 nelle intese di filiera nonché nei contratti quadro e chiamano in causa le organizzazioni interprofessionali; dette intese sono modelli negoziali ancora non sperimentati compiutamente ma di cui si registra già una prima applicazione nel settore ortofrutticolo.

L'"intesa di filiera per il comparto delle mele", siglata tra una grande catena di distribuzione e l'unione nazionale tra le organizzazioni di produttori ortofrutticoli nel marzo 2006²⁷, cui farà seguito un contratto quadro e un contratto tipo, pur avendo quale scopo prevalente quello della valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari e della loro migliore collocazione sul mercato, costituisce un esempio evidente di definizione concertata (tra produttori e acquirenti) di "cornici procedurali" chiare per i produttori. Tali cornici operano, prevalentemente, in funzione della definizione delle azioni per migliorare la conoscenza e la trasparenza della produzione e del mercato; per un migliore coordinamento dell'immissione dei prodotti sul mercato mediante la previsione di contratti compatibili con la normativa comunitaria, etc. In tale contesto è, tuttavia, possibile non solo avviare processi di tracciabilità, ma anche predisporre meccanismi di gestione e controllo della salubrità del

²⁵ Si ricorda che la rintracciabilità è definita dall'art. 3, n. 15 del reg. n. 178/2002 nel seguente modo: "la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione".

²⁶ Secondo quanto previsto all'art. 3, n. 3, reg. n. 178/2002; sul punto si rinvia a Martino-Paoloni, "Incertezza, specificità delle risorse ed organizzazione dell'offerta di sicurezza alimentare", *AIM*, 2004, p. 160.

²⁷ Cfr. <www.uiapoa.it/>.

prodotto da immettere con il risultato indiretto, ma significativo, che i singoli produttori possono essere sollevati dal peso dei costi di una modificazione dell'organizzazione della loro impresa e dei processi produttivi dovuti per l'adeguamento alle regole in materia di sicurezza oltre che essere alleggeriti dal carico del rischio, e di una conseguente responsabilità per danni, conseguente all'immissione sul mercato di un prodotto non sicuro per la salute dei consumatori.

5. LA RESPONSABILITÀ PER DANNI DA CONTAMINAZIONE DA SEMENTI GENETICAMENTE MODIFICATI: UNA NUOVA FIGURA DI RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE AGRICOLO?

Al termine di questo rapido esame di alcuni degli attuali profili della responsabilità del produttore agricolo, non si può non menzionare una questione recentemente approdata sui lidi del dibattito giuridico e rimasta, per il momento, "sospesa".

Si tratta di un nuovo tipo di responsabilità imputabile al produttore agricolo che coltiva sementi transgeniche che causano la contaminazione di fondi contigui²⁸. La questione chiama in campo il tema della coesistenza²⁹ tra colture tradizionali, biologiche e transgeniche; la materia era stata disciplinata, per la prima volta, in Italia con legge n. 5 del 2005, legge che ha avuto vita breve avendo subito un giudizio di parziale illegittimità da parte della Corte costituzionale³⁰.

La parte dell'art. 5 della legge n. 5/2005, che ha resistito all'intervento demolitore della Corte e che qui interessa, così dispone: "Il conduttore agricolo e gli altri soggetti individuati dal piano di coesistenza di cui all'articolo 4 sono tenuti ad osservare le misure contenute nel piano medesimo. Il conduttore agricolo che riceve un danno derivante dall'inosservanza derivante da parte degli altri soggetti delle misure del piano di coesistenza ha diritto ad essere risarcito. Tale risarcimento grava su chiunque abbia cagionato i danni derivanti dall'inosservanza del piano di coesistenza di cui all'articolo 4 e del piano di gestione aziendale di cui al comma 3 del presente articolo. Sui soggetti che non osservano tali misure incombe l'onere probatorio derivante dall'inosservanza delle misure stesse. Analoga responsabilità grava sui fornitori dei mezzi tecnici di produzione e sugli altri operatori della filiera produttiva primaria".

²⁸ Sul punto, diffusamente, Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005, pp. 33 e sgg.

²⁹ Bruno, "Le regole della coesistenza tra mercato e tutela dell'ambiente", *AIM*, 2005, p. 303.

³⁰ Sent. Corte costituzionale 17 marzo 2006, n. 116, in <www.giurcost.org/decision>.

Si ritiene che quella delineata nella legge, dichiarata parzialmente illegittima, sia un'ulteriore ipotesi di responsabilità civile che si andrebbe ad aggiungere ai modelli già presenti nel codice civile³¹.

Tuttavia, nel caso di specie, non pare possa parlarsi di responsabilità oggettiva ovvero senza colpa; inoltre, non vengono qui definiti, diversamente dalla disciplina appena esaminata, i contorni della responsabilità in caso di danni arrecati alla salute dell'uomo ma esclusivamente quelli al conduttore del fondo in caso di contaminazione agricola³² ovvero i danni al patrimonio.

La condotta colposa dell'agente è rinvenibile nell'inosservanza dei piani regionali ed aziendali di coesistenza, in particolare del piano aziendale che, in coerenza con il piano regionale, ogni agricoltore che intende coltivare piante geneticamente modificate deve elaborare dandone comunicazione alla regione. In conseguenza, il rispetto dei piani di coesistenza esclude la responsabilità e l'eventuale inquinamento genetico subito non può essere addebitato al vicino agricoltore transgenico.

Essendo stato cancellato anche l'art. 4 della legge n. 5/2005, disciplinante i piani di coesistenza, in realtà la questione dell'imputabilità o meno dell'agricoltore, dei fornitori dei mezzi tecnici di produzione e degli altri operatori della filiera produttiva, al momento non si pone. Se verrà superata la "moratoria", attualmente in corso, e si opterà per un regime di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, bisognerà forse rivedere i criteri di responsabilità da applicare.

I danni subiti potrebbero trovare ristoro presso il Fondo di solidarietà nazionale o presso i fondi regionali o potrebbero essere indennizzati dalle società assicuratrici³³.

Le ulteriori previsioni contenute nel testo di legge, comprendenti sia sanzioni civili che amministrative, sono dirette a colpire coloro che contravvengono alle regole fissate dai suddetti piani di coesistenza o ad esentare, da qualsiasi responsabilità di contaminazione accidentale, il "conduttore agricolo" che abbia utilizzato sementi certificate dall'autorità pubblica e munite di dichiarazione della ditta sementiera, concernente l'assenza di Ogm secondo la normativa vigente.

Si pone, più in generale, l'esigenza di valutare tale forma di esenzione di responsabilità del produttore agricolo nel contesto della politica del diritto che, nella fase più recente, sem-

³¹ Poletti, *La responsabilità per i danni da contaminazione genetica della produzione agricola*, in Goldoni e Sirsi (a cura di), *Atti del Convegno su Regole dell'agricoltura. Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Pisa 7-8 luglio 2005, Pisa, 2005, pp. 275 e sgg.

³² Mazzo, *Profili di responsabilità del produttore di organismi geneticamente modificati*, in Goldoni e Sirsi (a cura di), op. cit., p. 337.

³³ Al momento risulta alquanto difficile ottenere l'intervento delle Assicurazioni per garantirsi dagli inquinamenti accidentali da Ogm; anche in altri paesi le imprese assicurative si sono rifiutate di prestare tali garanzie.

brava orientata in senso opposto, ovvero in direzione dell'ampliamento della responsabilità del produttore agricolo³⁴.

Dall'osservatorio economico è stato rilevato che “La contaminazione transgenica sta diventando un caso diffuso di esternalità negativa per gli agricoltori che scelgono di non adottare la nuova tecnologia. I costi sono particolarmente elevati per gli agricoltori biologici, che si vedono negare la certificazione del prodotto se questo risulta contaminato da Ogm”³⁵.

In attesa della definizione delle nuove regole in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche da parte delle regioni e delle province autonome, rimangono comunque vietate le coltivazioni transgeniche ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e sperimentazione e sono colpite con una sanzione piuttosto severa (arresto da uno a due anni o ammenda da cinquemila a cinquantamila euro) coloro che non rispettano la moratoria.

³⁴ Sul tema cfr. da ultimo Germanò, *La responsabilità del produttore agricolo e il principio di precauzione*, in L. Costato (diretto da), *Trattato breve*, cit., pp. 743 e sgg.

³⁵ M. Fonte, *Organismi geneticamente modificati. Monopolio e diritti*, Milano, 2004, p. 50.