

Giornata di studio su:

Aspetti giuridici dell'igiene
dei prodotti alimentari

Firenze, 7 febbraio 2008

Le regole del sistema HACCP

L'idea che l'igiene del prodotto alimentare – del prodotto finito, pronto per il consumo, o di quello destinato a essere impiegato nella produzione di altri alimenti – sia assicurabile mediante un sistema di garanzie sul processo produttivo, viene da lontano: nientemeno che dallo spazio, verrebbe da dire. Meglio, dalla ricerca applicata alle missioni spaziali, quando la Pillsbury Co. nel 1959 ottenne l'appalto della preparazione dei pasti preconfezionati per le missioni Mercury, Gemini e poi Apollo, e adottò, elaborandolo, perfezionandolo e standardizzandolo, il sistema cosiddetto HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*)¹, successivamente accolto come *current best method* dal *National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Foods*, principale organo tecnico-consultivo negli Usa per la elaborazione degli *standards* di sicurezza biologica dei cibi.

Le missioni spaziali avevano, ovviamente, esigenze uniche; o, meglio, le stesse esigenze della vita comune, elevate tuttavia – per così dire – all'ennesima potenza: nel microcosmo confinato della capsula spaziale le probabilità di contagio sono accentuate, le possibilità di cura limitate, mentre anche soltan-

* Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Ferrara

¹ A titolo di curiosità, va precisato che il concetto di controllo sui punti critici del processo produttivo ha una origine militare, poiché durante la seconda guerra mondiale il governo Usa lo impose ai propri fornitori di armamenti, dopo aver sperimentato l'incapacità di testare il funzionamento di munizioni dell'artiglieria (giacché testarle avrebbe significato farle esplodere, e dunque renderle inutilizzabili). Nell'impossibilità pratica di sottoporre quel particolare tipo di "prodotti" a un controllo finale (di tipo *end-of-the-pipe*), il solo modo per ridurre l'incidenza statistica di munizioni difettose era creare e standardizzare un sistema di autocontrollo del processo produttivo. Peraltro, dopo essere stato trasferito con successo nel settore alimentare, se ne è potuta in seguito constatare l'utilità anche per altri comparti produttivi "a stretto contatto" con la salute umana, come i farmaceutici o i cosmetici.

to un componente della missione, che per ragioni di salute si trovasse impossibilitato a operare, potrebbe mettere in pericolo non solo il raggiungimento degli obiettivi della spedizione, ma la vita stessa del resto dell'equipaggio. Dunque, è evidente che uno dei primari problemi che si presentarono a chi organizzò le "avventure spaziali" dell'uomo fu proprio quello di garantire un livello di sicurezza dei cibi, capace di rasentare, per quanto possibile, il rischio zero (esattamente come la minuziosità dei controlli sulle condizioni fisiche e psichiche degli astronauti doveva portare a una quasi totale esclusione di rischi derivanti da motivi di salute psico-fisica).

Il sistema HACCP si fonda su un concetto di natura statistica: poiché il rischio alimentare è la funzione della probabilità di un danno conseguente all'ingestione di un cibo, per la presenza in esso di un pericolo; e poiché il pericolo è l'agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento, oppure la condizione in cui un alimento si trova, quando tale agente o tale condizione siano in grado di provocare effetti nocivi (v. oggi, al riguardo, l'art. 3, reg. CE 178/02, che ha accolto *in toto* le definizioni di "rischio" e "pericolo" ormai accettate a livello internazionale), limitare al minor numero possibile i contatti fra i vari momenti del processo produttivo e i fattori di pericolo equivale a garantire la maggior probabilità di assenza di pericoli nel prodotto finale: in altre parole, la maggior sicurezza possibile del prodotto dal punto di vista igienico.

L'HACCP è ben presto divenuto uno dei metodi più usati a livello volontario dalle imprese d'oltreoceano, e anche dalle loro ramificazioni europee. Tale fu la sua riconosciuta utilità, da essere inserito fra gli *standards* del Codex alimentarius: l'allegato al *Recommended International Code of Practice - General Principles of Food Hygiene*² contiene il testo internazionalmente accettato delle linee guida per l'applicazione dell'HACCP.

Il sistema HACCP, nelle sue grandi linee (così come introdotto nel Codex, e come fatto proprio dall'ordinamento comunitario), impone una serie di requisiti che l'operatore è chiamato a soddisfare nel corso del proprio ciclo di produzione, di trasformazione e di distribuzione, al fine di consentire, grazie a un'analisi dei pericoli accurata, standardizzata e "formalizzata" (cioè corredata di documentazione che tenga traccia di tutte le fasi in cui essa avviene), l'individuazione dei punti critici il cui controllo è indispensabile a garantire la sicurezza alimentare.

² CAC/RCP 1-1969, Rev. 4-2003. L'attuale testo, adottato dalla Commissione congiunta FAO-OMS del Codex nel 1997, modificato (nella sola parte che concerne il lavaggio in acqua) nel 1999, e integralmente rivisto nel 2003, è reperibile sul sito del Codex all'indirizzo: http://www.codexalimentarius.net/download/standards/23/cxp_001e.pdf.

Il metodo si basa sugli ormai noti sette principi:

- l'individuazione di ogni tipo di pericolo che è opportuno evitare, eliminare o ricondurre a un livello accettabile;
- l'individuazione dei punti critici, in corrispondenza dei quali è indispensabile un controllo;
- la definizione dei limiti critici, oltre i quali è necessario un intervento;
- la definizione e l'applicazione di efficaci procedure di sorveglianza dei punti critici;
- l'attuazione di azioni correttive, allorquando dalla sorveglianza risulta che un punto critico non è controllato;
- l'introduzione di procedure di autocontrollo, per verificare di continuo l'efficacia delle misure adottate;
- infine, la predisposizione di documenti e di registrazioni per dimostrare in ogni momento l'effettiva applicazione di tali misure e facilitare i controlli ufficiali.

Fermi questi sette punti chiave, il modo concreto di attuarli in ogni singola impresa dipende, a sua volta, dalle caratteristiche dell'impresa stessa, dal modo in cui essa è anche fisicamente organizzata, dal tipo e dalle caratteristiche degli strumenti produttivi utilizzati, dalle esigenze peculiari che essa ha (ad esempio, non tutte le produzioni richiedono una temperatura controllata, e quelle che la richiedono potrebbero averne necessità solo in una parte del processo produttivo, ecc.), dal tipo di prodotto. I modi di pratica attuazione sono indicati, nel concreto, dai manuali di corretta prassi operativa (dizione che ha oggi sostituito quella di "corretta prassi igienica"), i quali sono stati previsti proprio con la funzione specifica di aiutare gli operatori nell'osservanza delle norme d'igiene e nell'applicazione dei principi HACCP (si v. oggi, a questo riguardo, l'art. 1, par. 1, lett. e, del reg. CE n. 852/04)³.

In Europa, i principi relativi all'igiene del processo produttivo e all'HACCP sono divenuti un preciso obbligo delle imprese alimentari solo con la Dir. 93/43/CEE⁴. In Italia, ancor più tardi: soltanto con il d.lgs. 155/97⁵, con cui il legislatore italiano si "affrettò" – si fa per dire – a dare attuazione alla direttiva appena citata, solo dopo un evento funesto che ebbe molta risonanza mediatica nell'autunno del 1996, quando alcune persone – di cui una con esito infausto – furono colpite da botulismo, per la presenza di tossine che si sco-

³ Reg. (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari (GUUE L 139 del 30.4.2004).

⁴ Dir. 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari (GUCE L 175 del 19.7.1993).

⁵ D.lgs. 26 maggio 1997, n. 155.

prirone legate a una interruzione accidentale di corrente, e conseguentemente della catena del freddo (priva di sistemi ausiliari), nella linea di produzione di alcune confezioni di mascarpone. Una linea di produzione non dotata di accorgimenti tecnici, atti a sopperire al normale sistema di mantenimento della bassa temperatura in caso di interruzione dell'energia elettrica: ecco un chiaro esempio di punto critico che, ove fosse stato attuato un sistema di tipo HACCP, sarebbe stato oggetto di autocontrollo, e per il quale sarebbero state pertanto adottate in via preventiva le cautele occorrenti.

La direttiva n. 93/43 (e il decreto n. 155/97 che le dava attuazione) prevedeva l'applicazione obbligatoria di un sistema di autocontrollo, incentrato anche (ma non solo) sui principi HACCP, in «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». Appare evidente che, così definendo il campo di applicazione della normativa, anche le imprese agricole dovessero rientrare fra quelle obbligate ad adottare il sistema. In realtà la direttiva era alquanto ambigua, perché se non vi poteva essere dubbio circa il fatto che la produzione primaria abbia a oggetto prodotti alimentari, la disciplina però non parlava genericamente di “produzione” di alimenti. Essa – a essere precisi – dichiarava di applicarsi a quelle sole imprese che “preparano” o che “fabbricano” prodotti alimentari, espressioni che sembrano più adatte a imprese di trasformazione (“preparazione”), o comunque a imprese industriali o artigianali (“fabbricazione”).

Ad alimentare le perplessità concorrevano tre ulteriori elementi:

- il fatto che l'art. 2 definisse le misure di igiene come quelle misure necessarie a garantire la sicurezza e l'integrità dei prodotti alimentari nelle fasi “successive alla produzione primaria” (e precisava doversi trattare di fasi successive anche alla raccolta, alla macellazione e alla mungitura);
- il fatto che l'allegato alla direttiva applicasse i propri capitoli da V a X (requisiti delle apparecchiature, residui alimentari, rifornimento idrico, igiene personale, disposizioni applicabili ai prodotti alimentari, formazione degli addetti) solo alle fasi successive alla produzione primaria;
- il fatto che i capitoli da I a IV fossero solo limitatamente, e non tutti, adattabili alla produzione primaria, concernendo i locali dell'impresa (mentre non tutta la produzione primaria si svolge in “locali”, mentre quella che si svolge all'interno di “locali” – ad esempio l'allevamento intensivo: si pensi a una stalla – difficilmente si concilia con la prescrizione che gli stessi siano «tali da impedire l'accumulo di sporcizia (...) la penetrazione di particelle nei prodotti alimentari e (...) la formazione di condensa o muffa inde-

siderabile sulle superfici»); oppure riguardando espressamente i locali di vendita, o le attrezzature per il trasporto, ecc.

In realtà, occorre considerare che la maggior parte delle imprese agricole svolge correntemente operazioni di selezione, magazzinaggio, imballaggio, confezionamento, trasporto, ecc., tutte attività che già potevano rientrare nel campo di applicazione della direttiva, sicché può dirsi che già per effetto di questa le imprese agricole non potevano reputarsi totalmente sottratte alle norme di igiene. Tant'è che una circolare del Ministero della Sanità del 7 agosto 1998 espressamente chiariva che erano assoggettate al regime tutte le fasi post-raccolta, come la selezione, il deposito e il confezionamento (se svolte in sedi diverse dall'azienda produttrice) e, nell'ambito dell'azienda produttrice, sia le operazioni di deposito per la vendita all'ingrosso e di confezionamento dei prodotti (quando l'agricoltore li confeziona per il consumatore), sia la vendita diretta al consumatore.

Diciamo, quindi, che – se non era coinvolta la fase di produzione primaria vera e propria, o la stretta manipolazione del prodotto primario non trasformato – quanto meno il produttore agricolo finiva spesso per dover rispettare molti dei principi della direttiva. Tanto più che i manuali di corretta prassi igienica elaborati dalle più importanti imprese di trasformazione, o associazioni di imprese, imponevano una selezione tanto accurata dei fornitori, da privilegiare quelli che dimostrassero, per quanto possibile, di essersi comunque adeguati alla direttiva nelle fasi successive alla coltivazione o all'allevamento. Nello stesso senso premeva il capitolo IX dell'allegato alla direttiva, che statuiva «Un'impresa alimentare non deve accettare materie prime o ingredienti se (...) si può logicamente presumere che siano contaminati, da parassiti, microrganismi patogeni o tossici, decomposti o sostanze estranee»: escludere dall'elenco dei propri fornitori tutti i produttori il cui prodotto «si può logicamente presumere che sia contaminato» nel modo ora detto significava, evidentemente, anche eliminare dalla lista tutti quei produttori primari che non adottassero nessun sistema di autocontrollo igienico, neppure nelle fasi successive a quella primaria pura.

L'arrivo del reg. CE n. 852/04 con le sue norme generali sull'igiene dei prodotti alimentari, e delle regole specifiche per le imprese che producono alimenti di origine animale (reg. CE n. 853/04)⁶, ha modificato notevolmente le previsioni che collegano l'igiene al settore agricolo.

⁶ Reg. (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 (GUUE L 139 del 30.4.2004).

Intanto la definizione di “misure di igiene” che vien data non esclude più di per sé la produzione primaria, non dichiara più di riguardare solo le fasi successive: ora l’“igiene” è descritta, ampiamente, come l’insieme delle misure e delle condizioni necessarie per premunirsi nei confronti dei pericoli e per garantire l’idoneità di un prodotto alimentare al consumo umano. Inoltre, il campo di applicazione delle norme viene ora riferito alle imprese del settore alimentare *tout court*, senza esclusioni se non quella, ovvia, concernente la produzione primaria o la preparazione di alimenti per uso domestico privato, e quella riguardante la fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari al consumatore finale, oppure a dettaglianti locali che forniscono direttamente il consumatore finale⁷. Anzi, in modo esplicito l’art. 1, par. 1, del reg. n. 852/04 dichiara di applicarsi «a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti nonché alle esportazioni e fermi restando requisiti più specifici relativi all’igiene degli alimenti».

Eppure, malgrado ciò, non si ha ancora – e forse non sarebbe possibile averla mai completamente – una piena equiparazione dell’attività produttiva primaria alle altre attività di produzione alimentare, tant’è vero che l’allegato I del regolamento, contenente i “Requisiti generali in materia di igiene per la produzione primaria e le operazioni associate”, detta una serie di prescrizioni assai meno stringenti di quelle, dettate dall’allegato II, che valgono invece per le altre imprese alimentari (pur essendo l’impresa agricola a tutti gli effetti una impresa alimentare, anche ai sensi del reg. CE 178/02)⁸. Il minor rigore delle regole igieniche da applicare alla produzione primaria salta agli occhi sol che si confrontino i due allegati; e basta inoltre constatare quante volte le previsioni contenute nell’allegato I, già in sé diverse da quelle dell’allegato II, siano dichiarate operanti solo “per quanto possibile”, “se del caso”, “ove necessario”, ecc.

Regole igieniche così “morbide”, poi, si applicano ai produttori agricoli non soltanto per le fasi propriamente primarie delle loro attività, ma anche

⁷ Esentati, sempre dall’art. 1, par. 2, del reg. 852/04, sono anche i centri di raccolta e le conerie, quand’anche rientrino nella definizione di impresa del settore alimentare trattando materie prime per la produzione di gelatina o di collagene (d’altra parte, anche soltanto l’eventualità che tali gelatine e collagene possano ragionevolmente finire all’interno di qualche alimento, fa sì che essi debbano essere considerati alimenti ai fini della legislazione alimentare, secondo la definizione di alimento di cui all’art. 2 del reg. 178/02, sicché le imprese che li producono vanno qualificate come “imprese alimentari” alla stregua di quest’ultimo regolamento).

⁸ La possibilità, prevista dall’art. 13, par. 2, del reg. 852/04, che siano concesse deroghe alle piccole imprese (se ciò non compromette gli obiettivi del regolamento) non differenzia le imprese agricole dalle altre (infatti, le deroghe possono avere a oggetto tanto l’allegato I, dedicato alle imprese di produzione primaria, quanto l’allegato II, dedicato alle altre imprese).

per tutte quelle che il regolamento chiama “operazioni associate”: è il caso, ad esempio, del trasporto, della manipolazione e del magazzinaggio dei prodotti primari sul luogo di produzione (ma solo finché tali attività non alterino “sostanzialmente” la loro natura: se ne evince che, dove sia superato il limite di una alterazione sostanziale della natura del prodotto, l’impresa va a ricadere nella disciplina generale del regolamento); è il caso altresì del trasporto di animali vivi; del trasporto dal luogo di produzione verso uno stabilimento di prodotti d’origine vegetale, di prodotti della pesca e della caccia, la cui natura non sia ancora stata sensibilmente modificata.

Tutti gli altri operatori del settore alimentare, diversi da quelli primari, trovano invece nell’allegato II una lunga serie di indicazioni obbligatorie, molto più precise e vincolanti, che riguardano – oltre ai prodotti alimentari in sé – i locali (compresi i siti esterni), le condizioni di trasporto, le attrezzature, i rifiuti alimentari, l’alimentazione idrica, l’igiene delle persone a contatto con alimenti, il confezionamento e l’imballaggio, il trattamento termico, e la formazione degli operatori del settore.

Fin qui, gli aspetti più generali della disciplina che garantisce l’igiene dei prodotti alimentari sul mercato comunitario, principi che – coerentemente con la massima preoccupazione del legislatore della Comunità europea, concentrata soprattutto sui prodotti di origine animale, fonte delle principali crisi di sicurezza, e di fiducia, degli anni ’90 – trovano poi nel reg. n. 853/04 una regolamentazione di minuziosissimo dettaglio, specifica per le peculiarità dei prodotti animali e, anzi, ricchissima di previsioni tecniche calibrate su ciascuna singola tipologia di prodotto.

L’articolato del reg. n. 853/04 – escludendo gli alimenti composti in parte *anche* da prodotti di origine vegetale, la fase del commercio al dettaglio e, anche qui, la produzione primaria per consumo privato – detta previsioni *ad hoc* con finalità preventiva degli specifici rischi igienici del settore degli *animal-by products*, mentre gli allegati, con un approccio che definire “settoriale” è poco, si diffondono in una analitica descrizione delle prassi igieniche obbligatorie per ciascuna categoria di animali allevati e/o macellati a scopo alimentare umano. Darne conto qui sarebbe estremamente noioso, e inutile ai fini della panoramica che si vuole tracciare.

Piuttosto, merita evidenziare – sempre a proposito della “diffidenza” verso i prodotti di origine animale – come per questi ultimi sia sovvertita la regola generale imposta a livello comunitario agli stabilimenti di produzione alimentare: mentre in genere agli Stati membri è richiesto come *standard* minimo di esigere la sola notifica, da parte degli operatori, di ogni stabilimento, e di imporre un obbligo di informare le autorità nazionali competenti sui cam-

biamenti della situazione degli stabilimenti notificati (la previsione di una autorizzazione preventiva obbligatoria degli stabilimenti è una mera facoltà: art. 6, par. 2 e 3, reg. 852/04), la norma fa salva l'ipotesi che sia, invece, la legislazione comunitaria stessa a imporre in via eccezionale un "riconoscimento" dello stabilimento come condizione per svolgere la propria attività.

Ebbene, l'imposizione di un riconoscimento (a) potrebbe avvenire in alcuni casi specifici e/o per alcuni specifici settori o prodotti, la cui determinazione è demandata a una decisione della Commissione; ma anche (b) è obbligatoria per gli Stati nei casi previsti dal reg. CE n. 853/2004, il quale all'art. 4, par. 2, introduce per gli «stabilimenti che trattano i prodotti di origine animale» una regola speciale di obbligatorietà del riconoscimento preventivo, necessariamente preceduto da una «ispezione in loco» (a meno che sia un riconoscimento «condizionale», che potrebbe anche essere concesso prima dell'ispezione), e senza il quale l'esercizio dello stabilimento non può essere consentito dallo Stato membro⁹. Quest'ultimo deve conservare elenchi aggiornati degli stabilimenti riconosciuti (autorizzati), con l'indicazione per ciascuno di essi del numero di riconoscimento attribuito nel momento dell'autorizzazione.

Sono inoltre previste obbligatoriamente la bollatura sanitaria e la marchiatura di identificazione sui prodotti di origine animale che escono da ogni stabilimento, oltre a norme particolari sulle importazioni da paesi terzi (a evitare che, una volta garantita l'igiene dei prodotti originari della CE, sul mercato europeo circolino comunque prodotti igienicamente non adatti al consumo, per carenze delle regole e dei controlli sulle importazioni).

Le norme di cui si è fin qui parlato, tuttavia, attengono al "merito" delle garanzie, ai contenuti delle "regole" e delle prassi da seguire: regole e prassi orizzontali (seppure con divisione netta fra produzione primaria e altre produzioni alimentari) contenute nel reg. 852/04; regole e prassi verticali contenute nel reg. 853/04 (norme speciali dedicate a tutto e solo il settore degli alimenti di origine animale negli articoli del regolamento; e regole tecnico-igieniche ancor più specifiche e dettagliate per prodotti della pesca, latte, uova, cosce di rana, lumache, prodotti trasformati, lagomorfi, molluschi, ungulati domestici, ecc., nei voluminosi allegati).

⁹ Le sole eccezioni a questa speciale previsione sono contemplate per quegli stabilimenti che esercitano unicamente attività di produzione primaria (quindi solo allevamento, solo acquacoltura, ecc.), o esclusivamente operazioni di trasporto, o esclusivamente il magazzinaggio (ma solo di prodotti che non richiedono installazioni termicamente controllate), oppure soltanto operazioni di vendita al dettaglio di prodotti diversi da quelli oggetto del reg. n. 853/04 (art. 4, par. 2, reg. 853).

Il sistema HACCP, invece – come si intuisce dalla breve descrizione dei sette principi elencati sopra – attiene *al metodo* di prevenzione del rischio igienico, *alle procedure* per garantire l'efficacia della prevenzione del rischio.

L'estrema sinteticità con cui il reg. n. 852/04 si riferisce ai principi dell'HACCP trova la sua ragione proprio nella generalità e trasversalità di questi ultimi, la cui traduzione in obblighi precisi, e in *modus procedendi* concreti, all'interno di ogni impresa, dipenderà – come già anticipato – dalle caratteristiche peculiari di ognuna, di ogni prodotto e processo produttivo, e andrà cercata nei manuali operativi che il regolamento stesso prevede nel suo capo III, e che possono essere elaborati a livello nazionale o comunitario. Nel primo caso, essi devono essere redatti – normalmente dalle organizzazioni delle imprese alimentari – consultando i rappresentanti dei soggetti interessati (autorità competenti e gruppi di consumatori), ispirarsi alle linee guida del Codex, esser funzionali ai settori cui sono destinati, ed esser valutati (leggasi: approvati) dalle autorità competenti che ogni Stato individua¹⁰. Dopodiché, essi vengono trasmessi alla Commissione europea, che predispone un sistema di registrazione di tali manuali. Nel caso siano elaborati a livello comunitario (e si parla talora di “manuali comunitari uniformi”), essi devono nondimeno essere elaborati e diffusi da rappresentanti dei settori alimentari interessati e di altri *stakeholders*, e anzi redatti in collaborazione con questi ultimi, e sempre tenendo conto dei codici di prassi del *Codex alimentarius*.

Gli uni e gli altri – manuali nazionali o comunitari – sono indifferentemente il punto di riferimento degli operatori per l'attuazione concreta, all'interno dell'impresa, sia delle norme igieniche, sia dei principi HACCP.

Il sistema così costruito si completa con una serie di altre norme, *in primis* con quelle specifiche che stabiliscono i criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari, il controllo della temperatura e il rispetto della catena del freddo, il campionamento e le analisi¹¹, e soprattutto – a complemento di quanto disposto dal reg. n. 853/04 – col reg. (CE) n. 854/2004¹², contenente norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano. Una disciplina, quest'ultima, che contribuisce mediante peculiari regole di controllo esterno ufficiale, o “eterocontrollo”, a creare un sistema che garantisca l'attuazione, da parte degli operatori, dell'autocontrollo nel settore delle produzioni alimentari animali,

¹⁰ In Italia è il Ministero della Salute.

¹¹ Si v. il reg. (CE) n. 2073/2005 della Commissione, del 15 novembre 2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari.

¹² Reg. (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004.

integrandosi con gli obblighi generali degli operatori alimentari, tutti tenuti indistintamente a dimostrare alle autorità competenti (nazionali) che i principi HACCP sono da loro rispettati secondo le modalità più adatte al tipo e alle dimensioni della loro impresa, che tutti i documenti in cui sono descritte le procedure HACCP sono costantemente aggiornati, e che tutti i documenti e le registrazioni sono conservati per un periodo adeguato. Questo, in aggiunta agli obblighi di notifica (quando il singolo Stato membro non imponga l'autorizzazione) degli stabilimenti di produzione.

L'avvento del regolamento n. 852/04 (e degli altri del cosiddetto "pacchetto igiene"), se ha portato a coinvolgere maggiormente nel sistema di garanzie e di autocontrollo l'impresa agricola, rispetto a quanto avveniva – almeno stando alle previsioni espresse – nella "vecchia" direttiva n. 93/43/CEE, prevedendo anche per tale impresa apposite norme di igiene, non ha però ancora condotto ad applicare integralmente il sistema al settore agricolo. L'art. 5, par. 3, del regolamento, infatti, dichiara i principi HACCP applicabili solo agli operatori che intervengono in una fase di produzione, trasformazione e distribuzione successiva alla produzione primaria *e alle operazioni associate di cui all'allegato I*. Restano quindi ancora esclusi dagli obblighi dell'HACCP inteso in senso proprio non solo la coltivazione (ed è quasi ovvio) e l'allevamento, ma anche il trasporto, magazzinaggio e manipolazione di prodotti primari, finché si svolga sul luogo di produzione (dunque, all'interno dell'azienda), salvo che l'agricoltore non attui in quella sede una vera e propria trasformazione del prodotto, atta ad alterarne "sostanzialmente" la natura¹³; e così pure restano esclusi in linea di massima il trasporto di animali vivi, e il trasporto di prodotti di origine vegetale, o di prodotti della pesca e della caccia, necessario per consegnarlo dal luogo di produzione a uno stabilimento.

Non esclusione da qualsivoglia norma di igiene, quindi, ma soggezione dell'agricoltore a norme e prassi igieniche assai più morbide di quelle vigenti per le altre componenti la filiera; ed esclusione (questa sì, invece, *tout court*) dagli obblighi e dai costi occorrenti per realizzare anche nell'impresa del settore primario un sistema di autocontrollo di tipo propriamente HACCP, il che – considerando il puro aspetto economico, rappresentato dalla fragilità strutturale dell'impresa agricola media europea, ma anche la concentrazione mediamente maggiore delle fonti di pericolo

¹³ Su questa linea è il reg. n. 853/04 (v. in particolare i suoi allegati), ove l'integrazione nei manuali di corretta prassi operativa dei principi dell'HACCP è ripetutamente prevista in modo espresso, ogniquale volta il prodotto primario venga sottoposto a una prima trasformazione che ne altera sostanzialmente la natura: è il caso dei macelli, degli stabilimenti di trasformazione di molluschi bivalvi vivi, dei caseifici ove si trasformi latte crudo, ecc.

nelle fasi produttive più “a valle”, in sede di trasformazione – non è detto che sia una scelta sbagliata.

Senza dire che nel regolamento del 2004 non è venuto meno il principio di selezione delle materie prime. Ora, come al tempo della direttiva n. 93/43, il capitolo IX dell'allegato II impone ai trasformatori di non accettare materie prime o ingredienti che si possano ragionevolmente presumere contaminati; ora come allora, in tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione gli alimenti devono essere protetti da qualsiasi forma di contaminazione (anche proveniente dalla fase primaria) atta a renderli inadatti al consumo umano. La selezione delle materie prime secondo criteri di igienicità si traduce sempre in una selezione dei fornitori; e quindi, sempre di più, sarà il mercato a dettare regole via via più stringenti agli operatori della produzione primaria, indotti a fornire alle imprese di trasformazione un prodotto che faciliti loro il rispetto delle garanzie di igiene, per poter trovare uno sbocco remunerativo alla propria produzione, differenziandola sul mercato anche per una particolare “qualità igienica”.

LUIGI COSTATO*

Il principio di precauzione nel diritto alimentare

I. PRIME CONSIDERAZIONI DI ORDINE GENERALE

In epoche recenti lo sviluppo delle tecnologie ha causato il sorgere di problematiche nuove, vincolate a una serie di quesiti: il progressivo aumento dei consumi energetici è sostenibile? Fino a che punto le emissioni conseguenti sono tollerabili? La crescita della popolazione mondiale, dovuta soprattutto ai progressi della medicina, può continuare indefinitamente? La terra riuscirà ad alimentare questa grande massa di popolazione? Le tecnologie di modificazione genetica sono innocue per l'ambiente, per la biodiversità e per l'uomo-consumatore?

La prima preoccupazione emersa al proposito è stata quella ambientale, e il principio di precauzione trae proprio origine dal diritto tedesco ambientale ma si trapianta in quello internazionale¹, sempre con riferimento all'ambiente. Dopo le Conferenze Ministeriali per la protezione del mare del Nord², il principio n. 15 della Dichiarazione di Rio del 1992 mette in evidenza la necessità di adottare la precauzione al fine di evitare il provocarsi di danni irrimediabili all'ambiente.

Altre conferenze internazionali hanno valorizzato questo principio, anche se non poche volte le formule adottate appaiono in certa misura vaghe, come gli esempi che seguono dimostrano.

* Università degli Studi di Ferrara

¹ Sul punto v. SCHMIDT, *Einfuehrung in das Umweltrecht*, II ediz., Monaco di Baviera, 1989, p. 7 ss.; SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Manchester, 1995, p. 208 ss. e AA.VV., *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, a cura di A. Bianchi e M. Gestri, Milano, 2006.

² Ricordate dalla *Comunicazione sul principio precauzionale* della Commissione CE, COM (2000) def. del 2 febbraio 2000.

Il Preambolo della Convenzione sulla Biodiversità del 1992 recita, infatti: «Allorché vi sia un rischio di una significativa riduzione o perdita della diversità biologica, la mancanza di piena certezza scientifica non dovrebbe essere usata come una ragione per posporre misure per evitare o minimizzare un tale rischio»; la Convenzione sul cambiamento climatico del 1992 afferma che «Le Parti dovrebbero prendere misure precauzionali...»; il Protocollo sulla Biosicurezza del 2000, detto protocollo di Cartagena³, sostiene che «la mancanza di certezza scientifica [...] non dovrebbe prevenire una parte dal prendere una appropriata decisione».

Il condizionale usato ripetutamente appare uno strumento quasi mirante a relegare il principio di precauzione a mero discorso di tipo programmatico; in ogni caso i contenuti riferibili al principio stesso appaiono mal delineati, dagli incerti confini e di difficile attuazione, oltre che in certa misura diversificati da caso a caso.

Queste considerazioni spingono l'interprete a essere tentato di considerare il principio di precauzione di natura metagiuridica; così facendo lo si può collocare fra le possibili linee guida delle regole nazionali e comunitarie, oltre che internazionali, in materia non solo di ambiente – con particolare riferimento alla biodiversità – ma anche di sicurezza alimentare, in connessione con la stessa salute degli uomini, degli animali e delle piante.

2. IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NEL DIRITTO COMUNITARIO PRIMA DEL REG. 178/2002

Venendo al trattato CE, la coscienza dell'esistenza di problemi legati all'impossibilità di intervenire con basi giuridiche sicure in materia ambientale ha indotto gli Stati membri della CE a introdurre, nelle successive modifiche apportate al trattato di Roma con l'Atto unico europeo, con il trattato sull'Unione europea e con il trattato di Amsterdam, alcune norme che, tra l'altro, introducono la locuzione "sviluppo sostenibile" (art. 2) e, nel Titolo XIX dedicato all'ambiente, il "principio di precauzione" senza, per altro, definirne i contenuti. L'art. 174, par. 2, infatti, afferma che «la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio

³ Il Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica è stato definito il 29 gennaio 2000 e firmato dalla CE a Nairobi, dov'era depositato per le firme degli aderenti, il 24 maggio successivo.

della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"».

Alcuni casi molto noti, anche se legati all'emergenza alimentare, hanno dato occasione alla Corte di giustizia di esprimere una posizione, in proposito. Nella causa C-180/96, relativa alle misure adottate dalla Commissione per fronteggiare la prima manifestazione della encefalopatia spongiforme bovina (malattia della mucca pazza)⁴ la Corte, negando pregio alle argomentazioni del Regno Unito, ha confermato la validità della decisione della Commissione di vietare l'esportazione dal Regno Unito di bovini, carni bovine e derivati fondando la sua decisione non solo sul diritto derivato (e cioè alcune direttive "veterinarie" che autorizzano la Commissione ad adottare le "misure necessarie" per evitare rischi alla salute di uomini e animali con la circolazione dei "prodotti a rischio"⁵), ma anche sul principio di proporzionalità, interpretato alla luce di un richiamato principio di precauzione tratto dalle norme ambientali: essa ha, infatti, affermato che «il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla misura meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti», ma ha poi considerato che «la protezione della salute umana rientra tra gli obiettivi della politica della comunità in materia ambientale» (non esistevano ancora gli artt. 152 e 153 del trattato, inseriti successivamente) sicché «si deve ammettere che quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata dei rischi per la salute delle persone, le Istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità dei rischi».

In questo caso si è risolto il problema ritenendo prevalente e "proporzionato" il principio di precauzione, nel senso che si sono voluti evitare rischi, considerati probabili, al consumatore; tuttavia l'esempio non serve a chiarire ipotesi più "dubbe", davanti alle quali si fronteggiano la soluzione USA del *risk assessment* (calcolo del rischio) e l'uso dell'ancora indefinito principio di precauzione, che sembra, comunque, difficile da concretizzare, al fine di fornire una protezione preventiva.

⁴ Sentenza del 5 maggio 1998, in causa C-180/96, *Regno Unito – Commissione (mucca pazza I)*, Raccolta, I, 2265.

⁵ Si tratta delle dirr. 89/239 dell'11 dicembre 1989 e 90/525 del 26 giugno 1990, del Consiglio, in GUCE rispettivamente L 395 del 1989 e L 224 del 1990.

Un criterio sostanziale potrebbe rinvenirsi nella distinzione, se ci si limita a osservare i cibi – prescindendo dalle malattie animali che si presume siano trasmissibili all'uomo – fra quelli tradizionali e quelli nuovi; in questo caso l'attenzione viene rivolta ai secondi, che tali sono riconosciuti se non considerati equivalenti a quelli tradizionali. Ma, come si vede, il problema si sposta sul significato d'equivalenza che, in un primo tempo, sembrava poter essere utilizzato per gli OGM, mentre successivamente si è arrivati a sostenere che, comunque, ogni “additivo” alimentare derivato o contenente OGM deve essere etichettato indicando la sua origine per il fatto di non essere “equivalente”⁶. Ma questa etichettatura non significa, ovviamente, un'accertata pericolosità del prodotto né un dubbio serio sulla sua innocuità, poiché se così fosse il cibo in questione non potrebbe essere messo in commercio, a poco valendo l'etichetta per prevenire pericoli effettivi.

D'altra parte la stessa Commissione, nella Comunicazione sul principio precauzionale⁷, utilizza sia il principio di proporzionalità che quello precauzionale per la valutazione del c.d. *risk management*, suggerendo che le misure basate sul principio di precauzione non devono essere sproporzionate. Come ben si può comprendere, anche in sede comunitaria il ricorso al principio di precauzione avviene con molte riserve e prudenze, pur di fronte a problemi “interni”; nel caso di simili questioni, che coinvolgano rapporti con Membri della WTO, la prudenza finisce per essere maggiore, anche se una certa “audacia” è stata mostrata – pur senza successo – nella vicenda dei bovini allevati con gli ormoni.

Un secondo caso, sempre relativo alla c.d. “mucca pazza”⁸, ha consentito alla Corte di affermare che uno Stato membro può vietare l'importazione di teste di bovini contenenti materiali che presentano rischi con riguardo all'encefalopatia spongiforme bovina, in quanto provvedimento cautelare autorizzato dall'art. 9, par. 1, comma 4°, della dir. 89/662, anche se la decisione adottata dalla Commissione prevede che la data di applicazione delle misure da essa stabilite siano differite.

Una partita di teste di bovini, pur munite di certificati sanitari attestanti la loro utilizzabilità per il consumo umano, veniva confiscata e dichiarata inutilizzabile

⁶ Per questo arg. si rinvia ad altra parte del testo ove si tratterà sia degli OGM che dei “*novel foods*”.

⁷ La Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione è datata 2 febbraio 2000 ed è stata trasmessa al Consiglio il 4 febbraio 2000; essa è contenuta nel doc. COM/2000/0001 def.

⁸ Sentenza del 5 dicembre 2000, in causa C-477/98, *Eurostock – Dep. of Agriculture for Northern Ireland*, della quale ho pubblicato una sintesi con breve commento in «Dir. giur. agr. amb.», 2001, p. 411.

dal *Department of Agriculture for Northern Ireland* senza una visita delle merci sequestrate e sulla base del fatto che queste teste contenevano materiale a rischio.

Il problema consisteva nel fatto che esisteva una decisione della Commissione, la n. 97/534, che non era ancora applicabile alla data del verificarsi dei fatti (benché essa fosse già stata adottata). Il governo francese, intervenuto in causa, aveva osservato, non senza fondamento, che la giurisprudenza della Corte ha sempre sostenuto che in pendenza del termine di trasposizione di una direttiva (in questo caso si dovrebbe dire di applicazione di una decisione, ma il discorso ha il medesimo significato), gli Stati membri devono astenersi dall'adozione di disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato che l'atto comunitario si prefigge; pertanto doveva ritenersi legittimo il comportamento delle autorità britanniche.

La Corte ha risolto ancor più sbrigativamente e semplicemente il caso: l'art. 9, par. 1, 4° comma, della dir. 89/662 prevede che lo Stato membro destinatario «può, per motivi gravi di salvaguardia della sanità pubblica o di salute animale, adottare provvedimenti cautelari in attesa delle misure che dovranno essere prese in conformità del par. 4 dello stesso articolo». Ne consegue che l'adozione di una decisione della Commissione non preclude, nell'attesa della sua applicazione, allo Stato il diritto di adottare esso stesso provvedimenti cautelari, anche per il fatto che il testo della decisione non lascia trasparire in alcun modo «l'idea che nessun provvedimento di salvaguardia sarebbe necessario in attesa della sua applicazione».

D'altra parte, risulta dai considerando premessi alla decisione che la BSE rappresentava, «all'epoca dell'adozione dell'ordinanza del Nord Irlanda, cioè nel 1997, un grave pericolo per la sanità pubblica».

Non v'è dubbio che il *risk management*, come inteso negli USA, potrebbe portare a escludere necessari interventi, qualora mancassero prove definitive sulla contagiosità per l'uomo della BSE, potendosi solo intervenire per la tutela dei bovini (se il contagio fosse provato), salvo ricorrere al risarcimento del danno, anche biologico – come accade negli USA per i fumatori – che, tuttavia, interverrebbe quando la dannosità dell'evento fosse conclamata.

La burrascosità delle vicende che hanno caratterizzato l'entrata nella Comunità di semi di soia e di mais geneticamente modificati non poteva non arrivare davanti alla Corte di giustizia, investita di due domande pregiudiziali del *Conseil d'Etat* francese⁹. La prima non interessa in questa sede, mentre,

⁹ Si tratta della sentenza del 21 marzo, in causa C-6/99 2000, *Association Greenpeace France e altri e Ministère de l'Agriculture et de la Pêche e altri*, con l'intervento di Novartis Seeds SA e Monsanto Europe SA, pubblicata con mio commento in «Riv. dir. agr.», 2000, II, p. 118 ss.

quanto alla seconda, la Corte, in risposta al gioco a rimpiazzino avviato dal *Conseil d'Etat*, stabilisce che spetta al giudice nazionale provvedere se riscontri, nella procedura che lo Stato doveva seguire per avviare la pratica, irregolarità le cui caratteristiche siano idonee a pregiudicare la validità della decisione favorevole della Commissione, eventualmente disponendo la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di attuazione della detta decisione fino a che la Corte non abbia statuito sulla questione della validità. Inoltre, «ove lo Stato membro interessato nel frattempo sia entrato in possesso di nuove informazioni che lo inducono a ritenere che il prodotto oggetto della notifica possa essere pericoloso per la salute e l'ambiente, esso non sarà tenuto a dare il proprio consenso, a condizione che ne informi immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri».

Conviene, allora, ricordare le parole della Commissione contenute nella Comunicazione sul principio di precauzione: «Il principio di precauzione non è definito dal Trattato, che ne parla esplicitamente solo in riferimento alla protezione dell'ambiente. Tuttavia, in pratica, la sua portata è molto più ampia ed esso trova applicazione in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità. La Commissione ritiene che la Comunità, come gli altri membri dell'OMC, ha diritto di stabilire il livello di protezione [...] che ritiene appropriato»¹⁰.

A ben vedere la concezione di precauzione espressa risulta essere diversa da quella sostenuta dai più accesi "precauzionisti", ovvero addirittura rovesciata. Infatti, se il principio di precauzione, per gli altri significa che, mancando certezze scientifiche, si può impedire la circolazione del prodotto interessato, dal discorso della Commissione emerge, invece, che solo se sorgono dubbi ragionevoli da parte della scienza circa gli effetti del bene in questione si può prendere una misura "precauzionale". Questa lettura propone, comunque, "un corretto equilibrio tale da consentire l'adozione di azioni proporzionate non discriminatorie, trasparenti e coerenti"; pertanto la lettura che la Commissione, almeno in queste specifiche parti dalla Comunicazione, offre del principio appare più che come una esplicitazione della precauzione come una interpretazione prudente dell'Accordo sps. Infatti «la Commissione si propone di [...] evitare un ricorso ingiustificato al principio di precauzione che diverrebbe una forma dissimulata di protezionismo».

¹⁰ Punto 3 della Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione.

Resta la sensazione che la Commissione sia combattuta fra le richieste del Parlamento europeo e dell'opinione pubblica da un lato, e gli obblighi internazionali dall'altro; in funzione di queste divergenti e in certa misura contrastanti esigenze, essa non può fare emergere dalle sue parole una lettura del principio che non tenga conto della sua non ampia praticabilità, per ora almeno, a livello internazionale, in particolare nel settore alimentare. La posizione della Comunicazione sembra esprimere implicitamente l'inconfessata – e inconfessabile – aspirazione a dare due letture del principio a seconda che il problema che si proponga sia di “mercato interno” o di “mercato internazionale”; la tentazione sarebbe di esprimere una lettura più radicale del principio nel primo caso, più consona agli accordi internazionali sottoscritti nel secondo, al fine di evitare “guerre commerciali” che, secondo le regole attuali dell'Accordo SPS, finirebbero con una sconfitta della CE.

Quest'ultimo orientamento emerge ancora quando la Commissione afferma che «invocare il principio di precauzione non consente di derogare ai principi generali di una buona gestione dei rischi»; tali principi, sono la proporzionalità, la non discriminazione, la coerenza, l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dalla mancanza di azione, l'esame dell'evoluzione scientifica¹¹.

Di rilievo sono le considerazioni che la Commissione fa sull'onere della prova in relazione al principio di precauzione, considerato che esso, come viene espresso – ad esempio – nel protocollo di Cartagena (relativo, per altro, alla biodiversità), si fonda sulla necessità che, a richiesta dello Stato ricevente, l'importatore dimostri la non nocività del bene da importare. La Commissione distingue fra prodotti che richiedono un'autorizzazione preventiva prima di essere immessi sul mercato (ad esempio medicine, antiparassitari, additivi alimentari, OGM) e altri, per i quali la procedura non è richiesta. «Una azione adottata sulla base del principio di precauzione può comportare in alcuni casi una clausola che preveda l'inversione dell'onere dalla prova sul produttore, il fabbricante o l'importatore; tuttavia un tale obbligo non può essere sistematicamente previsto in quanto principio generale». In realtà, le formulazioni più note di questo ancora incertamente definito principio di precauzione prevedono la necessaria inversione dell'onere della prova, a fronte della mancanza di dati scientifici certi sulla non dannosità del prodotto.

Il che ci riporta alla considerazione di fondo relativa a questo problema: così come è impossibile dimostrare l'innocuità di un alimento – tradizionale o nuovo che sia, derivato da un prodotto agricolo tradizionale o geneticamen-

¹¹ Punto 6. 3. 1 della Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione.

te modificato – altrettanto difficile è dimostrare che qualsiasi cibo o materia prima alimentare da tempo utilizzata, anche se modificata di recente, non è potenzialmente pericolosa.

Tutto sommato, dunque, pur con le sue oscillazioni, la Comunicazione della Commissione appare un documento equilibrato, venuto a cadere nel momento in cui è ancora in essere la polemica sull'uso di OGM; essa, tra l'altro, appare essere anche la risposta alla richiesta del Consiglio "di essere in futuro ancora più determinata nel seguire il principio di precauzione"¹².

3. IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NEL REG. 178/2002 E NELL'ACCORDO SPS

Tutto il lavoro condotto dalla Commissione (confortata in parte dalle sentenze della Corte di giustizia) doveva trovare una realizzazione riordinante nel nuovo fondamentale regolamento concernente la sicurezza alimentare, il reg. 178/2002, nel quale emerge più che un vero e proprio principio precauzionale, il difficile equilibrio fra i due interessi in gioco (protezione del consumatore e libertà di circolazione degli alimenti); tale situazione la si può cogliere nella soluzione adottata nell'art. 7 del reg. 178/2002, rubricato "principio di precauzione" ma formulato in modo che si possa ritenere "compatibile" con l'Accordo SPS, e in particolare con il suo art. 5, sicché di precauzione in senso stretto non si tratta.

A questo punto appare opportuno riprendere la questione al punto in cui la si è lasciata in precedenza, e cioè considerare più da vicino il principio di precauzione.

Venendo all'alimentare, si può considerare l'Accordo SPS, contenuto nel trattato istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio, alla luce del principio di precauzione, inteso, tuttavia, in modo più pregnante. Al fine di valutare una sua applicabilità, occorre rifarsi al fatto che (art. 2) le misure sanitarie e fitosanitarie possono essere applicate solo quando ciò sia necessario a proteggere la salute e la vita degli uomini, animali e piante, sulla base di principi scientifici che, soli, possono consentire l'introduzione e il mantenimento di ostacoli al commercio. Tali ostacoli dovranno essere basati su *standards* ricavati da norme, raccomandazioni e linee guida internazionali; l'art. 3, par. 3, dell'Accordo SPS sostanzialmente prevede, dunque, la necessità di una giustificazione scientifica a livello internazionale per ammettere una misura più restrittiva degli *standards* ricordati or ora.

¹² Si tratta della Risoluzione del Consiglio del 13 aprile 1999.

Tale misura è, inoltre, utilizzabile solo in quanto parametrata al principio di proporzionalità, in base al quale le misure non devono essere più restrittive di quelle strettamente necessarie per raggiungere un appropriato livello di protezione, e purché abbia carattere transitorio. Infatti, l'art. 5, par. 7, dell'Accordo sps sembra richiamarsi al principio di precauzione – pur senza nominarlo – nel considerare l'insufficienza delle conoscenze scientifiche e nell'ammettere misure, che per altro debbono restare provvisorie.

Una chiara incorporazione del principio di precauzione nell'Accordo sps, al di là di questo modesto riferimento, sembra in certa misura audace, e alla lettera delle norme in esso contenute ha provveduto a dare interpretazione il *Panel* prima, l'*Appellate Body* poi, in occasione della controversia USA – Comunità in materia di bovini allevati utilizzando certi ormoni.

In questa vicenda il *Panel* concluse¹³ che il divieto d'importazione delle carni americane nella CE non si giustificava poiché non rispondeva a quanto disposto dalle norme dell'Accordo sps, non essendo il divieto fondato su «*standards* internazionali esistenti, né su un adeguato procedimento di valutazione del rischio, ponendo invece in essere una restrizione ingiustificata al commercio internazionale», né venne tenuto in conto il tentativo di fare riferimento al principio di precauzione suggerito dalla CE nell'interpretare l'Accordo.

L'*Appellate Body*, nella propria decisione, pur confermando il risultato pratico della decisione del *Panel*, ha riconosciuto l'importanza del ricorso alla “procedura di valutazione del rischio” (art. 5 dell'Accordo sps). Ma la valutazione del rischio comporta un'analisi che non porta automaticamente all'adozione del principio precauzionale; infatti l'*Appellate Body* non ha accettato l'ampia interpretazione che di esso suggeriva la CE, la quale pretendeva di fondare l'esclusione dell'importazione di carni bovine USA considerando il principio di precauzione come un principio generale del diritto internazionale, ovvero come una norma consuetudinaria di diritto internazionale. Al contrario gli USA negavano che tale principio avesse questi caratteri, essendo invece norma programmatica, di indirizzo non formale, mentre il Canada si spingeva fino a considerare il principio precauzionale come un “principio emergente di diritto” che, in futuro, potrà diventare un principio generale di diritto riconosciuto dalle Nazioni civili, ma ora non lo è ancora.

Nel negare l'interpretazione proposta dalla Comunità, l'*Appellate Body* ha, tuttavia, dichiarato che il principio di precauzione potrebbe, oggi, conside-

¹³ I rapporti del *Panel* e dell'*Appellate Body* sono riportati nel sito internet della OMC www.wto.org.

rarsi un principio generale di diritto internazionale consuetudinario ambientale, ma non già di diritto internazionale generale. In ogni caso, anche se si fosse accettata la posizione Comunitaria, il principio avrebbe consentito, alla luce dell'Accordo sps, solo una sospensione temporanea delle importazioni di bovini dagli USA, da eliminare se non si fossero raggiunte sufficienti certezze scientifiche sulla nocività della loro carne. In caso contrario le importazioni avrebbero dovuto essere riaperte, proprio alla luce del principio di precauzione come formulato indirettamente dall'art. 5, par. 7, dell'Accordo sps.

Nel caso detto dei prodotti agricoli giapponesi¹⁴ l'*Appellate Body* ha mantenuto la sua posizione condannando il comportamento delle Autorità giapponesi che pretendevano di testare ogni singola varietà di prodotti agricoli mettendola in quarantena anche quando tale trattamento era stato realizzato per altre varietà del medesimo prodotto. In questo caso il rapporto contiene una affermazione interpretativa dell'art. 5, par. 7, tale per cui il Membro che voglia adottare una misura sanitaria o fitosanitaria provvisoria deve rispettare le quattro condizioni elencate nella norma, e cioè l'insufficienza delle informazioni scientifiche, l'utilizzazione delle informazioni scientifiche disponibili, la ricerca di informazioni addizionali necessarie per una valutazione più obiettiva del rischio e la rivasitazione conseguente, in un ragionevole periodo di tempo (ragionevole in relazione al caso di specie), delle misure adottate mancando le decisive evidenze scientifiche.

In sostanza, cioè, l'accordo sanitario e fitosanitario, al suo art. 4, accoglie, piuttosto, un principio che può essere avvicinato in modo sensibile a quello d'origine giurisprudenziale comunitario noto sotto il nome di *Cassis de Dijon*, secondo il quale ciò che è prodotto e commercializzato legittimamente in uno Stato che fa parte dell'ordinamento comunitario deve poter essere posto liberamente in circolazione negli altri Stati, a meno che non si provi la sua nocività; in sostanza, cioè, si pone a carico di chi non vuole l'introduzione del prodotto sul suo territorio, l'onere della prova sulla dannosità del prodotto in questione. Infatti l'art. 4 recita: «Un Membro accetta come equivalenti le misure sanitarie o fitosanitarie degli altri Membri, anche se esse differiscono dalle proprie o da quelle applicate da altri Membri che commerciano nello stesso prodotto, se il Membro esportatore dimostra oggettivamente al Membro importatore che le sue misure raggiungono il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria ritenuto appropriato dallo stesso Membro importatore».

Questo significa, nella sostanza, che potrebbe esservi il rischio di un alli-

¹⁴ Il rapporto dell'*Appellate Body* nel *Caso dei prodotti agricoli giapponesi* è riportato in www.wto.org.

neamento su livelli medio-bassi della protezione della salute dei consumatori; tuttavia appare anche evidente che, soprattutto nei Paesi sviluppati, la rapidità della circolazione delle notizie e la vigilanza esercitata dalla pubblica opinione e dal “quarto potere” rendono infrequenti al massimo esempi di danni derivati dall'alimentazione a causa di nocività intrinseca dei cibi.

In ogni caso, da queste poche considerazioni emerge già una certezza: la grande difficoltà di arrivare a una ricostruzione della portata e di un significato unitario del principio di precauzione¹⁵.

Pertanto, sebbene il principio in questione si sia affermato in materia ambientale e abbia avuto la sua più celebre definizione nel corso della già ricordata Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (Rio de Janeiro, 1992), esso ha mostrato una forza espansiva tendendo ad affermarsi in discipline diverse; da ciò è derivato il fatto che lo stesso sia andato progressivamente differenziandosi, configurandosi, dunque, come principio settoriale¹⁶. Da qui l'assodata difficoltà degli interpreti nella ricostruzione della portata e di un significato unitario del principio precauzionale.

Queste considerazioni portano necessariamente a riconoscere la natura differenziata, in relazione alle diverse ipotesi, del principio, anche se taluni ritengono si possa rinvenire un parametro comune caratterizzante le enunciazioni adottate dai testi giuridici e cioè l'attribuzione di rilevanza giuridica a situazioni di incertezza scientifica, elemento che consente, peraltro, di cogliere la distinzione fra prevenzione e precauzione¹⁷.

Dunque, la natura del principio permette, quanto meno, una duplice interpretazione; infatti, a fronte a un rischio attuale o potenziale, si può optare per una sua interpretazione che causerebbe l'obbligo di tenere un comportamento precauzionale, al verificarsi di determinate condizioni, o per una inter-

¹⁵ Mette in evidenza la grande difficoltà di pervenire a una nozione unitaria del principio di precauzione P. BORGHI, *Il principio di precauzione, tra diritto comunitario e accordo S.P.G.*, in «Dir. e Giur. Agr. Amb.», 2003.

¹⁶ Sul principio di precauzione, in generale si veda T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in «Rivista di diritto internazionale», 1992, pp. 699 e ss.; P. W. BIRNIE-A. E. BOYLE, *International Law and the Environment*, 2° ed., Oxford, 2002, pp. 82 e ss.; G. GRADONI, *Il principio di precauzione nel diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, pp. 625 e ss.; S. DI BENEDETTO, *La funzione interpretativa del principio di precauzione in diritto internazionale*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2006, pp. 321 e ss.; C. E. DENIA, *Il principio di precauzione fra Stati membri e Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2006, pp. 1121 e ss..

¹⁷ Nel senso del testo mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *La Corte di Giustizia, il ravvicinamento delle legislazioni e il principio di precauzione nel diritto alimentare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2005, pp. 649 e ss.; Id., *Precauzione ed equivalenza delle garanzie igienico sanitarie*, in «Rivista di diritto agrario», 2002, pp. 200 e ss.

pretazione che tale obbligo non impone, ma si limita a suggerire “prudenza”. Sembra, tuttavia, preferibile insistere per una differenziazione fra le versioni ambientalistica e alimentare del principio, fondando questa posizione sulla diversa formulazione del principio presente nelle rispettive norme di riferimento¹⁸.

Ora, tornando all'art. 7 del reg. 178/2002, si può rilevare che esso prende le mosse dal 26° considerando, nel quale si constata che «alcuni Stati membri hanno adottato normative orizzontali nel campo della sicurezza alimentare, imponendo in particolare agli operatori economici l'obbligo generale di immettere sul mercato solo prodotti sicuri»; che «tali Stati membri applicano tuttavia criteri fondamentali diversi per determinare la sicurezza degli alimenti», e che «tali impostazioni divergenti e la mancanza di una normativa di tipo orizzontale in altri Stati membri potrebbero far sorgere ostacoli al commercio dei prodotti alimentari. Ostacoli analoghi potrebbero sorgere per quanto riguarda il commercio dei mangimi», e ancora il 27° considerando afferma la necessità di «stabilire requisiti generali affinché soltanto gli alimenti e i mangimi sicuri siano immessi sul mercato, allo scopo di permettere l'adeguato funzionamento del mercato interno di tali prodotti».

Dunque, il problema si proponeva, alla Comunità, sotto due profili; occorreva evitare da un lato che il mercato unico fosse frazionato in tanti mercati isolati attraverso l'uso dell'art. 30 del trattato, applicabile in mancanza di tutte le misure armonizzate necessarie a livello comunitario, dall'altro che si potesse incorrere in sanzioni della WTO per violazione di norme del trattato di Marrakech a causa del comportamento di uno o più Stati membri.

Esaminando, inoltre, l'art. 7 si può constatare che:

- poiché il par. 1 recita «Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio», esso induce a ritenere che la precauzione prevalga;
- il par. 2 afferma che «Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito

¹⁸ Sembra orientato per una diversità fra i due significati del principio L. GRADONI, *Il principio di precauzione...*, cit.

dalla Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente», con ciò proponendo, di conseguenza, una lettura del principio sostanzialmente coerente con le prescrizioni contenute nell'art. 5 dell'Accordo sps che, dunque, sembrano, al legislatore comunitario, incorporare almeno in parte il principio di precauzione. Né potrebbe essere diversamente, posto che, appunto, il rispetto dell'Accordo costituisce una necessità essenziale per l'economia comunitaria, mentre è del tutto evidente che in presenza di un pericolo indubitabile o molto probabile per la salute umana, le restrizioni commerciali messe in atto potrebbero essere giustificate anche alla luce degli impegni internazionali.

La valutazione del rischio si deve basare, come visto, sugli elementi scientifici a disposizione, ma non è difficile prevedere ipotesi nelle quali possano mancare elementi scientificamente certi e definitivi (o siano presenti solo opinioni scientifiche minoritarie a proposito della dannosità di un alimento o di un mangime) per impedire la circolazione di alimenti colpiti da dubbi o sospetti di non innocuità. Naturalmente non si fa qui riferimento alla generale potenziale pericolosità dei cibi, dannosi se assunti in modo smodato ovvero se utilizzati per l'alimentazione di soggetti intolleranti oppure colpiti da certe malattie; si vuole, invece, far cenno agli alimenti sui quali taluno può avanzare sospetti di pericolosità generale, anche sulla base di qualche elemento scientifico non ancora sufficiente perché incompleto o frutto di analisi non ripetute o non ripetibili. In questi casi il punto di equilibrio fra gli interessi dei consumatori e della libera circolazione degli alimenti potrebbe ritrovarsi nel principio di precauzione.

Tuttavia l'art. 7 del regolamento, nell'enunciare questo principio, adotta una formula fragile, affermando che «possono essere adottate [...] misure provvisorie di gestione del rischio»; dunque, il principio non trova applicazione obbligatoria ma solo eventuale, a dimostrazione di una notevole “prudenza” del legislatore comunitario, che non vuole vincolarsi aprioristicamente al principio non solo da lui stesso in altre sedi affermato, ma anche più volte richiamato dalla Corte di giustizia – proprio in materia di protezione della salute, e dunque utilizzabile in relazione agli alimenti¹⁹ – quale principio

¹⁹ V. L. GRADONI, *Commento all'art. 7*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea* (commento al reg. 178/2002), a cura dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, 1-2.

generale dell'ordinamento comunitario. Non si può, per altro, mancare di osservare che la precauzione, in generale, è un comportamento per sua natura non obbligatorio, e che il giudizio sulla necessità di adottarla non può non mutare al cospetto di gradazioni diverse di rischio, come d'altra parte lo stesso art. 7 evidenzia richiamando il principio di proporzionalità.

Interessante, a proposito dell'utilizzazione del principio di precauzione, è individuare chi sia autorizzato ad applicarlo in via generale, dato che scopo del regolamento è di rimettere ordine in un settore normativo con cui – a seguito dei problemi già ricordati quali quello della BSE e quello degli OGM – gli Stati membri hanno spesso agito cercando di utilizzare poteri tutt'altro che sicuramente da loro esercitabili, come la vicenda della mancata esecuzione della decisione della Commissione sulla rimessa in circolo della carne inglese da parte della Francia²⁰, ovvero quella di leggi nazionali sugli OGM²¹ stanno a dimostrare.

Orbene, sembra che tale potere spetti *in primis* alla Commissione, quale Istituzione di “gestione” del mercato comunitario; occorre, però, dire che non manca chi ritiene che tale potere spetti anche agli Stati membri²², dato che ci si trova in “assenza di armonizzazione” sicché “gli Stati membri sono liberi di stabilire il grado di protezione sanitaria che intendono assicurare al proprio interno”; chi sostiene ciò, argomenta, a mio avviso, in modo non del tutto convincente sulla base di un'affermazione – che trova qualche conforto nel 20° considerando premesso al regolamento – la quale deve essere, tuttavia, nella sostanza, accolta, anche se tenendo presenti non pochi distinguo. Infatti l'art. 7 da un lato autorizza l'utilizzo del principio al fine di «raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità» e non nel singolo Stato membro (che pure ne fa parte), dall'altro afferma che «tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole», e simile affermazione propone sia il problema di chi possa giudicare la ragionevolezza del tempo trascorso – e appare difficile ammettere che tale diritto spetti allo Stato membro – sia quello dell'indeterminatezza del termine stesso, che ancora una volta fa pensare a un potere riservato alla Comunità e non allo Stato.

Inoltre, si deve rammentare che il regolamento prevede l'istituzione di un

²⁰ Mi permetto di rinviare ad alcuni miei commenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia (preceduti dai punti fondamentali delle corrispondenti sentenze), fra i quali uno relativo alla vicenda delle carni inglesi in Francia, pubblicati sotto il titolo di *Carni bovine, abbattimenti di vitelli e etichette tra precauzione e libera circolazione delle merci*, in «Riv. dir. Agr.», 2002, II, p. 155 ss.

²¹ Si veda al proposito, a mo' d'esempio, il caso italiano, nel quale si è vietata la circolazione di alcuni mais GM utilizzando la clausola di salvaguardia che ammetteva tale intervento sulla base di un “valido motivo” senza chiarire il significato e i limiti dell'eccezione.

²² In tal senso si esprime GRADONI, *Commento all'art. 7*, cit.

sistema di allarme rapido «per la notificazione di un rischio diretto od indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi. Ad esso partecipano gli Stati membri, la Commissione e l'Autorità [...]. La Commissione è responsabile della gestione della rete»; essa deve essere informata immediatamente di ogni provvedimento preso da uno Stato membro «in seguito alla ricezione di notificazioni e delle ulteriori informazioni trasmesse nell'ambito del sistema di allarme rapido» ovvero più semplicemente nell'ambito del sistema di allarme rapido anche precedentemente all'arrivo di notificazioni o di altre informazioni²³. Dunque, ma limitatamente alle ipotesi previste dall'art. 50 (e anche a quelle individuate dall'art. 54 del regolamento, il quale si riferisce alle situazioni di emergenza e condiziona l'azione statale all'inerzia della Commissione e la considera comunque “misura cautelare provvisoria”, a conferma dell'accentramento degli interventi nelle mani della Comunità), gli Stati membri possono intervenire sulla circolazione di un prodotto o di una partita di esso; proprio le puntigliose disposizioni contenute nell'art. 50 fanno ritenere preferibile la tesi che il principio di precauzione possa essere utilizzato, in fattispecie diverse da quelle previste per l'allarme rapido o le situazioni di emergenza, solo dalla Commissione, dato che l'art. 7 non stabilisce procedure dettagliate ma solo regole flessibili quali quelle già descritte, mentre quando si prevede il possibile intervento degli Stati membri si dettano norme precise²⁴. Naturalmente quando il regolamento autorizza l'azione statale, e ciò accade limitatamente alle azioni sopra descritte, lo Stato deve ispirarsi comunque al principio di precauzione come espresso dall'art. 7, e cioè agire con proporzionalità e stabilendo solo “le restrizioni al commercio che siano necessarie”. Inoltre, l'Autorità – la cui composizione ben diversa da quella che caratterizza i molteplici comitati largamente presenti nell'esperienza comunitaria, garantisce una tecnicità e un'indipendenza credibile – «offre consulenza scientifica e assistenza scientifica e tecnica per la normativa e le politiche della Comunità in tutti i campi che hanno una incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi»²⁵, ed è deputata a fornire la valutazione del rischio, della quale la gestione dello stesso

²³ V. il par. 5 e il par. 3, lett. a), dell'art. 50, a proposito del quale v. il commento di PETRELLI, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commento al reg. 178/2002)*, a cura dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, 1-2, p. 428 ss.

²⁴ D'altra parte anche la formulazione apposta di un articolo, il 55, relativo al piano generale per la gestione delle crisi, induce a mantenere la posizione espressa in precedenza. Sull'art. 55 v. il commento di BOLOGNINI, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commento al reg. 178/2002)*, a cura dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, n. 1-2, p. 443 ss.

²⁵ Così recita il par. 2 dell'art. 22 del reg. 178, a proposito del quale v. il commento di BENOZZO, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commento al reg. 178/2002)*, a cura dell'Istituto

deve “tenere conto” unitamente al principio di precauzione, «laddove sussistano le condizioni di cui all’articolo 7, paragrafo 1, allo scopo di raggiungere gli obiettivi generali in materia di legislazione alimentare»²⁶. Ma la stessa Autorità può ispirarsi al principio di precauzione, anche se probabilmente solo nel senso di valutare se gli alimenti – considerati alla luce dell’art. 14 del reg. 178/2002 – possano essere stimati dannosi per la salute. Il fatto che la formulazione dell’art. 14, par. 4, contenga un ripetuto riferimento alla possibilità (e non alla certezza) che un cibo possa essere dannoso consente all’Autorità di esprimere giudizi in assenza di una vera certezza scientifica ma anche solo sulla base di una possibilità che potrebbe essere remota o meno. In questo caso sembra probabile che l’orientamento dell’Autorità potrebbe formarsi sulla base della minoranza qualificata, cui si fa riferimento all’art. 38, par. 1, del reg. 178, anche se solo per imporre la pubblicità degli atti dell’EFTA, con accluse anche e sempre le opinioni di minoranza²⁷. Si vuol dire, cioè, che una valutazione del rischio ai sensi dell’art. 14 potrebbe trovare la sua base non già su di un’opinione consolidata dalla scienza ma anche solo sul parere di una minoranza di studiosi di valore; spetterebbe, poi, alle Istituzioni comunitarie decidere sul come gestire questo rischio.

Sembra, dunque, che la competenza a porre in essere misure precauzionali, in casi diversi da quelli stabiliti dal sistema di allarme rapido o per le ipotesi di situazioni di emergenza, spetti alla sola Comunità, anche in considerazione del fatto che, quanto meno a totale attuazione delle misure previste dal regolamento, che si dà tempo fino all’inizio del 2007 per compiere l’opera, si dovrebbe ritenere completato il ravvicinamento delle legislazioni alimentari sotto il profilo igienico sanitario, se non realizzata addirittura una vera e propria unificazione delle stesse in un diritto alimentare europeo, con propri principi²⁸. Ma non è questa la sede per addentrarci sull’argomento, che richiederebbe una lunga e articolata trattazione.

di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, n. 1-2, p. 289 ss.

²⁶ Così l’art. 6 del reg. 178, sul quale v. GRADONI, in *La sicurezza alimentare nell’Unione europea (commento al reg. 178/2002)*, a cura dell’Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, n. 1-2, p. 198 ss.

²⁷ Sul punto v. GRADONI, *Il principio di precauzione nella disciplina del commercio internazionale*, Tesi di dottorato, Bologna, a.a. 2001-02, p. 219 ss.

²⁸ Non si deve, inoltre, trascurare il fatto che la Comunità ha competenza esclusiva in materia di commercio internazionale, sicché l’esclusione dell’importazione di prodotti provenienti da Paesi terzi da parte di uno Stato membro, per sua decisione autonoma e fondata su sospetti non sufficientemente fondati scientificamente, coinvolgerebbe comunque la responsabilità internazionale della CE.

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.