

Tracciabilità e sistema dei controlli dei prodotti agro-alimentari

1. A una prima lettura il tema di questo intervento potrebbe apparire esterno rispetto al perimetro dell'incontro, che l'Accademia ha dedicato ai "prodotti alimentari".

Come indica il titolo, oggetto di queste note è il sistema dei controlli dei "prodotti agro-alimentari".

Le due espressioni, "prodotti alimentari" e "prodotti agro-alimentari", non sono coincidenti, e la distinzione fra loro non è soltanto linguistica, né può essere in ipotesi svalutata come ennesima manifestazione del formalismo definitorio tradizionalmente addebitato ai giuristi.

Al di là dell'ovvia considerazione che tutti i prodotti alimentari sono ancora oggi ottenuti partendo da materie prime agricole (per inciso: appaiono più lunghi di quanto inizialmente previsto i tempi necessari per realizzare le profezie di quegli scrittori di fantascienza, che hanno immaginato un futuro, in cui l'alimentazione umana potrà prescindere dalla materia prima agricola), il ricorso al termine "agro" nell'espressione composta "prodotti agro-alimentari", e così il riferimento alla fase agricola della filiera alimentare, assume un dichiarato valore sostantivo per l'interprete, siccome inteso a sottolineare il rilievo assegnato alla fase della produzione primaria nell'ambito della complessiva disciplina degli alimenti.

È novità rilevante, infatti, emersa nel corso dell'ultimo decennio a partire da alcune ben note crisi della sicurezza alimentare (dalla BSE ai polli alla diossina, all'influenza aviaria, per ricordare soltanto alcune vicende di maggior impatto mediatico), quella che ha visto la legislazione alimentare europea ampliare il proprio oggetto sino a investire, in modo sempre più penetrante e

* *Università della Tuscia, Viterbo*

pervasivo, la fase primaria della produzione di alimenti, segnando una netta distinzione rispetto a un precedente modello disciplinare, che a lungo aveva distinto fra fase agricola di produzione delle materie prime e fase alimentare di trasformazione, esonerando la prima dall'applicazione delle regole della seconda.

È sufficiente qui ricordare, a titolo esemplificativo, il testo originario della direttiva n. 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso, che sino alla modifica introdotta dalla direttiva 1999/34/CE del 10 maggio 1999 escludeva dal suo campo di applicazione le materie prime agricole che non avevano subito trasformazioni, salvo deroghe dei singoli Stati membri; e la direttiva 93/43/CEE del 14 giugno 1993, che, nell'introdurre il metodo HACCP per l'igiene dei prodotti alimentari, ne limitava l'applicazione alle fasi successive alla produzione primaria.

Nello stesso tempo, il richiamo, anche sul piano del linguaggio, al peso della fase agricola nella complessiva filiera produttiva degli alimenti, sottolinea le perduranti gravi incertezze disciplinari, all'interno di un percorso evolutivo, che procede per accelerazioni e salti, ma non consente agevoli sistemazioni e risposte.

Chi ha scritto la presentazione di questo incontro ha assegnato ai relatori un compito impegnativo, chiamandoli a operare per *«sgomberare il campo da eventuali equivoci ed interpretazioni non corrette»*¹.

Il quadro confuso e alluvionale di regole, che da più fonti, e in un flusso continuo, investono il settore, rende obiettivamente impraticabile un programma così ambizioso. Senza alcuna compiuta certezza e senza alcuna pretesa di completezza, possiamo però tentare di individuare alcuni elementi e alcune risposte (possibili anche se non univocamente condivise), disegnando un percorso di lettura della disciplina vigente.

2. Quesito iniziale è quello inteso a identificare lo stato e la collocazione attuale del sistema dei controlli dei prodotti agro-alimentari nell'ambito di un ordinamento, che è insieme multilivello quanto alle fonti, e plurifunzionale quanto alla individuazione degli interessi protetti.

Che ruolo gioca il tema dei controlli? Ha un senso? Ha una sua autonomia o si riduce nelle dimensioni di capitolo servente all'interno del più generale tema della tutela dell'igiene?

¹ Così la nota di presentazione dell'incontro.

I messaggi, che bombardano il consumatore e l'interprete (e anche l'interprete è un consumatore) sono continui, ricorrenti, spesso inquietanti.

Così, ad esempio, «Agrisole» ha aperto recentemente le pagine destinate al settore alimentare con un titolo a tutta pagina: *Sicurezza, controlli più severi*².

Innanzitutto a questi enunciati, peraltro non accompagnati da indicazioni di merito, chi opera nel mondo delle imprese agro-alimentari avverte un senso di disagio, che nella sua indeterminatezza rischia di essere paralizzante.

Prosegue l'autorevole settimanale: *La sicurezza cerca una regia*³.

Occorre dunque una "regia"; ma la regia rimanda al tema dei controlli, ai profili soggettivi, all'individuazione delle competenze, alla distinzione dei ruoli fra controllore e controllato, prima ancora che ai contenuti oggettivi e di merito.

3. Sembra pertanto utile fermarsi a considerare alcuni passaggi nell'evoluzione della disciplina dei controlli, all'interno di una vicenda normativa che in un breve arco di anni ha visto l'introduzione di istituti originali, sia sotto il profilo oggettivo, che sotto quello soggettivo e dei procedimenti e modelli.

Le relazioni che mi hanno preceduto hanno ben sottolineato gli esiti rilevanti conseguenti all'adozione del principio di precauzione e del sistema HACCP di auto-controllo, e l'emergere di una logica di comparazione e di bilanciamento fra interessi e valori, all'interno della quale gli interessi economici e di mercato (pur costituenti essenziale fondamento istituzionale dell'intera architettura comunitaria) devono cedere rispetto ai prevalenti valori della tutela della salute e della persona umana (Costato, 2008).

Il riconoscimento dell'esistenza di una pluralità di valori e interessi, in vario modo tra loro correlati, comparati e bilanciati, posti alla base dell'incessante produzione normativa europea in materia alimentare⁴, pone l'esigenza di individuare la base giuridica dei provvedimenti comunitari in materia.

Non casualmente il Regolamento n. 178/2002⁵, comunemente conosciuto

² «Agrisole», 7 settembre 2007.

³ «Agrisole», 28 settembre 2007.

⁴ Tale che – come ha ben sottolineato Paolo Borghi nella sua relazione – omettere per pochi giorni la lettura della novità legislative europee rischia di determinare incertezze rilevanti sui contenuti del diritto comunitario vigente.

⁵ 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.

to con il nome di *General Food Law*, risulta adottato in forza di una base giuridica plurima, che rinvia agli artt. 37 (sulla PAC), 95 (sul ravvicinamento delle legislazioni per il mercato unico), 133 (sulla politica commerciale comune), e 152 (sulla protezione della salute umana), e così comprende fra l'altro le norme del Trattato istitutivo della Comunità che si occupano della politica agricola.

Interessi e valori che il Trattato ha posto a fondamento delle scelte di politica agricola sono stati quindi espressamente riconosciuti come decisivi anche nelle scelte generali della disciplina degli alimenti.

D'altro canto – in un percorso circolare di influenza reciproca – a sua volta la politica agricola comune è fortemente condizionata da queste scelte. È noto che gli ultimi regolamenti della PAC, e così in particolare quello sul Regime Unico di Pagamento del 2003⁶, e il nuovo regolamento sullo Sviluppo rurale del 2005⁷, hanno attratto all'interno della condizionalità non più soltanto norme ambientali, come avveniva in passato, ma anche norme di matrice igienico-sanitaria (Russo, 2008).

4. Lo stretto legame fra fase agricola della produzione e sicurezza degli alimenti è stato dunque sancito anche sul piano formale.

Si tratta però di un'acquisizione recente e non ancora pienamente metabolizzata nei singoli complessi normativi, soprattutto in riferimento al sistema dei controlli.

Per cercare di individuare in questo scenario, plurale e complesso, gli elementi ordinanti delle scelte in tema di controlli, attuali e anticipate per il prossimo futuro, può essere utile ripercorrere alcune tappe dell'itinerario, lungo il quale sono maturate le linee disciplinari oggi prevalenti.

Il momento iniziale di questo percorso può essere individuato in due direttive del 1989, che in modo esplicito e innovativo hanno posto all'attenzione del diritto comunitario il tema dei controlli igienico-sanitari sui prodotti alimentari: la direttiva n. 396⁸, e la direttiva n. 397⁹. La prima ha introdotto

⁶ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica alcuni precedenti regolamenti.

⁷ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁸ Direttiva n. 89/396/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare.

⁹ Direttiva n. 89/397/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

il concetto di partita e lotto omogeneo, e l'altra ha definito i principi generali, condivisi a livello europeo, per l'esecuzione del controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

Base giuridica di entrambe queste direttive è l'art. 100A, vale a dire la disposizione introdotta dall'Atto Unico Europeo, e finalizzata all'instaurazione del mercato interno attraverso il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri.

Questa norma (oggi art. 95 del Trattato), nell'esperienza dei quasi venti anni decorsi dalla sua introduzione, ha offerto la base giuridica di larga parte delle direttive e dei regolamenti in materia di diritto alimentare.

Sicché non sembra azzardato individuare per un verso nell'opera creativa della Corte di giustizia, già ricordata dai relatori che mi hanno preceduto ed estrinsecatasi anzitutto nell'enunciazione e progressiva costruzione del principio del *mutuo riconoscimento*, e per altro verso nell'introduzione dell'art. 100A, con l'attribuzione di poteri legislativi al Consiglio dei Ministri a maggioranza qualificata (e non all'unanimità, come previsto dall'originario art. 100), i due pilastri sui quali è stato costruito l'edificio del diritto alimentare europeo.

Come Associazione italiana di diritto alimentare, circa due anni fa abbiamo organizzato un incontro dedicato, fra l'altro, ai temi dell'innovazione¹⁰, e in quella sede ci siamo interrogati sul rapporto fra l'innovazione tecnologica e scientifica (che costituisce una costante della produzione alimentare) e l'innovazione giuridica (Albisinni, 2006).

Alcuni studiosi – penso a Corrado Barberis, e più in generale agli studi di un noto storico inglese (Hobsbawm, 1997) – hanno insistito sull'assioma, apparentemente contraddittorio ma in realtà confortato da consolidati riscontri di esperienza, secondo cui “la tradizione è un'innovazione ben riuscita”.

Siffatta conclusione è particolarmente vera nel settore alimentare. Spesso, ciò che consideriamo come prodotto alimentare tradizionale è in realtà frutto di un processo continuo di innovazione, maturato attraverso tentativi ed errori (è sufficiente ricordare qui, per tutti, il caso del vino, prodotto tradizionale italiano, la cui qualità è straordinariamente migliorata negli ultimi venti anni in ragione di un diffuso processo di innovazione, che ha investito tutte le fasi, dalla vigna alla cantina).

Da questa constatazione alcuni quesiti.

¹⁰ A.I.D.A. - Associazione italiana di diritto alimentare, “Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione”, Rovigo, 9 dicembre 2006; gli Atti sono stati pubblicati in «Riv. dir. agr.», 2006, n. 2.

Qual è il rapporto fra l'innovazione nella tecnica di produzione degli alimenti e i meccanismi di produzione del diritto?

Il diritto arriva prima o dopo la tecnica?

Promuove o subisce l'innovazione?

E, con specifico riferimento all'oggetto di queste note, in che misura e con quali caratteristiche la disciplina dei controlli si colloca nei processi di innovazione tecnologica e giuridica?

Il tema – come è evidente – va ben oltre i confini del diritto alimentare, ed è da tempo al centro delle riflessioni dei giuristi più avvertiti (Irti-Severino, 2001).

Nell'esperienza del diritto alimentare europeo, mi sembra si possa dire con qualche tranquillità – in ciò proponendo alcune delle risposte che l'Accademia cerca di costruire con questo e altri incontri – che quelle del 1989 erano direttive nelle quali il diritto giocava un ruolo attivo di innovazione, nel senso che, avendo previsto la realizzazione del mercato interno, apprestava gli strumenti perché il mercato interno potesse funzionare, perseguendo un disegno che piegava le regole di controllo nazionali alle esigenze dell'apertura dei mercati e della piena concorrenza.

In questa prospettiva, la direttiva n. 397/89, approvata – come si è ricordato – sulla base dell'art. 100A, muove dalla considerazione che «*gli scambi di prodotti alimentari occupano una posizione di grande rilievo sul mercato comune*»¹¹ ed afferma il principio che la «*legislazione alimentare (...) comprende le disposizioni relative alla protezione della salute, le norme di composizione e quelle relative alla qualità miranti a garantire la protezione degli interessi economici dei consumatori, nonché le disposizioni relative alla loro informazione ed alla lealtà delle transazioni commerciali*»¹².

Le plurime finalità perseguite da una legislazione alimentare così disegnata sono con evidenza ben più complesse rispetto a quelle tradizionalmente assegnate ai precetti nazionali sui prodotti alimentari, e investono ambiti di regolazione ben più ampi di quelli propri delle risalenti normative di impianto penalistico sulla composizione e sulla qualità igienico-sanitaria degli alimenti.

Vengono in evidenza, in questa legislazione europea, accanto ai temi tipici della legislazione igienico-sanitaria, gli interessi economici dei consumatori, e non solo questi, perché a essi si accompagnano situazioni soggettive non suscettibili di immediata quantificazione economica e riferibili a momenti

¹¹ 1^ considerando della direttiva 89/397.

¹² 6^ considerando della direttiva 89/397.

collettivi di tutela anche preventiva, quali il diritto a un'informazione compiuta e l'obbligo di lealtà nelle transazioni commerciali.

Questo approccio complessivo e plurifunzionale è stato ripreso, anche in Italia, con il decreto legislativo¹³ con cui nel 1993 è stata data attuazione alla direttiva del 1989.

Si legge in questo decreto legislativo: il «controllo ufficiale dei prodotti alimentari (...) ha la finalità di assicurare la conformità dei prodotti (...) alle disposizioni dirette a prevenire i rischi per la pubblica salute, a proteggere gli interessi dei consumatori, tra cui quelli inerenti la corretta informazione, e ad assicurare la lealtà delle informazioni commerciali»¹⁴.

La novità rispetto ai precedenti modelli è evidente, ove si consideri che in Italia la legge del 1962¹⁵ e il regolamento di attuazione del 1980¹⁶ perseguivano un fine di tutela della salute astrattamente considerato, isolato dal contesto economico delle scelte e dal riconoscimento al consumatore del diritto di esercitare scelte consapevoli e informate quale privilegiato strumento di garanzia.

Il professor Costato ha ricordato il ruolo giocato dalla globalizzazione nella conformazione dei mercati.

Va detto che fra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, prima degli Accordi di Marrakesh, gli elementi di maggior rilievo per la globalizzazione sul piano giuridico operavano su scala regionale (per tale intendendo la dimensione comunitaria).

In altre parole, in quegli anni la globalizzazione giuridica era anzitutto globalizzazione europea, che operava per l'instaurazione di un unico mercato interno attraverso l'adozione di un sistema di regole condivise da tutti gli Stati membri.

In questo contesto, la fase agricola della produzione di alimenti restava fuori dal processo di uniformazione e globalizzazione delle regole. L'attività primaria non era investita da questo processo, perché l'attenzione del legislatore comunitario si concentrava sulla fase industriale e mercantile, coerentemente con l'impianto del Trattato istitutivo della Comunità Europea, e con

¹³ Decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 123, «Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari».

¹⁴ Art. 1, comma 1 e 2, del decreto legislativo ult. cit.

¹⁵ V. Legge 30 aprile 1962, n. 283, Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

¹⁶ D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327, «Regolamento di esecuzione della L. 30 aprile 1962, n. 283, e modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande».

la riconosciuta specialità della politica agricola rispetto alla politica commerciale.

5. Cosa accade negli anni successivi?

Nel 1993 viene emanata la direttiva 43/93¹⁷, che introduce in Europa il sistema HACCP, per assicurare regole uniformi di igiene degli alimenti. Anche questa direttiva è figlia del mercato unico; la sua base giuridica è anche in questo caso l'art. 100A. Obiettivo principale dichiarato è quello di assicurare la libera circolazione dei prodotti alimentari siccome «*misura essenziale per il completamento del mercato interno*»¹⁸.

Gli obiettivi collegati al mercato interno sono perseguiti con una strumentazione disciplinare innovativa, che si traduce nell'adozione del sistema HACCP e nella previsione di sistemi di autocontrollo.

Il ricorso all'autocontrollo nel settore alimentare costituisce per l'Italia un elemento di grande originalità, rispetto a un impianto tradizionale della legislazione nazionale, connotata da una logica di risalente, radicata, reciproca sfiducia, tutta giocata sulla rincorsa a rimpiazzare fra ufficiale sanitario e produttore di alimenti, in una sorta di riproduzione normativa del cinematografico "guardie e ladri".

La cifra che connota la direttiva europea del 1993 è invece quella della *fiducia*: l'*autocontrollo* pone l'impresa alimentare al centro del sistema della sicurezza dei prodotti alimentari, modificando in misura rilevante il quadro di riferimento.

Nello stesso tempo, però, resta confermata l'esclusione della fase agricola della produzione (comprensiva delle attività di raccolta, macellazione e mungitura) dall'applicazione dei nuovi sistemi di controllo e autocontrollo, la cui applicazione è prevista soltanto per le successive fasi di trasformazione, trasporto e confezionamento¹⁹.

¹⁷ Direttiva n. 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari.

¹⁸ Così il primo considerando della direttiva n. 43/93.

¹⁹ Recita l'art. 2 della direttiva n. 43/93: «Ai fini della presente direttiva si intende per: – igiene dei prodotti alimentari, in appresso denominata "igiene": tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza e l'integrità dei prodotti alimentari. Le misure comprendono tutte le fasi successive alla produzione primaria (quest'ultima include tra l'altro la raccolta, la macellazione e la mungitura), vale a dire: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita o fornitura al consumatore; – industria alimentare: ogni impresa, pubblica o privata che, a scopo di lucro oppure no, esercita una qualsiasi o tutte le seguenti attività: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura di prodotti alimentari».

6. Il quadro disciplinare si modifica nella seconda metà degli anni '90, in ragione delle crisi della sicurezza alimentare più volte ricordate.

Incidentalmente si deve osservare che queste crisi (in particolare quella della BSE, e quella dei polli alla diossina – ben più modesta della prima per i suoi contenuti e il suo svolgimento, ma che pure ha contribuito non poco a diffondere una sensazione di grave insicurezza fra i consumatori europei) si sono verificate proprio in Paesi (quali quelli nord-europei) tradizionalmente orientati ad assegnare alla qualità alimentare contenuti che ne enfatizzano la componente igienico-sanitaria, mentre altri Paesi (quali quelli della fascia mediterranea) più legati alla valorizzazione del cibo anche in termini culturali, storici e territoriali, sono apparsi meno investiti da tali emergenze.

Alla crisi della BSE il legislatore europeo ha risposto con interventi normativi originali. Accanto ad alcune misure igieniche di tipo tecnico, quali il divieto di utilizzare il midollo spinale e altre parti degli animali e l'obbligo di abbattimento dell'intero lotto di animali allevati in caso di indici di possibile presenza della malattia, è stato infatti introdotto, con il regolamento n. 820 del 1997²⁰, un nuovo strumento giuridico, sino ad allora assente dallo stesso vocabolario giuridico e conosciuto soltanto dai tecnologi: la *tracciabilità*.

La *tracciabilità* non è una misura di tipo igienico-sanitario in quanto tale. È una misura che consente un nuovo e diverso sistema di controlli e che (come già avvenuto con la richiamata direttiva n. 43/93 in tema di HACCP) da una parte valorizza l'autocontrollo perché richiede un apporto attivo, partecipativo, delle imprese alimentari, dall'altra parte costituisce il presupposto perché si instauri un dialogo fra il controllato e chi controlla un certo punto all'interno della filiera produttiva. L'intero percorso dell'alimento carne bovina viene documentato, anche attraverso l'adozione di strumenti originali, quali il "passaporto bovino", di cui gli animali vengono muniti sin dalla nascita²¹ e che accompagna i marchi auricolari.

Siamo in presenza di un ordinamento, quello comunitario, che reagisce con un'innovazione giuridica a un'innovazione tecnologica, in quel caso negativa, intervenuta nel comparto della produzione di carne bovina. Sembra infatti (l'utilizzo della formula dubitativa è doveroso, perché anche gli scienziati, come i giuristi, spesso non propongono risposte certe, ma soltanto probabili) che l'epidemia di BSE sia stata originata dall'uso di farine animali e

²⁰ Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio, del 21 aprile 1997, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

²¹ Art. 6 del Reg. n. 820/97.

quindi da tecniche innovative di alimentazione animale, in prosieguo rivelatesi pericolose e idonee a favorire la diffusione di gravi patologie.

Il diritto alimentare europeo reagisce insomma ai rischi derivanti dalle innovazioni tecnologiche non con una chiusura nell'ambito di regole tradizionali, ma piuttosto accentuando il ricorso a elementi disciplinari di forte innovatività anche sotto il profilo della regolazione giuridica.

Le misure di contenuto igienico-sanitario, pure adottate nel medesimo contesto (cosa si può consumare, come si deve macellare, con quali tecniche e quali controlli), non sono ritenute per sé sole sufficienti, ma si collocano e si sostengono all'interno di una logica di controllo di filiera, che fa perno su un diverso modello di responsabilità e di controllo.

Alla *tracciabilità* e al *passaporto degli animali* il regolamento n. 820 del 1997 accompagna inoltre l'introduzione di un sistema di *etichettatura di area vasta*, che legittima, e anzi rende cogente, la dichiarazione d'origine della carne bovina in riferimento al singolo Stato membro. Si tratta di una disposizione nuova, in qualche modo suscettibile di conflitto con i principi della libera circolazione delle merci nel mercato unico; e tuttavia dichiarata legittima dalla Corte di giustizia.

La Corte infatti, con una ben nota sentenza del 2000²², ha ritenuto legittime le disposizioni del regolamento n. 820/97 sull'etichettatura di area vasta della carne bovina, siccome rispondenti a una diffusa domanda dei consumatori per forme di controllo diretto, da esercitarsi attraverso l'inserimento in etichetta di informazioni relative, oltre che alle caratteristiche fisico-chimiche e organiche dei prodotti, anche alla loro origine territoriale, e dunque relative a elementi immateriali di reputazione, decisivi nel momento dell'adozione delle concrete scelte di acquisto.

La base giuridica in forza della quale è stato adottato il regolamento è l'art. 43 (oggi art. 37) del Trattato, relativo alla politica agricola comune, e non l'art. 129 (oggi art. 152) sulla protezione della salute umana o l'art. 100A (oggi art. 95) sull'instaurazione del mercato interno.

La Commissione e il Parlamento hanno proposto ricorso alla Corte di giustizia avverso la scelta del Consiglio di adottare questo regolamento con la procedura relativa alla politica agricola, dichiarandosi d'accordo con il merito delle misure, ma sottolineando che queste avrebbero dovuto essere adottate sulla base dell'art. 100A o dell'art. 152 del Trattato; dunque non come misure di mercato, ma come misure a tutela della salute, giustificabili soltanto in chiave di eccezione.

²² Sentenza del 4 aprile 2000, in causa C-269/97, Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea, in Raccolta, 2000, I-02257.

L'approccio adottato in questa occasione dalla Commissione e dal Parlamento europeo era quello di cui parlava il prof. Costato nella sua relazione, a conferma dell'esistenza di rilevanti punti di contatto fra l'impianto internazionale di regolazione e quello comunitario.

La conclusione che ne derivava – secondo quanto sostenuto in ricorso dalla Commissione e dal Parlamento europeo – era che misure di etichettatura quali quelle soprarichiamate, siccome aventi oggetto diverso da quello relativo alla fase agricola di produzione e mercato, avrebbero dovuto essere adottate attraverso la procedura di codecisione, quindi con il coinvolgimento attivo del Parlamento (come previsto dagli artt. 100A e 152, lì ove questi richiamano la procedura di cui all'art. 251 del Trattato), e non con una semplice deliberazione a maggioranza qualificata del Consiglio (come era avvenuto in questo caso, attraverso il ricorso alla procedura legislativa prevista in tema di politica agricola comune).

La Corte di Giustizia ha respinto il ricorso²³, fra l'altro andando di contrario avviso rispetto alle conclusioni dell'avvocato generale (circostanza che contribuisce a sottolineare la rilevanza della decisione, atteso che è piuttosto inusuale che la Corte si discosti dalle conclusioni dell'avvocato generale), sulla base del decisivo argomento che coinvolgere il consumatore in un processo di controllo diffuso delle qualità (anche reputazionali) degli alimenti costituisce a pieno titolo elemento di disciplina del mercato, e dunque ben si colloca nell'ambito delle scelte di politica agricola attribuite al Consiglio.

Sicché, la fase agricola della produzione, assente dalle direttive in tema di controllo degli alimenti adottate fra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, entra a pieno titolo, e con dichiarato carattere sistematico, all'interno del modello di controllo di filiera adottato alla fine degli anni '90 dal regolamento su tracciabilità ed etichettatura della carne bovina.

7. Le successive tappe del percorso disciplinare, sul finire del secolo XX e nei primi anni del secolo XXI, sono segnate dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare²⁴, con il coinvolgimento della fase agricola in un progetto di sicurezza di filiera, reso esplicito dall'adozione della parola d'ordine *from farm to table*, e in prosieguo dall'adozione del Regolamento n. 178 del 2002²⁵.

Il regolamento n. 178/2002 in particolare compie un'operazione di ricu-

²³ Sentenza del 4 aprile 2000, ult. cit.

²⁴ Commissione europea, Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 final.

²⁵ V. *supra* nota 5.

citura fra i molteplici interessi e valori coinvolti, adottando una base giuridica plurima, che spazia dall'agricoltura al mercato, alla tutela della salute.

La Corte di Giustizia in alcune decisioni ha espresso severi giudizi sull'indicazione di basi giuridiche plurime da parte del legislatore europeo, censurando la possibile incertezza che ne può derivare, quanto ai fini e agli oggetti della normativa.

Il regolamento n. 178/2002 non è stato oggetto di scrutinio in tal senso, pur essendo intervenute in questi anni diverse sentenze, in cui si è discusso di interpretazione e applicazione della *General food law*.

Accantonata ogni valutazione circa la legittimità, sul piano delle fonti e dei procedimenti legislativi, del ricorso a una base giuridica plurima, occorre comunque prendere atto che il legislatore comunitario (che in questo caso comprende Parlamento, Consiglio e Commissione, oltre che Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni) ha indicato quale base giuridica del regolamento l'art. 37 sulla politica agricola comune, l'art. 95 sul mercato interno, l'art. 133 sulla politica commerciale comune, e l'art. 152, par. 4, lett. b) sulle «misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica».

C'è dunque una pluralità di valori e interessi alla base di questo intervento legislativo.

Ma qual è il dato unificante e perché ci interessa sotto il profilo dei controlli?

Un'indicazione preziosa si rinviene in un articolo, l'art. 17, la cui rubrica nella versione ufficiale in lingua italiana del regolamento è stata tradotta con *Obblighi* e che quindi sembrerebbe rinviare a una sorta di responsabilità civile o di individuazione di obblighi intesi nel senso di situazioni soggettive passive, mentre nel testo tedesco recita *Zuständigkeiten*, vale a dire *Competenze*.

Tale articolo in effetti disegna e distribuisce le *competenze* assegnate agli operatori e quelle proprie degli Stati membri; sicché la rubrica in lingua tedesca ne chiarisce l'oggetto con ben maggiore precisione ed efficacia rispetto alla rubrica in lingua italiana.

Per inciso, non è la prima volta che si deve riscontrare una grave inadeguatezza delle traduzioni ufficiali in lingua italiana dei provvedimenti comunitari; al punto che per individuare gli esatti contenuti di una disposizione è spesso necessario esaminarne il testo nelle altre lingue della Comunità.

Recita dunque l'art. 17:

«1. *Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi* garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività *in tutte le fasi*

della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte.

2. Gli Stati membri applicano la legislazione alimentare e controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

A tal fine essi organizzano un sistema ufficiale di controllo e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbraccino tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

Gli Stati membri determinano inoltre le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Le misure e le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

Ne risulta un quadro disciplinare, che in tema di *controlli* investe l'intera filiera dei prodotti agro-alimentari «in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione», ivi inclusa la fase primaria, così innovando rispetto alla disciplina precedente, anche comunitaria²⁶.

Altrettanto innovative altre disposizioni del regolamento n. 178/2002, che incidono sugli stessi processi di produzione normativa di diritto nazionale all'interno degli Stati membri.

Basti qui ricordare la Sezione II, dedicata ai *Principi di trasparenza*, al cui interno l'art. 9, rubricato *Consultazione dei cittadini*, prevede: «I cittadini sono consultati in maniera aperta e trasparente, direttamente o attraverso organi rappresentativi, nel corso dell'elaborazione, della valutazione e della revisione della legislazione alimentare, a meno che l'urgenza della questione non lo permetta».

In forza di questa disposizione i singoli Stati Membri, nell'adottare norme di legislazione alimentare, debbono aprire un ampio confronto pubblico con i cittadini e dunque con i consumatori, con esiti rilevanti sulla disciplina delle fonti, tanto più nel nostro Paese, ove si tenga conto che ai sensi del nuovo testo, vigente dal 2001, dell'art. 117 cost., comma 1: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Sarebbe dunque ipotizzabile uno scrutinio delle norme nazionali di legislazione alimentare, ove adottate in assenza di previa «aperta e trasparente

²⁶ V. *supra* i paragrafi 4 e 5 sulle direttive n. 89/396/CE, n. 89/397/CEE e n. 93/43/CEE.

consultazione dei cittadini», poiché ciò si tradurrebbe in violazione dell'art. 9 del regolamento n. 178/2002, e dunque in violazione delle vigenti norme costituzionali sull'esercizio della potestà legislativa, che impongono il rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Al cittadino consumatore è così attribuito un ruolo di esplicito rilievo istituzionale, già nel momento della posizione delle normative nazionali.

Anche numerose altre norme del regolamento n. 178/2002 collocano il consumatore al centro della disciplina del settore alimentare, ad esempio lì ove prevedono, sia per i soggetti pubblici che per quelli privati, l'obbligo di fornire un'ampia informazione in tutti i decisivi momenti di controllo e di gestione.

Basti pensare agli obblighi di compiuta informazione e di ritiro dal commercio imposti all'impresa alimentare nel caso in cui questa, anche dopo l'immissione sul mercato, abbia motivo di ritenere che un alimento non sia sicuro, pur in assenza di qualunque sua colpa²⁷, o agli obblighi gravanti sulla Pubblica Amministrazione nell'ambito del sistema di allarme rapido e di gestione delle crisi²⁸.

Nel modello europeo introdotto dalla *general food law* del 2002 il consumatore di prodotti alimentari emerge insomma come decisivo snodo sistematico della legislazione alimentare nazionale e comunitaria, assume un ruolo istituzionale, è partecipe di un sistema di controllo diffuso, che pur non prevedendo la *class action* di tipo anglosassone, opera all'interno di modelli di sussidiarietà, ben diversi dal sistema pubblicistico di controllo e vigilanza, che nell'esperienza italiana informa il Testo unico del 1962²⁹ e il Regolamento del 1980³⁰.

Anche sotto il profilo dei contenuti, il consumatore dei prodotti alimentari, quale definito dall'art. 3 del regolamento n. 178/2002, presenta caratteri originali, che in qualche misura ne declinano i confini diversamente rispetto alla generale figura di consumatore quale disciplinata dal diritto comunitario del consumo (Germanò-Rook Basile, 2005).

L'intero quadro della disciplina dei controlli viene così assoggettato a principi innovativi che operano sia nell'interpretazione e applicazione del diritto comunitario che nell'interpretazione e applicazione del diritto interno, ai sensi dell'espresso disposto dell'art. 1, par. 2 del regolamento n. 178/2002,

²⁷ V. l'art. 19 del regolamento n. 178/2002.

²⁸ V. gli artt. 50 ss. del regolamento n. 178/2002.

²⁹ V. *supra* nota 15.

³⁰ V. *supra* nota 16.

secondo cui: *«Il presente regolamento reca i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare».*

8. Al regolamento quadro del 2002 è seguita, negli anni successivi, in attuazione del programma enunciato nel Libro bianco del 2000³¹, l'adozione di una nutrita serie di regolamenti specifici, e fra questi quelli comunemente designati con il nome di "pacchetto igiene".

Il pacchetto igiene comprende diversi regolamenti, e anzitutto tre regolamenti del 2004, n. 852³², n. 853³³, e n. 854³⁴, aventi per oggetto in generale l'igiene di prodotti alimentari, e in particolare l'igiene e i controlli dei prodotti alimentari di origine animale (che, notoriamente, sono quelli che ancora in anni recenti hanno suscitato maggiori preoccupazioni).

Questi tre regolamenti indicano come loro base giuridica l'art. 152, paragrafo 4, lettera b), del Trattato, sulle «misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica» (il solo regolamento n. 852/2004 richiama anche l'art. 95 sul mercato unico), ma non menzionano l'art. 37 del Trattato, relativo alla politica agricola comune, che – come già ricordato – era invece indicato fra gli articoli costituenti la base giuridica plurima del regolamento n. 178/2002.

Un ulteriore regolamento del 2004 è di rilevante interesse ai fini qui discussi. Si tratta del regolamento n. 882/2004³⁵, che disciplina il sistema ufficiale dei controlli.

In questo regolamento fa la sua riapparizione, fra le basi giuridiche indicate, accanto agli artt. 95 sul mercato interno e 152 sulla tutela della salute, l'art. 37 del Trattato.

La scelta di una base giuridica plurima e l'espressa menzione dell'art. 37, così come era avvenuto con il più volte richiamato regolamento n. 178/2002,

³¹ V. *supra* nota 24.

³² Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari.

³³ Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale.

³⁴ Regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano.

³⁵ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

esplicita il riconoscimento della pluralità di interessi e valori sottesi alle concrete scelte disciplinari in materia di controlli, e nel contempo riporta l'attenzione sull'importanza della fase agricola della produzione al fine di garantire la salubrità degli alimenti.

Occorre naturalmente verificare se gli interessi e i valori cui rinviano le plurime basi giuridiche adottate abbiano tutti pari dignità o se tra di loro si rinvenga nei fatti (meglio: nei provvedimenti) una gerarchia, più o meno esplicita e dichiarata.

Giova qui sottolineare che l'adozione di un efficace sistema dei controlli dei prodotti alimentari è funzionale, oltre che alla tutela della salute, anche al fine di assicurare una piena, onesta e leale concorrenza fra le imprese.

La ragione è evidente. Un'impresa, che non rispetta alcune buone pratiche igieniche, ha costi di produzione minori e quindi può operare una concorrenza sleale rispetto all'impresa alimentare che osserva tali pratiche e subisce maggiori costi.

Il profilo di tutela della concorrenza, così individuato in riferimento alla disciplina igienico-sanitaria, viene però a sovrapporsi con quello definito dalle regole dettate dalle politiche economiche di settore.

Sicché l'ordine del mercato alimentare si colloca al crocevia di una pluralità di sistemi normativi, tutti cogenti, aventi origini, finalità, e contenuti non coincidenti, con conseguenti possibili antinomie, ovvero con possibile prevalere dell'uno o dell'altro assetto di regolazione, in ragione del prevalere dell'uno o dell'altro fascio di interessi e di valori.

Il citato regolamento n. 882/2004, tuttavia, sin dall'art. 1 fa espressamente salvo il sistema dei controlli previsti dalle organizzazioni comuni di mercato³⁶, dando atto che in riferimento a un'impresa produttrice di alimenti (e quindi anche in riferimento alla fase agricola della produzione alimentare) possono coesistere due tipi di controllo:

- un controllo che attiene alle regole di mercato proprie di quel settore, sotto il profilo dell'organizzazione comune di mercato;
- un altro controllo che attiene alle regole igieniche ed è espressamente distinto dal primo, siccome soggetto a un diverso impianto, con differenziati soggetti, procedimenti e responsabilità.

La normativa europea sulla sicurezza alimentare ha dunque esplicitamente riconosciuto la necessità di tenere distinti gli aspetti di mercato in senso stret-

³⁶ Recita l'art. 1, par. 2 del Regolamento n. 882/2004: «2. Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli».

to da quelli igienico-sanitari, siccome rispondenti a finalità diverse e tali da richiedere ai controllori competenze anch'esse diverse.

Nel rispetto di questa riconosciuta duplicità di impianto, il regolamento n. 882/2004 disegna il quadro generale della politica dei controlli, chiama gli Stati membri a individuare le Autorità Nazionali, fissa i requisiti in presenza dei quali le Autorità pubbliche possono affidare i controlli (in tutto o in parte) a organismi privati. La pervasività del nuovo sistema si aggiunge, senza sostituirla, ai controlli già previsti dalle varie OCM (basti pensare, per ricordare alcuni esempi assai noti, ai controlli in materia di produzione di olio di oliva e di vini di qualità).

Tutto ciò non è senza conseguenze. Come già sottolineato³⁷, il mondo agricolo per molto tempo, e ancora negli anni '90 con le direttive intese a realizzare il mercato unico, è rimasto estraneo alle normative man mano introdotte per assicurare uniformi controlli igienico-sanitari dei prodotti alimentari, restando assoggettato soltanto ai controlli legati alle diverse OCM (in buona parte funzionali alla percezione di premi o incentivi a vario titolo, pur se con alcune rilevanti eccezioni, prima fra tutte quella legata alle quote-latte).

Oggi invece l'intera filiera alimentare, a partire dalla fase primaria, è investita da una pluralità di controlli con differenti finalità, soggetti, culture, ma con oggetti che spesso coincidono, riguardando la produzione e la commercializzazione di alimenti sotto i concorrenti profili della *food safety* e del mercato, quindi con una moltiplicazione di costi e di adempimenti, che lascia tuttavia irrisolte incertezze e ambiguità.

Da qui la richiesta, formulata da più parti e ricordata in apertura di queste note, secondo cui "la sicurezza cerca una regia".

Ci sono alcuni tentativi in atto per procedere a una razionalizzazione e semplificazione delle plurime discipline esistenti.

In particolare alcune regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, hanno definito piani integrati di controllo per i prodotti agro-alimentari³⁸, nel quadro dell'intesa raggiunta il 14 giugno 2007 nella Conferenza Stato-Regioni sulla proposta del Ministero della salute concernente il "PNI - Piano Nazionale Integrato dei controlli 2007-2010 sulla sicurezza alimentare". Si tratta di piani assai complessi, che si traducono in manuali operativi di centinaia di pagine³⁹, e affrontano in dettaglio tutti gli aspetti della sicurezza ali-

³⁷ V. *supra* parr. 4 e 5.

³⁸ V., a titolo esemplificativo, il "Piano dei controlli ufficiali sulla sicurezza alimentare per gli anni 2007-2009 della Provincia di Trento", Trento, 2007.

³⁹ Il PNI conta ben 493 pagine seguite da 354 pagine di allegati.

mentare sul piano igienico-sanitario, ma non si occupano degli aspetti legati agli altri elementi che compongono la qualità e la reputazione di un prodotto alimentare.

In risposta alla domanda di razionalizzazione dei sistemi di controllo, si va dunque affermando una linea di tendenza per certi versi paradossale. Ho seguito alcuni mesi fa presso il Ministero della Salute i lavori di un convegno sui sistemi di controllo degli alimenti. In quella occasione ho ascoltato alcuni relatori commentare con favore l'emergere di quella che essi individuavano come la nuova tendenza del diritto alimentare comunitario: dopo anni in cui il legislatore europeo aveva percorso strade diverse da quelle proprie della tradizione di diritto interno, insistendo sull'autocontrollo e sull'auto-responsabilità dell'impresa alimentare, oggi – secondo questi commentatori legati a una formazione di ambito sanitario – dopo il regolamento n. 882/2004 e gli altri regolamenti che compongono il “Pacchetto igiene”, si dovrebbe prendere atto che la Comunità si va orientando verso sistemi di controllo di matrice pubblicistica e comunque esterni all'impresa, che sotto più aspetti riprendono modelli cogenti ben noti alla legislazione alimentare nazionale.

Mi sembra che si debba riconoscere che queste analisi colgono alcuni aspetti e linee di tendenza obiettivamente presenti nella più recente legislazione comunitaria.

Occorre per converso aggiungere che questo approccio porta con sé, insieme alla valorizzazione di elementi pubblicistici di controllo (che per loro stessa natura si collocano in una dimensione verticale, opposta a quella propria dei principi di sussidiarietà territoriale e di comunità, pur ribaditi ancora di recente in sede comunitaria), una sorta di medicalizzazione del modello di controllo dei prodotti alimentari, che tende a enfatizzare l'aspetto igienico-sanitario a detrimento di altre componenti, pur decisive nel mercato sia per le imprese che per i consumatori.

9. Certo, le conclusioni sopra riferite sono soltanto parziali e provvisorie, e non va trascurato che il diritto comunitario ci ha da tempo abituati a un andamento per discontinuità, piuttosto che per uniforme evoluzione.

Sicché non può escludersi che in prospettiva prevalgano linee disciplinari diverse da quelle così individuate.

Occorre tuttavia dire che due recenti evidenze sembrano confermare l'emergente orientamento del diritto alimentare comunitario verso un appiattimento dei temi della qualità sul versante della *food safety* intesa in senso igienico-sanitario.

Faccio qui riferimento al nuovo regolamento del 2006 sulle DOP e IGP⁴⁰ e alla nuova OCM vino da ultimo definitivamente approvata nel 2008⁴¹.

Come già ricordato, il sistema dei controlli previsto dal regolamento n. 882/2004, coerentemente con la sua matrice e il suo oggetto esclusivamente igienico-sanitario, all'art. 1, par. 2, espressamente esclude dal suo ambito di applicazione i controlli sui prodotti agricoli previsti dalle varie OCM⁴².

Tuttavia, nel 2006, in occasione della riforma del regolamento sulle DOP e IGP, il legislatore comunitario – nel disinteresse dei governi nazionali e degli stessi commentatori, che all'epoca avevano colto altri aspetti di novità del nuovo regolamento, ma non si erano fermati a considerare le peculiarità del nuovo sistema di controlli introdotto nel 2006 – ha puramente e semplicemente esteso il modello di controlli del regolamento n. 882/2004 (costruito – come si è detto – in funzione di controlli igienico-sanitari) a comprendere anche i ben diversi controlli, non esclusivamente igienico-sanitari, sulla qualità dei prodotti alimentari di eccellenza.

In particolare, la normativa del 1992 sulle DOP e IGP, che già prevedeva di affidare il controllo di qualità e di rispetto dei disciplinari a enti terzi di certificazione⁴³, è stata modificata nel 2006, e il nuovo regolamento sulle DOP e IGP oggi vigente⁴⁴ rinvia puramente e semplicemente agli organismi di controllo individuati in base al regolamento n. 882/2004⁴⁵.

Quindi il regolamento n. 882/2004, che individua i controllori in funzione di competenze esclusivamente igienico-sanitarie e li assoggetta a una Autorità centrale competente⁴⁶ che nel nostro caso è il Ministero della Salute,

⁴⁰ Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, che ha sostituito il precedente Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, avente il medesimo oggetto.

⁴¹ Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

⁴² Recita l'art. 1, par. 2 del regolamento n. 882/2004: «2. *Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli.*».

⁴³ Cfr. l'art. 10 del precedente regolamento n. 2081/92.

⁴⁴ V. *supra* nota 40.

⁴⁵ L'art. 10 del regolamento n. 510/2006 dispone: «1. Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente regolamento *a norma del regolamento (CE) n. 882/2004...*».

⁴⁶ L'art. 2 del regolamento n. 882/2004 fissa le seguenti definizioni: «Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni di cui agli articoli 2 e 3 del regolamento (CE) n. 178/2002. Inoltre si applicano le definizioni seguenti: 1) “*controllo ufficiale*”: qualsiasi forma di controllo eseguita dall'autorità competente o dalla Comunità per la verifica della conformità alla normativa

è divenuto applicabile anche ai fini dell'individuazione dell'autorità e degli organismi di controllo competenti per i prodotti DOP e IGP, trascurando totalmente di assegnare rilievo agli altri aspetti di qualità largamente presenti nei disciplinari di questi prodotti, che nulla hanno a che fare con competenze analitiche di tipo igienico-sanitario.

Questa scelta ha dato poi luogo a un meccanismo di trascinamento, per il quale anche l'ultima OCM del vino⁴⁷, nel prevedere quali sono i soggetti a cui è affidato il controllo, ha fatto rinvio al sistema del regolamento n. 882/2004, pur se con qualche significativa differenza testuale, elaborata nel corso del faticoso processo di messa a punto della bozza di nuova OCM⁴⁸.

Stiamo dunque assistendo alla costruzione di una "cabina di regia" per i controlli dei prodotti agro-alimentari, ma con un regista preciso: le autorità nazionali di controllo aventi competenze di tipo igienico-sanitario e non di mercato o di filiera.

Non sono convinto – lo dicevo in apertura in queste note, e mi scuso di non poter proporre risposte certe ma soltanto ipotesi – che i sistemi di controllo muoveranno nei prossimi anni necessariamente ed esclusivamente in direzione di minute prescrizioni di tipo igienico-sanitarie.

E tuttavia, queste ultime indicazioni comunitarie certamente rafforzano anche sul piano del diritto interno una costruzione del sistema dei controlli che fa perno sulle amministrazioni pubbliche del comparto sanitario.

Sarà decisiva, per evitare un esito siffatto, la capacità dei singoli Stati

in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali». L'art. 4 del regolamento n. 882/2004 recita: «1. Gli Stati membri designano le autorità competenti responsabili in relazione *alle finalità e ai controlli ufficiali stabiliti dal presente regolamento*. (...) 2. Le autorità competenti assicurano quanto segue: a) l'efficacia e l'appropriatezza dei controlli ufficiali su animali vivi, mangimi e alimenti in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione, nonché riguardo all'uso dei mangimi sono garantite (...) 3. Se uno Stato membro conferisce la competenza di effettuare i controlli ufficiali a un'altra autorità o ad altre autorità che non siano *l'autorità centrale competente*, in particolare quelle a livello regionale o locale, si deve assicurare un coordinamento efficace ed efficiente tra tutte le autorità competenti interessate, anche, ove opportuno, in materia di protezione dell'ambiente e della salute...».

⁴⁷ V. *supra* nota 41.

⁴⁸ Il Regolamento n. 479/2008 dispone, all'art. 47: «*Designazione dell'autorità competente di controllo*. 1. Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo *secondo i criteri fissati nell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 882/2004*...»; e all'art. 48: «*Verifica del rispetto del disciplinare*. 1. Per le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette relative a una zona geografica situata all'interno della Comunità, la verifica annuale del rispetto del disciplinare è effettuata durante la produzione e durante o dopo il condizionamento del vino: a) dall'autorità o dalle autorità competenti di cui all'articolo 47, paragrafo 1; oppure b) da uno o più organismi di controllo ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, punto 5, del regolamento (CE) n. 882/2004 che operano come organismi di certificazione dei prodotti secondo i criteri fissati nell'articolo 5 di detto regolamento».

membri di utilizzare gli spazi lasciati alle scelte nazionali dallo stesso regolamento n. 882/2004, considerato che i complessivi obiettivi della legislazione alimentare, quali individuati dall'art. 1 del Regolamento 178/2002⁴⁹, comprendono l'insieme delle norme, volte a: *«garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno»*.

Sicché anche i sistemi di controlli ex regolamento n. 882/2004, sin qui declinati per la generalità dei prodotti alimentari sul versante igienico-sanitario, ben potrebbero (e dovrebbero) essere declinati, in riferimento ai prodotti agro-alimentari, assegnando adeguato rilievo e corretta collocazione istituzionale alle competenze e agli interessi collettivi che si esprimono nella fase agricola della produzione agro-alimentare e che strettamente si legano alla *diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali*, e alla garanzia di *efficace funzionamento del mercato interno*.

10. Un'ultima considerazione. Da pochi mesi anche in Italia, buona ultima fra i paesi europei, è stata istituita l'«Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare»⁵⁰, con il compito di agire in collegamento con l'EFSA e di fornire consulenza per la valutazione del rischio in materia alimentare. Si tratta di un organismo posto sotto la vigilanza del Ministero della salute e del quale si è voluta sottolineare (anche con l'utilizzo della denominazione «Agenzia» in luogo di quella di «Autorità») la connotazione funzionale e interna alla più generale pubblica amministrazione.

Le norme per l'organizzazione e il funzionamento di questo organismo non risultano ancora emanate al momento della pubblicazione di queste note. Un elemento però sembra potersi dire acquisito, ed è la connotazione tutta pubblicistica, estranea al mondo delle imprese agricole e alimentari.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Così attualmente denominata ai sensi dell'art. 11 del d.l. 31 dicembre 2007 n. 248, convertito in legge con modifiche dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, a modifica della precedente denominazione di «Autorità nazionale per la sicurezza alimentare» introdotta dalla legge 24 dicembre 2007 n. 244, che aveva a sua volta modificato la denominazione «Comitato nazionale per la sicurezza alimentare» di cui al decreto interministeriale 26 luglio 2007; quest'ultimo decreto individua i compiti e la composizione del nuovo organismo e del Comitato strategico di indirizzo contestualmente istituito.

Ricordavo prima il “PNI - Piano Nazionale Integrato dei controlli 2007-2010 sulla sicurezza alimentare” approvato nella Conferenza Stato-Regioni del 14 giugno 2007, e che si compone di ben 847 pagine.

Questo piano (di dimensioni e complessità orwelliane) si apre con questa bella citazione: «*Socrate: E poi, avremmo potuto conoscere quale arte migliora le scarpe, senza conoscere le scarpe?*» (Platone, *Alcibiade maggiore*).

Temo che, nonostante la buona volontà così dichiarata, corriamo oggi il rischio che i controlli sui prodotti agroalimentari li faccia qualcuno che questi prodotti non li conosce e non li sa fare.

RIASSUNTO

L'Autore esamina le tendenze del diritto comunitario nel settore dei controlli ufficiali intesi ad assicurare il rispetto delle disposizioni in materia di alimenti e mangimi.

L'analisi prende le mosse dalle direttive del 1989 e del 1993 ed esamina l'evoluzione della disciplina europea dopo il Regolamento n. 178/2002.

La tracciabilità e gli altri istituti introdotti dalle recenti riforme comunitarie sono collocati nell'ambito di una prospettiva storico-comparativa ed all'interno del Trattato istitutivo della Comunità europea e della legislazione nazionale.

Specificata attenzione è assegnata ai nuovi regolamenti del 2004, ed in particolare al Regolamento n. 882/2004 sui controlli ufficiali, ed ai possibili effetti di questa normativa sulla fase agricola della filiera alimentare.

Le conclusioni raggiunte sottolineano il rischio di un'evoluzione del sistema dei controlli ufficiali che si risolva nell'attenzione alle sole questioni igienico-sanitarie, trascurando altri aspetti della qualità alimentare che sono di decisivo rilievo per i prodotti italiani.

ABSTRACT

The author examines the tendency of European law in the field of official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law.

The analysis starts from the directives of 1989 and 1993 and goes to the general food law introduced with Regulation No. 178/2002.

Traceability and other new institutes of European food law are discussed in comparison with the provisions of the European Treaty and of national legislation.

Specific attention is given to the new regulations of 2004, including Regulation No. 882/2004 on official controls, and to the effects of this legislation regarding the agricultural phase of food production.

The conclusion reached underlies the risk of an evolution of the system of official control based mainly on hygienical issues and neglecting other aspects of food quality which are crucial for Italian products.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALBISINNI F. (2006): *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in «Riv. dir. agr.», I, 565.
- ALBISINNI F. (2008): *La OCM vino nel percorso europeo di riforma: marchi, denominazioni e mercato*, in «Agr. Ist. Merc.», 2008, 1.
- BORGHI P. (2008): *Le regole del sistema HACCP*, relazione a questa Giornata di studio dell'Accademia.
- COSTATO L. (2007): *Compendio di diritto alimentare*, 4^a ed., Cedam, Padova.
- COSTATO L. (2008): *Il principio di precauzione nel diritto alimentare*, relazione a questa Giornata di studio dell'Accademia.
- GERMANÒ A., ROOK BASILE E. (2005): *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Giappichelli, Torino.
- HOBBSAWM E.J., RANGER T. (1997): *L' invenzione della tradizione*, Einaudi, Torino.
- IRTI N., SEVERINO E. (2001): *Dialogo su diritto e tecnica*, Laterza, Roma-Bari.
- MASINI S. (2006): *Prodotti alimentari*, Encicl. giur. Treccani, Roma, vol. XXIV.
- RUSSO L. (2008): *La condizionalità nella riforma degli aiuti diretti e nello sviluppo rurale*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, a cura di F. Albinini, A. Sciaudone, Jovene ed., Napoli, 2008.