Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 9 luglio 2020 [1]

Causa C-526/19

Entoma SAS
contro
Ministre de l'Économie et des Finances
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)]

«Rinvio pregiudiziale – Sicurezza alimentare – Nuovi prodotti e ingredienti alimentari – Regolamento (CE) n. 258/97 – Articolo 1, paragrafo 2 – Ingredienti alimentari isolati a partire da animali – Insetti interi destinati al consumo umano – Interpretazione dell'ambito di applicazione materiale del regolamento»

I. Introduzione

1. Gli insetti costituiscono nuovi prodotti alimentari? Nella storia dell'umanità non lo sono stati certamente. Tuttavia, alla luce del diritto dell'Unione, la risposta sembra essere meno chiara. Si può forse presumere che, fino al 15 maggio 1997, la data pertinente prevista dal regolamento (CE) n. 258/97 [2], gli insetti non fossero stati «ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nella Comunità». Ciononostante, è possibile che i vermi della farina, le cavallette e i grilli interi siano inclusi in egual misura nella seconda parte della definizione di nuovi prodotti alimentari, su cui verte la questione nel caso di specie, ossia che siano «ingredienti alimentari isolati a partire da animali»?

2. A mio avviso, non possono esservi inclusi. Tuttavia, i governi francese e italiano invitano esplicitamente la Corte a colmare, in via giurisprudenziale, la lacuna lasciata a loro avviso dal legislatore dell'Unione già nel 1997. Non si può ignorare un invito, a maggior ragione quando riguarda delizie culinarie come quelle esaminate nel caso di specie. Tuttavia, si può, e nella fattispecie si deve, declinare educatamente tale invito, indicando i limiti di ciò che si può ancora definire «interpretazione giudiziale» di una chiara disposizione di diritto derivato, e di ciò che diventa la sua riscrittura ex post.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Regolamento del parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari (GU 1997, L 43, pag. 1)

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Il regolamento n. 258/97

3. Il considerando 1 del regolamento n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari enuncia che: «(...) le differenze tra legislazioni nazionali riguardanti nuovi prodotti o nuovi ingredienti alimentari possono ostacolare la libera circolazione dei prodotti alimentari (...) [e] creare condizioni di concorrenza sleale che si ripercuotono direttamente sul funzionamento del mercato interno».

4. Il considerando 2 così recita: «(...) per tutelare la salute pubblica, è necessario assicurarsi che i nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari siano sottoposti ad una valutazione unica della loro innocuità in base ad una procedura comunitaria prima della loro immissione sul mercato della Comunità (…)».

5. Ai sensi della versione originale [3] dell'articolo 1 del regolamento n. 258/97:

«1. Il presente regolamento ha per oggetto l'immissione sul mercato comunitario di nuovi prodotti e di nuovi ingredienti alimentari.

2. Il presente regolamento si applica all'immissione sul mercato della Comunità di prodotti e ingredienti alimentari non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nella Comunità e che rientrano in una delle seguenti categorie:

a) prodotti e ingredienti alimentari contenenti o costituiti da organismi geneticamente modificati ai sensi della direttiva 90/220/CEE;

b) prodotti e ingredienti alimentari prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, ma che non li contengono;

c) prodotti e ingredienti alimentari con una struttura molecolare primaria nuova o volutamente modificata;

d) prodotti e ingredienti alimentari costituiti o isolati a partire da microorganismi, funghi o alghe;

e) prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali, esclusi i prodotti e gli ingredienti alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato;

f) prodotti e ingredienti alimentari sottoposti ad un processo di produzione non generalmente utilizzato, per i quali tale processo comporti nella composizione o nella struttura dei prodotti o degli ingredienti alimentari cambiamenti significativi del valore nutritivo, del loro metabolismo o del tenore di sostanze indesiderabili.

3. Se del caso si può decidere, secondo la procedura prevista all'articolo 13, se un tipo di prodotto o ingrediente alimentare rientra nel campo di applicazione del paragrafo 2 del presente articolo».

3 Come adottato nel 1997 e pubblicato in GU 1997, L 43, pag. 1. Tuttavia, con le successive modifiche apportate al regolamento, le lettere a) e b) del paragrafo 2 sono state omesse. Il loro contenuto è stato effettivamente ripreso da altri atti di diritto derivato.

6. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 258/97:

«I prodotti o ingredienti alimentari oggetto del presente regolamento non devono:

– presentare rischi per il consumatore;

– indurre in errore il consumatore;

– differire dagli altri prodotti o ingredienti alimentari alla cui sostituzione essi sono destinati, al punto che il loro consumo normale possa comportare svantaggi per il consumatore sotto il profilo nutrizionale».

7. Ai sensi dell'articolo 12 del medesimo regolamento:

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

2. La Commissione esamina quanto prima, nell'ambito del comitato permanente per i prodotti alimentari, i motivi di cui al paragrafo 1; essa prende le misure necessarie conformemente alla procedura di cui all'articolo 13. Lo Stato membro che ha adottato la decisione di cui al paragrafo 1 può mantenerla fino all'entrata in vigore di queste misure».

2. Regolamento 2015/2283

8. Il regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti, ha abrogato il regolamento n. 258/97 a decorrere dal 1º gennaio 2018.

9. Il considerando 6 del regolamento 2015/2283 così recita:

«L'attuale definizione di nuovo alimento di cui al regolamento (CE) n. 258/97 dovrebbe essere chiarita e aggiornata con un riferimento alla definizione generale di alimento di cui al regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio».

10. Nel considerando 8 del regolamento 2015/2283 si dichiara quanto segue:

«L'ambito di applicazione del presente regolamento dovrebbe in linea di principio restare lo stesso del regolamento (CE) n. 258/97. Tuttavia, dati gli sviluppi scientifici e tecnologici avvenuti dal 1997, è opportuno rivedere, chiarire e aggiornare le categorie di alimenti che costituiscono nuovi alimenti. Tali categorie dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti (...)».

11. L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento 2015/2283 stabilisce: «[i]l presente regolamento si applica all'immissione di nuovi alimenti sul mercato dell'Unione».

12. Tra le definizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2283, il termine «nuovo alimento» è definito, alla lettera a), come segue:

«qualunque alimento non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997, a prescindere dalla data di adesione all'Unione degli Stati membri, che rientra in almeno una delle seguenti categorie:

(…)

v) alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi, ad eccezione degli animali ottenuti mediante pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali alimenti ottenuti da detti animali vantino una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione;

(…)».

13. L'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2015/2283, intitolato «misure transitorie», prevede quanto segue:

«Gli alimenti che non rientrano nell'ambito d'applicazione del regolamento (CE) n. 258/97, che sono legalmente immessi sul mercato entro il 1° gennaio 2018 e che rientrano nell'ambito d'applicazione del presente regolamento, possono continuare ad essere immessi sul mercato fino all'adozione di una decisione, a norma degli articoli 10, 11 e 12 o degli articoli da 14 a 19 del presente regolamento, a seguito di una domanda di autorizzazione di un nuovo alimento o di una notifica di un alimento tradizionale da un paese terzo presentata entro la data specificata nelle norme di esecuzione adottate a norma, rispettivamente, dell'articolo 13 o 20 del presente regolamento, ma non oltre il 2 gennaio 2020».

III. Fatti, procedimento nazionale e questione pregiudiziale

14. L'Entoma (in prosieguo: la «ricorrente») è un'impresa che commercializza prodotti costituiti da vermi della farina, cavallette e grilli destinati al consumo umano sotto forma di insetti interi.

15. Con ordinanza del 27 gennaio 2016, il préfet de police de Paris (Prefetto di polizia di Parigi, Francia) ha sospeso l'immissione in commercio di tali prodotti e ne ha ordinato il ritiro fino all'ottenimento dell'autorizzazione all'immissione in commercio, a seguito di una valutazione volta a dimostrare che essi non presentano alcun pericolo per il consumatore.

16. La ricorrente ha presentato un ricorso di annullamento contro tale ordinanza dinanzi al tribunal administratif de Paris (Tribunale amministrativo di Parigi, Francia). Con sentenza del 9 novembre 2017, quest'ultimo ha respinto il ricorso. Il 22 marzo 2018 la Cour administrative d'appel de Paris (Corte d'appello amministrativa di Parigi, Francia) ha respinto l'appello proposto dalla ricorrente.

17. Dinanzi al giudice del rinvio, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), adito con impugnazione su questioni di diritto, la ricorrente ha sostenuto in particolare che il giudice di secondo grado ha commesso un errore di diritto dichiarando che la commercializzazione dei suoi prodotti fosse soggetta al regolamento n. 258/97. Tuttavia, insetti interi consumati come tali erano esclusi dall'ambito di applicazione di quest'ultimo. Gli insetti interi sono oggetto delle misure transitorie previste dall'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2015/2283. Dal canto suo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha sostenuto che il regolamento n. 258/97, che perseguiva un obiettivo di salute pubblica, si applicava anche agli insetti interi, poiché il consumo di questi ultimi è rischioso quanto il consumo di ingredienti alimentari isolati a partire da animali.

18. In tale contesto di fatto e di diritto, il Conseil d'État (Consiglio di Stato), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), del regolamento del 27 gennaio 1997 debba essere interpretato nel senso che ricadono nel suo ambito di applicazione gli alimenti costituiti da animali interi destinati al consumo come tali, oppure si applichi soltanto agli ingredienti alimentari isolati a partire da insetti».

19. Hanno presentato osservazioni scritte la ricorrente, i governi francese e italiano, nonché la Commissione europea.

IV. Valutazione

20. Le presenti conclusioni sono articolate come segue. Mentre non vi sono dubbi sul fatto che gli animali interi, compresi gli insetti, siano ora contemplati dal nuovo regolamento 2015/2283 (A), ciò non avveniva chiaramente, secondo il suo dettato, riguardo al regolamento n. 258/97 (B). Inoltre, l'ampliamento teleologico della portata di uno strumento di diritto derivato contro la sua chiara formulazione, come suggerito essenzialmente dai governi francese e italiano, ha, a mio avviso, poco a che fare con l'interpretazione di un testo esistente, ma riguarda in realtà la redazione di un nuovo testo (C).

A. Articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto v), del regolamento 2015/2283

21. In modo un po' insolito, inizierò con la normativa *non applicabile* nel caso di specie: il regolamento 2015/2283, che ai sensi del suo articolo 36 è entrato in vigore il 1º gennaio 2018, e la definizione di nuovi alimenti in esso contenuta.

22. La nuova definizione di «nuovo alimento» contenuta nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del regolamento 2015/2283 stabilisce due criteri cumulativi: i) qualunque alimento non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997, *e* ii) che rientra in almeno una delle dieci categorie elencate nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a).

23. Ai fini della causa in esame è rilevante il numero (v) di tale elenco. Tale categoria comprende « *alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi*, ad eccezione degli animali ottenuti mediante pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali alimenti ottenuti da detti animali vantino una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione» [4].

24. Gli insetti non sono forse la scelta più ovvia per il consumo umano. Tuttavia, sono animali (invertebrati). Vermi della farina interi, cavallette e grilli sono quindi chiaramente alimenti *costituiti da* oppure *ottenuti a partire da* animali. Inoltre, a parte gli scherzi sul consumo (non) intenzionale, gli insetti non sono stati certamente utilizzati in misura significativa per il consumo umano all'interno dell'Unione prima del 15 maggio 1997. Inoltre, nel considerando 8 si afferma esplicitamente che «le categorie di alimenti che costituiscono nuovi alimenti (...) dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti».

25. Pertanto, in base al nuovo regime, gli insetti interi destinati al consumo umano sono inclusi nel regolamento 2015/2283. Il motivo per cui tale regime, che non era applicabile nel caso di specie, viene citato per primo, è duplice.

4 Il corsivo è mio.

26. In primo luogo, i governi francese e italiano sostengono essenzialmente che il nuovo regime e le nuove definizioni si limitano a chiarire ciò che già avveniva in precedenza ai sensi del regolamento n. 258/97. Pertanto, è necessario un confronto tra i testi dei due atti.

27. In secondo luogo, il rapporto tra gli ambiti di applicazione materiale dei due regolamenti ha un'ulteriore rilevanza temporale. Dall'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2015/2283 deriva che i prodotti rientranti nell'ambito di applicazione materiale del nuovo regolamento, ma non rientranti in quello del regolamento precedente, immessi legalmente sul mercato prima del 1º gennaio 2018, potevano rimanere sul mercato fino al 2 gennaio 2020, salvo il concretizzarsi di qualsiasi altra ipotesi menzionata in tale disposizione. Pertanto, qualora si accertasse che i prodotti in questione *non* rientravano ratione materiae nel precedente regolamento, ma erano comunque *legalmente* immessi in quel momento sul mercato, ne deriverebbe che la commercializzazione di tali prodotti potrebbe provvisoriamente continuare fino al 2 gennaio 2020.

B. Articolo 1, paragrafo 2, lettera e) del regolamento n. 258/97

28. Il giudice del rinvio chiede se animali interi, in particolare insetti interi destinati al consumo umano, fossero *già* inclusi nell'ambito di applicazione materiale del regolamento n. 258/97 al fine di stabilire se, alla data dei fatti di cui al procedimento principale, quando il regolamento n. 258/97 era ancora in vigore, la commercializzazione dei prodotti di cui trattasi fosse soggetta ad autorizzazione ai sensi del regolamento n. 258/97.

29. Secondo la ricorrente e la Commissione, dalla formulazione di tale disposizione deriva che i prodotti alimentari costituiti da animali interi non erano contemplati dall'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 258/97. Pertanto, gli insetti interi non rientravano né nella categoria degli ingredienti alimentari isolati a partire da animali [articolo 1, paragrafo 2, lettera e) del regolamento], né in altre categorie elencate nell'articolo 1, paragrafo 2. I governi francese e italiano contestano tale conclusione in base all'impianto sistematico e alla finalità dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 258/97.

1. Testo

30. L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 258/97 conteneva due condizioni cumulative affinché i prodotti o gli ingredienti alimentari fossero qualificati come nuovi e rientrassero in tale regime normativo. In primo luogo, la condizione *temporale*: Il regolamento n. 258/97 si applicava all'immissione sul mercato, all'interno dell'allora Comunità, di prodotti e ingredienti alimentari che non erano stati utilizzati in precedenza (cioè prima del 1997), in misura significativa, per il consumo umano all'interno della Comunità. In secondo luogo, esisteva una condizione *sostanziale*: i prodotti e gli ingredienti alimentari dovevano rientrare in una delle categorie elencate nell'articolo 1, paragrafo 2.

31. La prima condizione, quella *temporale*, non è rimessa in discussione dal giudice del rinvio. Sebbene siano senza dubbio interessanti, le questioni probatorie di chi debba stabilire e come si debba stabilire la «misura significativa del consumo» all'interno della Comunità, che includerebbe l'Unione nel suo insieme e non solo uno Stato membro o una sua parte, non sono oggetto del presente rinvio pregiudiziale.

32. Pertanto, passando immediatamente alla condizione *sostanziale*, cosa si intende per «ingredienti alimentari isolati a partire da animali»?

33. Nel regolamento non sono state definite né la nozione di «ingredienti» né quella di «isolato da». Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, la determinazione del significato e della portata di termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione deve essere stabilita sulla base del significato abituale dei termini stessi nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del

contesto in cui essi ricorrono e degli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui essi sono inseriti [5].

34. L'Oxford English Dictionary definisce il termine *ingredients* come «any of the foods or substances that are combined to make a particular dish (alimenti o sostanze combinati per creare un determinato piatto)» e il termine *isolate* nel senso di «identifying something and dealing with it separately or, in chemistry biology, obtaining or extracting (for instance a compound) in a pure form [individuare qualcosa e trattarla separatamente o, in biologia chimica, ottenere o estrarre (ad esempio un componente) allo stato puro]». Inoltre, la Commissione ha osservato che la nozione di *ingrediente* è stata definita in un altro atto dell'Unione come «qualunque sostanza o prodotto, compresi gli aromi, gli additivi e gli enzimi alimentari, e qualunque costituente di un ingrediente composto utilizzato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se sotto forma modificata» [6].

35. Pertanto, un *ingrediente* alimentare è, come si potrebbe osservare in una qualsiasi delle lingue ufficiali utilizzate [7], un componente di un prodotto finale più ampio e composito. Normalmente non è un prodotto da consumare in sé e per sé, ma da aggiungere per creare altri alimenti o un piatto particolare. Certo, riconosco che, per quanto riguarda alcune sostanze, la linea di demarcazione potrebbe essere un po' sfumata. Esistono diversi ingredienti che possono essere consumati come tali (ad esempio, il miele o lo zucchero).

36. Così non è, tuttavia, per gli animali *interi*. In tal senso, è improbabile che gli animali interi siano un ingrediente. Almeno per gli esseri umani che consumano carne, essi sono *l'alimento*, non *un ingrediente alimentare*. Poiché l'articolo 1, paragrafo 2, lettera e) del regolamento n. 258/97 distingueva chiaramente tra alimenti (prodotti) e ingredienti alimentari e contemplava solo questi ultimi in relazione agli animali, si deve concludere che gli animali consumati come tali, nella loro interezza o in alcune loro parti, non potevano costituire un «ingrediente» alimentare ai sensi del regolamento n. 258/97.

37. Vi è poi l'espressione *isolato a partire da* animali [8]. A differenza, per esempio, di «costituito da», o «prodotto da» [9], l'espressione «isolato a partire da» si riferisce a un processo di estrazione dall'animale, sia esso l'animale intero o le sue parti, limitando così ulteriormente l'ambito di applicazione di tale regolamento in relazione agli animali. L'espressione «isolato a partire da» potrebbe essere letta in due modi: in primo luogo, come processo chimico, biologico o meccanico, mediante il quale vengono estratti dagli animali essenze, substrati, polveri e in tal senso, in realtà, qualsiasi tipo di ingredienti. Questa sarebbe certamente la lettura più naturale. In secondo luogo, si potrebbe anche, in un certo senso, considerare il processo di isolamento come un semplice riferimento all'estrazione meccanica di un ingrediente dal corpo di un animale. In quest'ultimo senso, «isolato a partire da» potrebbe forse significare anche essere rimosso da un animale, riferendosi così effettivamente a una parte distinta di un animale o a un organo.

5 V., ad esempio, sentenze del 9 novembre 2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, punto 26), e del 26 ottobre 2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

6 Articolo 2, paragrafo 2, lettera f), del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (GU 2011, L 304, pag. 18). Si noti, tuttavia, che l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 258/97 ha espressamente escluso dal suo ambito di applicazione gli aromi, gli additivi alimentari e i solventi da estrazione.

7 In francese, ad esempio, «ingrédients alimentaires»; in tedesco, «Lebensmittelzutaten»; in italiano, «ingredienti alimentari»; in spagnolo, «ingredientes alimentarios»; in polacco, «składniki żywności»; in ceco, «složky potravin»; in neerlandese, «voedselingrediënten».

8 In francese, ad esempio, «isolés à partir d'animaux»; in tedesco, «aus Tieren isolierte»; in italiano, «isolati a partire da animali»; in spagnolo, «obtenidos a partir de animales»; in polacco, «pochodzące od zwierząt»; in ceco, «izolované z živočichů»; in neerlandese, «uit dieren zijn geïsoleerd».

9 Le nozioni ora utilizzate nel regolamento 2015/2283 (v. supra, paragrafi 12 e 23).

38. Tuttavia, in nessuna lettura possibile di «isolato a partire da» si potrebbe fare riferimento all'animale intero, salvo dover creare una tautologia, in cui gli animali interi sono «isolati a partire da» animali interi [10].

39. Infine, combinando i singoli ingredienti della definizione contenuta nell'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 258/97 in un unico piatto, l'espressione *ingredienti alimentari isolati a partire da animali* farebbe riferimento, secondo la sua lettura naturale, a componenti derivanti da animali aggiunti ad altri alimenti. In altri termini: i) gli animali interi consumati come tali non sono stati quindi inclusi, ii) le parti di animali consumate come tali non sono state incluse, iii) gli animali interi utilizzati, per quanto possibile, come ingrediente per la preparazione di un piatto non sono stati inclusi, iv) solo parti o elementi specifici di animali utilizzati come ingrediente potevano essere inclusi.

40. Discostandosi da un ragionamento astratto e utilizzando, per contro, un esempio specifico: che dire del consumo di zampe di rana? Dalla mia interpretazione di ciò che si intende per «ingredienti alimentari isolati a partire da animali» [11], il consumo umano di zampe di rana non rientrerebbe nell'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 258/97. Le zampe di rana sono parti di animali da consumare come tali, non un ingrediente isolato a partire da animali. Per contro, un'ipotetica polvere di zampe di rana, o farina di rana, se esistessero davvero come ingredienti isolati dalle rane, potrebbero in effetti rientrarvi.

41. Lo stesso deve quindi valere per le parti di insetti. Ciò è vero, a maggior ragione, per gli insetti *interi*. È vero che il regolamento n. 258/97 avrebbe potuto essere potenzialmente applicato a ingredienti isolati a partire da insetti se fossero mai stati utilizzati come componenti in altri prodotti [12]. Tuttavia, secondo il suo dettato, non era evidentemente applicabile agli insetti interi da consumare come tali, come si supponeva che non fosse applicabile ad altri animali interi.

2. Contesto

42. Occorre analizzare due elementi del contesto normativo: il sistema e la logica interni del regolamento n. 258/97 (1) e, per quanto è possibile accertare, il contesto storico e l'intento del legislatore (2). Questi due punti forniscono una risposta agli argomenti strutturali dedotti dai governi francese e italiano, riguardanti la logica interna e la coerenza delle scelte normative operate dall'allora legislatore comunitario (3).

1) La logica interna: micro cambiamenti nella struttura

43. Un rapido esame delle altre categorie specifiche dell'articolo 1, paragrafo 2, che avrebbero dovuto costituire l'elemento sostanziale della definizione di nuovo alimento risulta alquanto rivelatore. Le sei categorie originarie [13] avevano un comune denominatore piuttosto evidente: il prodotto o gli ingredienti alimentari venivano modificati geneticamente [lettere a) e b)], o a livello molecolare [lettera c)], o a livello micro(biologico) [lettera d)], o venivano creati con un nuovo processo di

10 Pur prendendo atto del chiarimento fattuale presentato dal governo francese secondo cui tutti gli insetti venduti sul mercato francese per il consumo umano sarebbero stati trattati in un modo o nell'altro, nella fase di commercializzazione, per la loro conservazione e il loro trasporto. Pertanto, in termini tecnici, non sarebbero più *interi* al momento della vendita, come le ostriche o le uova, in quanto sarebbero privati quantomeno dell'acqua. Per quanto tale argomento sia vero dal punto di vista tecnico, mi sembra ancora che un grillo intero essiccato rimanga un grillo, anche se venduto sotto forma di patatine fritte per buongustai.

11 Prescindendo, ancora una volta, dalla questione se, nel 1997, le zampe di rana fossero state utilizzate in misura *significativa* per il consumo umano *all'interno della Comunità*. Il consumo non è stato certamente trascurabile *in Francia*. Per quanto riguarda *l'intera Unione*, potrebbe essere diverso.

12 Pur riconoscendo che non esistono molti esempi che saltino subito alla mente con questa denominazione, ossia se si ignora il mercato (post Harry Potter, senza dubbio fiorente) delle pozioni magiche.

13 Riportate supra al paragrafo 5 delle presenti conclusioni.

produzione al momento non utilizzato, che dava luogo a cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura del prodotto alimentare [lettera f)]. In sintesi e per semplificare, erano chiaramente i micro cambiamenti negli organismi che dovevano essere infine consumati dagli esseri umani che avrebbero dovuto rientrare in tale strumento normativo.

44. Una logica e un contesto interni di tal genere confermano solo che l'interpretazione letterale dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 258/97 è corretta: se la logica delle categorie di cui all'articolo 1, paragrafo 2, dovesse riguardare i micro cambiamenti, sarebbe piuttosto sorprendente se all'improvviso una categoria all'interno di tale elenco fosse applicabile agli animali interi senza che questi siano in alcun modo alterati a tale micro livello. Pertanto, la struttura complessiva dell'articolo 1, paragrafo 2, spiega piuttosto bene a cosa il legislatore dell'Unione intendesse probabilmente riferirsi alla lettera e), ossia proprio a quanto ivi menzionato: *ingredienti alimentari isolati* (in tal senso, soprattutto biologicamente o chimicamente, o in qualsiasi altro modo che comporti cambiamenti a livello microbiologico) *a partire da animali*.

2) Il contesto storico e l'intento del legislatore

45. Per quanto riguarda il contesto storico e l'intento del legislatore, la Commissione sostiene che non è certo se il legislatore dell'Unione avesse come obiettivo specifico gli insetti. È ancora più incerto se fosse consapevole dei rischi che il consumo di tali prodotti avrebbe potuto comportare. È probabile che il legislatore dell'Unione abbia deciso di disciplinare solo i prodotti di cui prevedeva l'immissione sul mercato nel 1997.

46. La storia legislativa dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 258/97 indica che la Commissione aveva inizialmente suggerito un approccio alquanto esaustivo. Nella sua prima bozza di regolamento del 1992 la Commissione ha infatti proposto di includere prodotti «fabbricat[i] a partire da o consistent[i] di o contenent[i] un organismo o parte di organismo che in precedenza non era mai stato utilizzato a scopo alimentare» [14]. Tale definizione, in effetti ampia, è scomparsa nella proposta modificata della Commissione dopo la prima lettura del Parlamento europeo.

47. Pertanto, per quanto si possa dimostrare l'esistenza di un intento emergente, la questione è che l'ampia definizione originaria è stata notevolmente ridotta. Non era intenzione del legislatore dell'Unione includere in modo esaustivo nuovi prodotti alimentari relativi agli *animali*, ad eccezione di quanto è rimasto nell'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), sotto forma di sottocategoria limitata di «ingredienti alimentari isolati a partire da animali». Ciò è in un certo senso comprensibile, dato che, nel 1997, gli alimenti di origine animale disponibili sembravano aver avuto, all'epoca, una lunga storia di utilizzo alimentare. Non esistevano nuovi alimenti di tal genere in Europa per quanto riguarda gli animali interi, mentre quelli tradizionali erano già disciplinati da altri atti normativi dell'Unione [15].

48. Infine, per quanto riguarda gli *insetti* quali prodotti alimentari, sembra che il legislatore dell'Unione non abbia avuto particolari intenzioni al riguardo. Dopo tutto, perché avrebbe dovuto: il consumo di insetti interi o parti di essi non era previsto in realtà, all'epoca, sui menu d'Europa.

14 Allegato I, secondo trattino, del progetto di regolamento (COM/92/295 def. – SYN 426 (GU 1992, C 190, pag. 3)).

15 I prodotti e gli ingredienti alimentari «tradizionali», costituiti o isolati a partire da parti di animali, sarebbero a loro volta normalmente disciplinati, tra gli altri atti normativi dell'Unione, dal regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU 2002, L 31, pag. 1).

3) Interpretare o giustificare le scelte legislative

49. Nonostante la chiara formulazione e gli argomenti strutturali appena delineati, i governi francese e italiano difendono la tesi secondo cui gli insetti interi sono stati inclusi nel regolamento n. 258/97 sulla base dell'impianto sistematico e la finalità di quest'ultimo. Gli argomenti dedotti da tali governi, in relazione alla struttura del regolamento n. 258/97, sono essenzialmente due.

50. In primo luogo, all'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 258/97 è stata operata una chiara distinzione in base alla provenienza dei prodotti e degli ingredienti alimentari da vegetali o da animali. I prodotti alimentari derivanti *da vegetali* erano esaustivamente disciplinati dal regolamento n. 258/97, in quanto quest'ultimo disciplinava «i prodotti e gli ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali». Pertanto, l'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), includeva effettivamente i) prodotti alimentari costituiti da vegetali, ii) prodotti alimentari isolati a partire da vegetali, iii) ingredienti alimentari costituiti da vegetali, e iv) ingredienti alimentari isolati a partire da vegetali[16]. Per contro, per quanto riguarda gli alimenti di origine animale, l'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), disciplinava soltanto una sottocategoria, ossia gli *ingredienti alimentari* che venivano *isolati* a partire da animali. A tal proposito, il governo francese sostiene che, anche se le espressioni utilizzate relativamente agli animali, da un lato, e ai vegetali, dall'altro, sono effettivamente diverse per quanto riguarda la loro formulazione, dovrebbero essere interpretate allo stesso modo.

51. In secondo luogo, è posta la questione della logica interna *alla categoria stessa degli animali*, che si riduce alla questione del perché debbano essere disciplinati solo gli ingredienti isolati a partire da animali e non gli animali interi. A tal proposito, il governo francese sostiene che sarebbe illogico distinguere tra prodotti e ingredienti alimentari, dal momento che alla fine saranno tutti consumati dai consumatori. Non avrebbe nemmeno senso applicare le norme sui nuovi alimenti a ingredienti alimentari contenenti parti di insetti, ma escludere gli insetti interi, come sostiene anche il governo italiano.

52. Inoltre, il governo francese ritiene che dichiarare che gli insetti interi e le loro parti non rientravano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 258/97 violerebbe il principio di non discriminazione tra le imprese che commercializzano alimenti contenenti insetti e quelle che commercializzano insetti interi destinati al consumo umano. Poiché entrambe si trovano in una situazione analoga, entrambe dovrebbero essere soggetti alla stessa normativa.

53. A mio avviso, gli argomenti dedotti dal governo francese sotto il titolo di «regime generale» appartengono alla categoria degli argomenti «perché non anche», ai quali, a livello più elementare, e nell'ambito dell'interpretazione di un testo giuridico, si può rispondere semplicemente con «perché non lo dice». Tali argomenti mettono in discussione le scelte e le categorie stabilite dal legislatore dell'Unione, suggerendo che forse si sarebbe dovuto includere anche qualcos'altro. Essi iniziano già ad accennare a quello che è essenzialmente l'argomento principale presentato dal governo francese, pienamente sviluppato con riferimento all'obiettivo e allo scopo del regolamento n. 258/97: poiché lo scopo del provvedimento è quello di tutelare la salute pubblica, e il governo ritiene che anche gli insetti interi possano porre problemi in termini di salute pubblica, dovrebbero essere inclusi anche loro, indipendentemente da ciò che dice il testo.

54. Tratterò tali argomenti nella sezione successiva, relativa allo scopo del regolamento n. 258/97 e a ciò che esso può implicare per l'interpretazione delle sue nozioni. Tuttavia, a mio avviso e in ogni caso, la risposta strutturale a tali quesiti è già stata data alle lettere a) e b) della presente sezione, nei limiti in cui occorre fornire infatti tale risposta in sede d'*interpretazione* di una chiara disposizione di

16 Naturalmente sempre a condizione che non fossero «prodotti e (...) ingredienti alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato».

diritto derivato (quando il quesito cui rispondere riguarda normalmente il significato di ciò che è contenuto nella normativa), in contrapposizione ai casi di contestazione della sua *validità* [quando al legislatore può essere chiesto effettivamente cosa abbia giustificato la sua scelta di (non) inclusione di alcune altre categorie, dovendo così spiegare e giustificare la logica legislativa sottostante].

55. Il regolamento n. 258/97 sembra aver considerato gli ingredienti provenienti da animali e non gli animali interi, perché l'obiettivo generale del regolamento si poneva a livello di micro, non di macro, alterazioni degli alimenti. La scelta di una più ampia portata per quanto riguarda i vegetali (interi) rispetto agli animali (interi), sembra dovuta alla circostanza che, al momento della sua adozione, sebbene i vegetali fossero stati modificati da decenni [17], gli europei non avevano ancora iniziato a cambiare le loro abitudini di consumo riguardo agli animali. Pertanto, non era presumibilmente necessario procedere a tale inclusione di animali interi, ad eccezione di quelli già contemplati da altre lettere dell'articolo 1, paragrafo 2.

C. Il testo del regolamento n. 258/97 «reinterpretato» alla luce (di uno) dei suoi scopi o del suo scopo?

56. L'argomento fondamentale dedotto dal governo francese, corroborato dai riferimenti a vari studi e relazioni forniti dalle sue agenzie nazionali, fa riferimento alla finalità protettiva del regolamento n. 258/97. Esso è così strutturato. L'obiettivo dichiarato del regolamento n. 258/97 è la tutela della salute pubblica. Nel perseguimento di tale obiettivo, il regolamento n. 258/97 riguarderebbe gli ingredienti alimentari isolati a partire da animali. Pertanto, gli ingredienti isolati a partire dagli insetti sarebbero parimenti contemplati. Se il legislatore dell'Unione ha quindi riconosciuto che le parti degli insetti potrebbero presentare un rischio per la salute e dovrebbero quindi rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento, anche gli insetti interi dovrebbero, a maggior ragione, rientrare nel regolamento, in quanto presentano gli stessi rischi, se non addirittura di portata maggiore.

57. Secondo la ricorrente, lo scopo del precedente regolamento di tutelare la salute pubblica non ha alcuna incidenza sul fatto che gli insetti interi non fossero inclusi nel suo ambito di applicazione materiale. La formulazione di tale regolamento è sufficientemente chiara. Non è quindi necessario ricorrere a un'interpretazione teleologica del regolamento n. 258/97.

58. Secondo la Commissione, l'esclusione di insetti interi era in linea con l'altro obiettivo del regolamento n. 258/97, vale a dire di contribuire alla realizzazione del mercato interno. Se il legislatore dell'Unione può basarsi sull'articolo 114 TFUE per prevenire futuri ostacoli agli scambi derivanti da divergenze tra le legislazioni nazionali, l'insorgere di tali ostacoli deve essere probabile e la misura in questione deve mirare ad evitarli.

59. Ciò che il governo francese, sostenuto dal governo italiano, propone in concreto è un'*estensione teleologica* dell'ambito di applicazione del regolamento n. 258/97. Qualcosa che non era incluso in precedenza dovrebbe esserlo attualmente, poiché presenta lo stesso tipo di pericolo.

60. Esiste infatti nell'arsenale giudiziario una tecnica interpretativa denominata *riduzione teleologica*: un elemento che, secondo la normale interpretazione delle nozioni utilizzate nella normativa in questione, è a prima vista incluso, sarà in definitiva escluso dal giudice perché, in considerazione dello scopo e della finalità della normativa, non avrebbe dovuto essere inizialmente incluso. Tale elemento è stato semplicemente ricompreso poiché i legislatori usano normalmente nozioni ampie e aperte. Può quindi accadere che la loro applicazione senza una riduzione teleologica sia indebitamente eccessiva.

17 Come riconosciuto esplicitamente anche mediante il riferimento incrociato, effettuato al considerando 4 del regolamento n. 258/97, alle nuove varietà vegetali e alle varietà delle specie di piante agricole.

61. Tuttavia, rivendicare gli scopi dichiarati di un provvedimento legislativo, o, come giustamente sottolinea la Commissione, solo uno di essi, e in base a quest'ultimo, nel silenzio della chiara formulazione di tale provvedimento o addirittura contro la stessa, iniziare a stilare nuove categorie non previste in precedenza da tale normativa, può essere in effetti definito «estensione teleologica dell'ambito di applicazione materiale» di uno strumento normativo. A parte tale eufemismo, tuttavia, tale fenomeno è anche più comunemente noto sotto una diversa denominazione: legiferare.

62. Sarebbe infatti un po' ipocrita iniziare ora a biasimare il governo francese per non aver rispettato tale limite nelle sue osservazioni. È giusto ammettere che la Corte ha tenuto, in passato, riguardo al rispetto di tale limite della funzione giudiziaria, una linea di condotta tutt'altro che impeccabile. Nei paragrafi seguenti, dopo aver trattato l'argomento secondo cui il regolamento 2015/2283 è un mero chiarimento di ciò che era sempre stato incluso nel regolamento n. 258/97 (1), cercherò di convincere ancora una volta la Corte a non procedere a tali tipi di riadeguamenti interpretativi ex post, o piuttosto alla riscrittura, di ciò che è altrimenti una chiara disposizione di diritto derivato (2).

1. Regolamento 2015/2283: una modifica o una codificazione?

63. Il governo francese suggerisce di interpretare il regolamento n. 258/97 *alla luce del* regolamento 2015/2283 per determinare l'ambito di applicazione del primo. Esso ritiene che la portata del regolamento 2015/2283 non fosse destinata ad essere più ampia di quella del regolamento n. 258/97. Il nuovo regolamento ha solo chiarito tale portata, considerata l'evoluzione scientifica e tecnologica verificatasi dal 1997. Il fatto che gli insetti interi e le loro parti siano ora espressamente inclusi nelle nuove norme non significa che non fosse già così anche nelle norme precedenti.

64. Per difendere tale linea, il governo francese si basa sui considerando 6 e 8 del regolamento 2015/2283. Nel considerando 6 si afferma che «[l]'attuale definizione di nuovo alimento di cui al regolamento (CE) n. 258/97 dovrebbe essere *chiarita e aggiornata*» [18]. Secondo il considerando 8 «[l]'ambito di applicazione del presente regolamento dovrebbe in linea di principio restare lo stesso del regolamento (CE) n. 258/97. Tuttavia, dati gli sviluppi scientifici e tecnologici avvenuti dal 1997, è opportuno *rivedere, chiarire e aggiornare* le categorie di alimenti che costituiscono nuovi alimenti. Tali categorie dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti (...)» [19].

65. Per contro, questi due considerando sono interpretati in modo diverso dalla ricorrente e dalla Commissione. In particolare, secondo la ricorrente, il fatto che gli insetti interi rientrino ora nell'ambito di applicazione del regolamento 2015/2283 non implica necessariamente che essi rientrassero anche nella precedente normativa. L'inclusione di insetti interi non è un semplice chiarimento, ma un'aggiunta alla precedente definizione di nuovo alimento.

66. Considerata la chiara formulazione di entrambe le disposizioni, discusse in dettaglio nelle precedenti sezioni delle presenti conclusioni, trovo l'argomento del governo francese del tutto insostenibile. In primo luogo, basta semplicemente mettere a confronto le formulazioni di entrambe le condizioni nei rispettivi regolamenti: «ingredienti alimentari isolati a partire da animali», da un lato, e «alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi», dall'altro. In secondo luogo, a livello dei considerando citati, il governo francese sembra concentrarsi solo sul termine «chiarire», omettendo i termini, altrettanto presenti e chiaramente formulati, «aggiornare» e «rivedere».

18 Il corsivo è mio.

19 Il corsivo è mio.

67. In terzo luogo, a livello strutturale, l'esistenza stessa di una disposizione come l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2015/2283, dimostra che il legislatore dell'Unione era ben consapevole del fatto che l'ambito di applicazione materiale del regolamento è in generale assai più ampio di quello dell'atto che lo ha preceduto, del 1997. È anche questo il motivo per cui era necessario prevedere un periodo transitorio per sistemare i prodotti legalmente immessi sul mercato al momento dell'entrata in vigore del regolamento 2015/2283, ma non disciplinati dal regolamento n. 258/97. Secondo la Commissione, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2015/2283 era riferito in effetti agli *insetti interi* per garantire che questi ultimi potessero continuare a circolare liberamente, sebbene per un periodo di tempo limitato, dopo l'entrata in vigore del regolamento 2015/2283.

68. Pertanto, l'ambito di applicazione della definizione relativa agli alimenti di origine animale, contenuta nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto v), del regolamento 2015/2283, rispetto all'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 258/97, costituisce molto chiaramente una modifica che amplia notevolmente la portata di tale definizione.

2. (Re)interpretazione dinamica dell'ambito di applicazione del regolamento n. 258/97 attraverso il suo scopo (in un contesto sociale mutato)?

69. Infine, rimane l'argomento della necessità di un «aggiornamento giurisprudenziale» di ciò che viene definito un atto normativo dell'Unione obsoleto. Anche se si dovesse concordare sul fatto che all'epoca non vi erano lacune, dato che gli insetti, nel 1997, non erano in realtà *à la carte*, esisteva evidentemente una lacuna nel 2016, quando il préfet de police de Paris (Prefetto di polizia di Parigi) ha ordinato all'Entoma di ritirarli dal mercato. Non dovrebbe essere quindi possibile ricorrere a un'«interpretazione dinamica» dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera e) del regolamento n. 258/97 per concludere che gli animali interi rientravano nell'ambito di applicazione di quest'ultimo regolamento per effetto della successiva evoluzione delle abitudini alimentari e dell'emergere di nuovi rischi ad esse connessi?

70. In effetti, l'interpretazione di nozioni giuridiche (indeterminate) non dovrebbe mai essere statica. Deve rispondere all'evoluzione della società, sotto il profilo sia tecnico che sociale [20]. Le categorie morali evolvono nel tempo [21]. Lo stesso dicasi per le definizioni tecniche, come quella, ad esempio, di «alimento». L'interpretazione di tali nozioni non può essere congelata nel tempo.

71. Ciò detto, esistono dei limiti a tale dinamicità nel diritto, se realizzata da un giudice. Si possono citare tre limiti generali, applicabili in modo trasversale, e uno aggiuntivo, di particolare rilevanza in settori altamente tecnici.

72. Prima di tutto e soprattutto, il testo stesso è il limite. L'interpretazione dinamica proposta deve essere compatibile con il significato naturale delle parole, interpretate effettivamente nel loro contesto in evoluzione. Così, nell'improbabile eventualità in cui un testo del 1850 facesse riferimento alla «responsabilità per i veicoli», interpretata oggi, tale responsabilità includerebbe un'automobile (a motore), nonché un'automobile elettrica. Se il testo facesse riferimento alla «responsabilità per le carrozze», far rientrare forzatamente un'automobile (a motore) in tale nozione potrebbe essere ancora possibile, a determinate condizioni. Tuttavia, se nel testo si leggesse «responsabilità per piccole carrozze a due ruote per il noleggio pubblico tirate da un solo cavallo», non sarebbe più possibile sussumere un'automobile (a motore) sotto questa nozione.

20 V. le mie conclusioni nella causa Confédération paysanne e a. (C-528/16, EU:C:2018:20, paragrafi 100 e segg.).

21 V. di recente, ad esempio, per la nozione di «moralità pubblica», sentenza del 27 febbraio 2020, Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, punto 39).

73. Conta quindi ciò che può essere plausibilmente inserito in un dato testo, nell'ambito della sua vaghezza semantica ragionevolmente concepibile, che dovrebbe costituire il limite naturale di qualsiasi estensione giurisprudenziale. Nel caso di specie, gli animali interi da consumare in quanto tali non possono essere semplicemente sussunti sotto la voce «ingredienti alimentari isolati a partire da animali». Secondo una giurisprudenza costante della Corte, almeno per quanto riguarda i limiti dell'interpretazione conforme applicabile ai giudici nazionali [22], tale interpretazione non può essere contra legem [23].

74. In secondo luogo, esiste l'imperativo della certezza del diritto e della prevedibilità della legge, in particolare per i singoli, che devono essere in grado di prevedere almeno in una certa misura quale sia il regime giuridico applicabile e di adattare il loro comportamento di conseguenza [24]. Le deviazioni impreviste e quindi imprevedibili dal significato naturale delle parole rendono la navigazione in qualsiasi sistema giuridico come camminare sulle sabbie mobili. La mancanza di stabilità giuridica nell'interpretazione favorisce un atteggiamento cinico verso le regole e l'inosservanza della legge: perché preoccuparsi della legge se qualcosa potrebbe significare qualcos'altro da un giorno all'altro?

75. Gli stessi limiti sono a maggior ragione applicabili quando il provvedimento dell'Unione in questione impone obblighi o sanzioni [25]. Pur non riguardando sanzioni, il caso di specie attiene alla fissazione di obblighi per gli operatori del mercato, che, in base a una normale interpretazione delle norme precedentemente applicabili, essi non avrebbero avuto.

76. In terzo luogo, l'argomento relativo alla separazione dei poteri all'interno dell'Unione a livello orizzontale, più frequentemente indicata come equilibrio istituzionale, potrebbe ancora una volta, in considerazione della sua effettiva pratica applicativa, non essere forse il più forte. Tuttavia, nel contesto giuridico dell'Unione, gli stessi limiti all'interpretazione hanno anche implicazioni verticali o diagonali: l'ampliamento interpretativo dell'ambito di applicazione di un provvedimento dell'Unione comporta di norma un effetto sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri in tale determinata materia.

77. Su tale aspetto, il caso di specie è interessante. I ruoli tradizionali sembrano essere in qualche modo invertiti. I governi francese e italiano non cercano, infatti, di rivendicare un territorio normativo che, secondo la corretta interpretazione dell'ambito di applicazione di un provvedimento dell'Unione, avrebbe dovuto spettare agli Stati membri. Il loro obiettivo è quello di ottenere il contrario.

78. Tuttavia, se l'interpretazione naturale dell'ambito di applicazione del regolamento n. 258/97, proposta nelle precedenti sezioni delle presenti conclusioni, dovesse essere mantenuta, ciò significherebbe che, prima dell'entrata in vigore del regolamento 2015/2283, gli Stati membri sarebbero sempre stati liberi di disciplinare, se lo avessero desiderato, l'immissione sul loro mercato di insetti interi. Tale materia non era semplicemente contemplata dal regolamento n. 258/97. Come è stato correttamente sottolineato dalla Commissione, la mancata inclusione di animali interi ha significato, in concreto, che gli Stati membri hanno mantenuto la competenza ad adottare norme relative all'immissione sul mercato di alimenti di origine animale che non rientravano nell'ambito di applicazione del regolamento.

22 V., ad esempio, sentenze del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 100), o del 15 gennaio 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punto 39).

23 Tuttavia, v., ad esempio, sentenza del 27 ottobre 2016, Commissione/Germania (C-220/15, EU:C:2016:815, punti da 33 a 48) in contrasto con le mie conclusioni nella causa Commissione/Germania (C-220/15, EU:C:2016:534, paragrafi da 23 a 50).

24 V., in tal senso, ad esempio, sentenze del 18 febbraio 1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, punto 23), del 19 giugno 2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, punto 60), e del 2 marzo 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, punto 55). V. anche, nel contesto specifico dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 258/97, conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, paragrafo 32).

25 V., ad esempio, sentenze del 29 marzo 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commissione (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punti 80 e 81), del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punti da 51 a 57), e del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punti 46 e 49).

79. È in questo contesto che l'argomento generale del governo francese risulta alquanto incerto. Non risulta che la Francia avrebbe adottato tali norme nazionali, in base alla competenza mantenuta in materia o, in caso di dubbio, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 258/97. Inoltre, non vi è alcun accenno nel fascicolo al fatto che tale Stato membro, qualora avesse ritenuto che gli insetti interi fossero stati effettivamente previsti dal regolamento n. 258/97, nonostante la sua formulazione, avrebbe chiesto che la questione fosse determinata come una questione di interpretazione dell'ambito di applicazione di tale regolamento in base ai meccanismi ivi espressamente previsti (articolo 1, paragrafo 3, in combinato disposto con l'articolo 13 del regolamento n. 258/97).

80. Ciò non significa che, nel merito, gli argomenti sostanziali dedotti dal governo francese sui pericoli associati al consumo umano di insetti interi non possano essere corretti. Si tratta piuttosto di sottolineare semplicemente che, se si fosse voluto trasformare tali preoccupazioni in norme vincolanti alle quali gli operatori del mercato dovevano attenersi, sarebbero state più appropriate altre vie procedurali piuttosto che cercare di estendere ex post l'ambito di applicazione di un provvedimento dell'Unione a questioni alle quali chiaramente non era applicabile.

81. In quarto e ultimo luogo, va rilevato l'argomento che invita alla cautela giudiziaria in specifici settori del diritto, in particolare quelli riguardanti materie altamente tecniche, in cui i giudici hanno scarsa competenza. All'interno di tali ambiti, il terzo argomento generale, relativo alla separazione dei poteri e alla conseguente legittimità democratica [26], raggiunge ulteriori dimensioni in termini di conoscenze e competenza.

82. Nelle procedure legislative, quale parte del processo politico e deliberativo, si ascoltano sia il pubblico che le opinioni degli esperti e si spera che le loro opinioni siano rispecchiate. Per contro, i giudici, soprattutto se non raccolgono perizie o non ascoltano periti, sono semplicemente mal equipaggiati per decisioni su tali materie tecniche, in particolare quelle in cui le conoscenze scientifiche o il consenso sono scarsi o inesistenti [27]. Il loro ruolo in tali settori dovrebbe quindi rimanere minimalista, concentrandosi essenzialmente su due elementi: la verifica dell'esistenza di flessibilità, di garanzie e di vie di adeguamento e di precauzione costanti incorporate nello strumento in questione, ossia la *dimensione procedurale* della gestione del rischio e dell'incertezza, da un lato, con *interventi sostanziali limitati* a casi eccezionali di mancata risposta legislativa a circostanze sociali e tecniche radicalmente mutate, dall'altro [28].

83. Tuttavia, in entrambi i casi, se tale legislazione fosse giudicata inadeguata, la reazione giudiziaria più appropriata in tale contesto è l'annullamento del provvedimento impugnato o delle parti separabili dello stesso, costringendo così il legislatore dell'Unione a riflettere nuovamente. Solo raramente è una buona idea per un giudice, compresa questa Corte, iniziare a delineare in via «interpretativa» nuove categorie che richiedono una valutazione tecnica o scientifica avanzata e una conoscenza della materia.

84. In conclusione, senza che tali elementi siano effettivamente evidenziati in modo esplicito, dal momento che tali questioni riguarderebbero in realtà la validità di un provvedimento, è sufficiente menzionare il fatto che, da un lato, come sottolineato nei paragrafi precedenti della presente sezione, il regolamento n. 258/97 conteneva clausole e procedure di salvaguardia e di revisione, che non sembra siano state utilizzate. D'altro lato, il legislatore dell'Unione è stato in effetti reattivo di fronte ai

26 V. anche, a tal proposito, le recenti conclusioni dell'avvocato generale Hogan nella causa Austria/Commissione (C-594/18 P, EU:C:2020:352, paragrafo 42).

27 Per il riconoscimento realistico e saggio dei limiti del controllo giurisdizionale in tali questioni, v. ordinanza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale, Germania) del 23 ottobre 2018 nella causa n. 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 V., in dettaglio, le mie conclusioni nella causa Confédération paysanne e a. (C-528/16, EU:C:2018:20, punti da 139 a 141), o le mie conclusioni nella causa Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, punto 90).

mutamenti sociali e scientifici, per quanto riguarda i nuovi alimenti costituiti da animali, poiché l'adozione di un nuovo regolamento, il regolamento 2015/2283, lo dimostra in modo piuttosto chiaro. Quest'ultimo regolamento non deve essere, tuttavia, applicato di fatto retroattivamente con una discutibile «interpretazione giudiziaria» dell'atto che lo ha preceduto.

V. Conclusione

85. Propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) nel modo seguente:

– Gli animali interi da consumare come tali, compresi gli insetti interi, non rientravano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari.