

NUOVI PROBLEMI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studi diretti da
Franco Gaetano Scoca

MATTEO SOLLINI

Il sistema della sicurezza alimentare
Profili di diritto amministrativo



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

Ringraziamenti

Confesso che questo lavoro è frutto di un ineludibile quanto costante “condizionamento ambientale”.

Vivere nella capitale della cosiddetta *Food Valley*, proclamata già nel 2015 Città Creativa Unesco per la Gastronomia, nonché sede da oltre tre lustri dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare, non può e non poteva lasciarmi indifferente. Del resto, negli ultimi anni, complici le numerose crisi alimentari, il tema della sicurezza alimentare ha trovato ampia eco nelle cronache quotidiane, generando inattesi e diffusi timori, ai quali, per la verità, non sempre il decisore pubblico è stato in grado di opporre soluzioni efficaci o anche solo rassicuranti.

In tale quadro, e nella specifica prospettiva del diritto amministrativo, si spiega questo mio sforzo di offrire, con il presente studio, una visione d’insieme di una disciplina che, atteggiandosi in termini sempre più puntuali ed articolati, ha contribuito a far assumere alla sicurezza alimentare il carattere di un “sistema”, governato da principi, forme e strutture del tutto peculiari.

Degli esiti di tale indagine sono e resto, come ovvio, l’unico responsabile, anche se non posso fare a meno di rivolgere un sentito ringraziamento a coloro che, in diverso modo, mi hanno aiutato (e talvolta spronato!) a compiere questo percorso di approfondimento, letteralmente donandomi il loro tempo e le loro preziose riflessioni.

Mi sia, dunque, consentito esprimere la più sincera gratitudine al prof. Giorgio Pagliari, di cui vorrei considerarmi allievo, se solo accettasse quel ruolo di Maestro, che tuttavia, per invidiabile umiltà, egli ha sempre affettuosamente rifiutato.

Con il medesimo spirito ringrazio vivamente il prof. Francesco Vetrò, che al prof. Pagliari è succeduto nella prestigiosa cattedra di diritto amministrativo del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Ateneo parmense. A lui devo l’attestazione di una fiducia, niente affatto scontata, nei miei mezzi, di cui io stesso mi trovo spesso a dubitare.

Infine, non posso non ringraziare, altrettanto sentitamente, la signora Micaela Bersani, per la paziente opera di raccolta e collazione dei miei appunti preliminari, nonché il dott. Riccardo Cioni, dottorando di ricerca in diritto amministrativo, a cui devo la preziosissima opera di rilettura e correzione delle bozze, condotta con una rara precisione, che è certo buon viatico per il suo futuro percorso accademico.

Parma, novembre 2023

Considerazioni introduttive

SOMMARIO: 1. La dimensione globale della sicurezza alimentare. – 2. Una disciplina trasversale e multilivello. – 3. Un diritto ineluttabilmente “complicato”? – 4. *Food safety* e *food security*: precisazioni terminologiche e perimetrazione del tema di indagine.

1. *La dimensione globale della sicurezza alimentare*

“La sicurezza alimentare è affare di tutti, dai governi e dalle aziende alimentari agli esperti scientifici e ai consumatori. La consapevolezza della sicurezza alimentare può prevenire le malattie di origine alimentare, quindi alimenti più sicuri significano una salute migliore. Senza sicurezza alimentare non può esserci sicurezza alimentare”.

Con questa dichiarazione solo apparentemente tautologica, a metà tra il monito e la constatazione, il Direttore Generale della FAO, Qu Dongyu, ha inaugurato la Tavola rotonda virtuale destinata a celebrare la quarta Giornata mondiale della sicurezza alimentare (7 giugno 2022), il cui slogan – “*Safer food, better health*” – rinvia icasticamente ad una ormai consolidata strategia globale, che vede nel cibo e più complessivamente nell’alimentazione umana il principale vettore di tutela della salute umana¹. Un valore, questo, che in un contesto di ormai consolidata globalizzazione, non conosce confini.

L’iniziativa dell’Agenzia delle Nazioni Unite – che si celebra dal 2019² – sancisce, dunque, la centralità e persino l’includibilità di un tema che, a partire dagli ultimi anni del secolo scorso, specie nell’ambito dell’Unione europea, segnata da plurime e gravissime emergenze³, è già stato fatto oggetto di frequenti e significativi interventi normativi, seguiti da campagne di indagine demoscopica e

¹ L’illustrazione dell’evento è reperibile all’URL <https://www.who.int/news-room/events/detail/2022/06/07/default-calendar/world-food-safety-day-2022-safer-food-better-health>.

² La giornata mondiale della sicurezza alimentare è stata proclamata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2018, con la Risoluzione n. 73/250, allo scopo di “attirare l’attenzione e ispirare azioni per aiutare a prevenire, individuare e gestire i rischi di origine alimentare, contribuendo alla sicurezza alimentare, alla salute umana, alla prosperità economica, all’agricoltura, all’accesso al mercato, al turismo e allo sviluppo sostenibile”.

³ Il riferimento è alle tristemente note crisi conseguite all’epidemia di Encefalopatia Spongiforme Bovina (BSE) e alle contaminazioni da diossina.

di successiva sensibilizzazione, anche in via mediatica, dell'opinione pubblica. Un tema che, per i suoi inevitabili riflessi transfrontalieri, acquista un carattere innegabilmente globale, di cui è ormai consapevole anche il proverbiale *quivis de populo*.

La traccia di questa maturata consapevolezza affiora sin dai primi anni del XXI secolo. Risale all'ormai lontano 2005 la prima rilevazione statistica effettuata da Eurobarometro, che fornì un'interessante ricostruzione dell'atteggiamento psicologico del consumatore medio di prodotti alimentari. Quest'ultimo mostrava una percezione complessivamente positiva del cibo, tanto che solo il 20% degli intervistati associava ad esso timori inerenti ad eventuali rischi o malattie⁴.

Solo sette anni dopo, nel 2012, una nuova indagine di Eurobarometro registrava già un sensibile mutamento di scenario, facendo emergere una più marcata contezza del carattere globale dei profili critici della sicurezza alimentare e della collegata necessità di adottare soluzioni non più circoscritte ai confini fisici dell'Unione. Per la prima volta, l'assoluta maggioranza del campione statistico (ben il 76%) indicava quale principale preoccupazione quella di garantire una sufficiente e adeguata produzione alimentare in risposta ai bisogni dell'intera popolazione mondiale, pur nella confermata fiducia nella capacità dell'Unione europea di soddisfare tale esigenza. Questa tendenza – che, come si vedrà appresso (§ 4), anticipava la futura oscillazione delle politiche comunitarie tra dinamiche di pura *food safety* e un approccio di più ampia *food security* – si rifletteva sulla conseguente e maggioritaria opinione, secondo cui l'Unione europea avrebbe dovuto assumere misure concrete per garantire la propria sicurezza alimentare, in particolare aumentando la produzione interna, al fine di ridurre progressivamente la dipendenza dall'importazione di prodotti agricoli da paesi terzi⁵.

Al contempo, nello studio del 2012 si evidenziava il carattere “cruciale” delle sfide globali, che le politiche di sicurezza alimentare sarebbero state chiamate ad affrontare nei decenni successivi, con particolare riferimento all'efficientamento dei sistemi di produzione e distribuzione, da svolgersi nel rispetto sia dei riflessi

⁴ *Risk Issues, Special Eurobarometer 238/Wave 64.1*, reperibile all'URL https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/riskperceptionmainfindings.pdf. Tuttavia, e, per certi versi, paradossalmente, la medesima indagine rivelò che, quando ai consumatori veniva sottoposto un elenco di possibili rischi associati al cibo, tra cui indicare quello o quelli ritenuti più rilevanti, i timori si ampliavano. Quel primo studio di Eurobarometro evidenziava che i consumatori tendevano ad essere per lo più preoccupati per i rischi causati da fattori esterni, sui cui ritenevano di poter esercitare un controllo scarso, o, addirittura, inesistente. Al vertice della scala delle preoccupazioni, con percentuali che oscillavano, significativamente, tra il 65% ed il 71% del campione statistico, figuravano i timori collegati, in particolare, alla presenza di residui di pesticidi in frutta e ortaggi, di residui di antibiotici ed ormoni nella carne, di nuovi virus (come l'influenza aviaria), e, infine, alla contaminazione del cibo da parte di batteri (in specie, salmonella e listeria).

⁵ *Special Eurobarometer 389: Europeans' attitudes towards food security, food quality and the countryside*, reperibile all'URL https://data.europa.eu/data/datasets/s1054_77_2_ebs389?locale=en.

dei cambiamenti climatici sull'agricoltura, sia della necessità di ridurre l'impatto delle pratiche agricole sull'ambiente, nella ben nota prospettiva dello sviluppo sostenibile⁶.

Il concepimento di una nuova e più estesa progettualità di larga scala del decisore pubblico in tema di sicurezza alimentare è, tuttavia, abbastanza recente, potendo dirsi avviato solo con la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 su una "*Strategia globale "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*"⁷.

In essa, il Parlamento europeo rammenta "*la responsabilità globale dei sistemi alimentari europei e il loro ruolo chiave nella definizione di standard globali per la sicurezza alimentare*", e invita la Commissione a "*rafforzare la dimensione globale della strategia per garantire il diritto a un'alimentazione adeguata*". Ciò, muovendo dalla constatazione che, poiché il mercato interno dell'UE è il maggiore importatore ed esportatore mondiale di prodotti agroalimentari, l'Unione "*dovrebbe utilizzare tale posizione quale attore globale di rilievo per fissare il parametro di riferimento e le norme dirette internazionali per sistemi alimentari sostenibili, sulla base del rispetto dei diritti umani e del lavoro, della concorrenza leale, del principio di precauzione, della protezione dell'ambiente e del benessere degli animali in linea con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio*".

La preoccupata presa di posizione del Parlamento di Strasburgo si presta a più chiavi di lettura. Da un lato, nel richiamo alla necessità che l'Unione svolga un ruolo da protagonista nella definizione degli standard globali di sicurezza alimentare, si coglie l'eco di una mai sopita contrapposizione tra UE e USA, che si è trascinata sino ai giorni nostri a far tempo dalla nota controversia della carne agli ormoni, decisa sfavorevolmente per l'UE nel 1998 in seno al WTO⁸. Dall'altro, il riferimento all'adeguatezza dell'alimentazione rinvia chiaramente all'esigenza di garantire l'approvvigionamento e la produzione di cibo sicuro non solo in Europa, ma anche nei paesi da cui e verso cui l'Unione importa ed esporta. La sicurezza dei partner commerciali extracomunitari è, infatti, decisiva per garantire la sicurezza del mercato interno dell'UE.

⁶ Simile monito è purtroppo rimasto *vox clamans*, specie se riconsiderato alla luce della drammatica condizione attuale della filiera produttiva europea, pesantemente condizionata dallo scoppio del conflitto in Ucraina, paese tra i maggiori produttori mondiali di cereali e di sostanze fertilizzanti. Per una condivisibile analisi delle criticità indotte da scelte di politica agricola europea non lungimiranti, vedasi, da ultimo, L. COSTATO, *Prodotti agricoli, cibo, ed energia: Marrakesh si allontana*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1/2022, 1 ss., che invoca una letterale "riconquista" della *food security*.

⁷ Parlamento europeo (2020/2260(INI)), in *GUUE*, n. C 184/2 del 5 maggio 2022, §§ 122, 126 e 132. La risoluzione parlamentare segue, invero, la di poco precedente Comunicazione della Commissione di identico titolo, adottata il 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final.

⁸ Cfr. WTO Appellate Body Report, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products, 1998, WT/DS 48/AB/R, su cui, *ex multis*, P. BORGHI-S. VISSER, *Alimentare & globale*, in *Riv. it. dir. alim.*, 2008, 1-3.

La risoluzione parlamentare del 2021 sarebbe passata però quasi inosservata, o se ne sarebbero quantomeno rinviati gli sviluppi applicativi, se non fosse nel frattempo scoppiato il conflitto in Ucraina, che ha costretto le istituzioni europee e nazionali a ripensare, non più solo in termini contingenti, le proprie politiche in tema di sicurezza alimentare.

Nella propria Comunicazione del 23 marzo 2022, significativamente intitolata “*Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*”⁹, la Commissione UE ha dovuto prendere atto che l’invasione dell’Ucraina ha ulteriormente destabilizzato il mercato agricolo mondiale, reso già fragile dalla pandemia di Covid-19 e dai cambiamenti climatici.

Nell’ottica di contrastare, in particolare, il rischio di ridotta accessibilità economica dei prodotti alimentari per le persone a basso reddito, la Commissione ha così istituito un nuovo meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell’approvvigionamento alimentare (EFSCM)¹⁰, volto a migliorare gli sforzi di coordinamento delle amministrazioni europee e nazionali, nonché dei pertinenti paesi terzi e portatori di interessi privati, per garantire l’approvvigionamento e la sicurezza alimentare nell’UE in tempi di crisi.

La Comunicazione *de qua* è stata anche l’occasione per ribadire che “*un mercato unico ben funzionante è il fondamento della sicurezza alimentare dell’UE, anche nell’attuale crisi*”. Di qui l’individuazione di plurimi settori di intervento a breve, medio e lungo termine, che vanno dalla stabilizzazione dei prezzi dei prodotti alimentari al controllo degli investimenti esteri diretti (IED)¹¹, passando per il riorientamento sostanziale dell’agricoltura e dei sistemi alimentari verso la sostenibilità e resilienza, in linea con il c.d. *Green Deal* europeo e la riforma della PAC¹².

Si tratta di obiettivi ambiziosi, la cui realizzazione passa attraverso l’adozione di misure normative sia dell’Unione, che dei singoli Stati membri, nella consa-

⁹ COM (2022) 133 final.

¹⁰ COM (2021) 689 del 12 novembre 2021 “Piano di emergenza per garantire l’approvvigionamento alimentare e la sicurezza alimentare in tempi di crisi”. Il meccanismo ha avviato i lavori il 9 marzo 2022, ed effettuerà una mappatura approfondita dei rischi e delle vulnerabilità della catena di approvvigionamento alimentare dell’UE, seguita da raccomandazioni e opportune misure di attenuazione.

¹¹ Disciplinati dal Regolamento (UE) n. 2019/452.

¹² Il *Green Deal* europeo è un insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione europea – a far tempo dalla Comunicazione dell’11 dicembre 2019 (COM (2019) 640 final) – con l’obiettivo generale di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050. In argomento, tra gli altri, M. RAMAJOLI, *Quale futuro per la regolazione alimentare?*, in *Milan Law Review*, vol. 2, n. 2/2021, 58 ss. (spec. 69-71). La riforma della PAC è, invece, intervenuta con il recente Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell’ambito della politica agricola comune, e da finanziarsi a carico del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

pevolezza che la gestione e l'implementazione del sistema della sicurezza alimentare supera da tempo il semplice orizzonte europeo, assumendo, appunto, un'irreversibile connotazione globale¹³.

2. Una disciplina trasversale e multilivello

Alla riferita natura globale, transfrontaliera, delle questioni che la sicurezza alimentare pone dinnanzi ai decisori pubblici, si affianca il carattere trasversale e multilivello del quadro normativo chiamato a disciplinare tale complesso fenomeno.

La trasversalità deriva da una constatazione: la sicurezza alimentare involge un coacervo di interessi meritevoli di tutela – tra tutti, la protezione della salute umana e degli interessi dei consumatori, in uno con il corretto funzionamento del mercato unico europeo – che si manifestano e si confrontano sia nell'ambito di rapporti giuridici “orizzontali”, ossia interprivati, sia “verticali”, che coinvolgono i privati e le pubbliche amministrazioni. La disciplina della sicurezza alimentare dispiega, dunque, i propri effetti in ambiti materiali caratterizzati da un'inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze, la cui complessità si lega, frequentemente, alla notevole frammentazione delle architetture istituzionali chiamate a darvi attuazione.

Questo carattere si coglie sia nella dimensione giuridica dell'Unione europea, sia in quella nazionale.

¹³ Secondo L. COSTATO, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Riv. it. dir. alim.*, 2007, 1 ss., la legislazione alimentare ha subito una progressiva “universalizzazione”. Per inciso, il fenomeno di concepire soluzioni giuridiche di ampio respiro, destinate a produrre effetti anche oltre lo spazio fisico dell'UE, non è nuovo, in quanto manifestatosi sin da primi anni del XXI secolo; nuovo sembra essere, però, l'approccio, che da occasionale diviene sistematico. Ricorda, infatti, F. ALBISINNI, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in *Riv. it. dir. alim.*, 2009, 2-3, che “la Comunità proietta in misura crescente le proprie regole all'esterno dei suoi confini, sia con le norme tecniche e le prescrizioni sanitarie [...] sia ad esempio [...] con l'estensione della disciplina delle DOP e IGP a prodotti ottenuti al di fuori del territorio europeo”. Segno dell'acquisito carattere sistematico dell'approccio “espansivo” della regolazione europea della sicurezza alimentare lo si coglie chiaramente nella sopracitata Risoluzione del Parlamento Europeo del 20 ottobre 2021 (§ 138), ove si esprime la convinzione che “le norme internazionali e dell'UE in materia di ambiente, sicurezza, benessere degli animali e aspetti sociali dovrebbero essere applicate in maniera globale in tutti i capitoli degli accordi commerciali, così che nessun'altra disposizione commerciale metta a repentaglio tali norme”. Sul carattere potenzialmente espansivo del diritto europeo della sicurezza alimentare, nel quadro del commercio internazionale, v. M. BARASSI, *Equivalenza e mutuo riconoscimento nel commercio internazionale di prodotti alimentari: i casi di Unione Europea e Cina*, in C. RICCI, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, 185 ss. (spec. 193-195), ove si illustrano gli sforzi di ammodernamento del sistema di produzione e controllo qualità dell'industria alimentare cinese, con adeguamento agli standard di sicurezza alimentare europea, al fine di permettere una più ampia esportazione di prodotti cinesi nel territorio dell'UE.

Nel quadro dell'UE, la base giuridica dei provvedimenti in tema di sicurezza alimentare – siano essi di *hard* o *soft law*, come si mostrerà oltre (Cap. I, § 2) – è, infatti, riconducibile al contempo all'elaborazione e attuazione della politica agricola comune (art. 43 TFUE)¹⁴, al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, aventi ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno (art. 114 TFUE), alla Sanità pubblica, con particolare riguardo alla fissazione di parametri elevati di qualità e sicurezza in ambito medico e veterinario (art. 168, par. 4, TFUE)¹⁵, ed infine alla protezione dei consumatori (art. 169 TFUE)¹⁶. Ne discende un sistema connotato dalla necessaria ma non sempre agevole azione sinergica tra istituzioni europee (*in primis*, la Commissione) e Stati membri; un'interazione che è tanto più efficace, se e quanto più semplici e lineari si presentino i rispettivi modelli organizzativi interni.

Quanto all'ordinamento italiano, imprescindibile è il richiamo all'art. 117 della Costituzione, il cui terzo comma contempla distintamente la tutela della salute e l'alimentazione tra le materie oggetto di legislazione concorrente. Tale disposizione va, ovviamente, connessa con l'art. 32, che fa della salute un "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", nonché, come osservato da autorevole dottrina, con l'art. 44, che nel sancire il fine del "razionale sfruttamento del suolo", rinvia "*alle plurime declinazioni della sicurezza alimentare come food safety e come food security, più volte oggetto degli interventi legislativi e degli studi che comunemente riconduciamo all'area del diritto alimentare*"¹⁷.

Anche in questo caso, l'evidente trasversalità degli interessi in gioco si traduce in una concorrenza di competenze, nel caso statali e regionali – un "nodo

¹⁴La PAC è, a sua volta, finalizzata a garantire il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno per i prodotti agricoli, ai sensi dell'art. 38, par. 4, TFUE.

¹⁵L'art. 168, par. 1, TFUE individua nella garanzia di un livello elevato di protezione della salute umana l'obiettivo da perseguire nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione. L'azione dell'Unione, espressamente qualificata come "complementare" alle singole politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Occorre ricordare che, quando l'Unione interviene a fissare standard elevati di qualità e sicurezza in ambito sanitario, essa – in forza della previsione generale di cui all'art. 168, par. 4, primo periodo – opera, a seconda dei casi, in deroga al divieto di sostituirsi agli Stati membri nelle materie di loro competenza, ovvero esercitando la competenza concorrente nel settore dei c.d. "problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica" (di cui all'art. 4, par. 2, lett. k), TFUE).

¹⁶Questa politica si sviluppa attraverso misure di tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori, ponendosi quale obiettivo finale quello di assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, che si coniuga con la ricerca del livello elevato di protezione della salute, sancito dall'art. 168, par. 1, TFUE.

¹⁷Cfr. F. ALBISINNI, *Diritto agro-alimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti, e prospettive*, in L. SCAFFARDI-V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. 1, Roma, 2020, 191 ss. (spec. 191-193).

inestricabile”, secondo la nota espressione coniata dalla Corte costituzionale¹⁸ – che rendono spesso ineludibile, in un’ottica di leale collaborazione, l’azione congiunta di Stato e Regioni. Il primo, chiamato a fissare, ad esempio, standard omogenei sull’intero territorio nazionale¹⁹, e le seconde, titolari della potestà legislativa concorrente *ex art. 117, comma 3, Cost.*, o residuale *ex art. 117, comma 4, Cost.*, con l’unico limite di non derogare *in peius* i parametri stabiliti dallo Stato, ovvero di non ostacolare una piena ed uniforme applicazione del diritto dell’UE²⁰.

Anche – ma non solo – in ragione della pluralità e differenziazione degli interessi attinti e tutelati dalle scelte pubbliche di sicurezza alimentare, nonché delle diverse istituzioni chiamate a darvi attuazione, la relativa disciplina giuridica si presenta policentrica e multilivello, in quanto composta da fonti infra-nazionali, nazionali, europee e internazionali, che concorrono (a volte confliggendo) e si integrano reciprocamente²¹. E questo, senza dimenticare che, entro l’ordinamento giuridico eurounitario, le numerose fonti-atto sono ulteriormente arric-

¹⁸ Cfr. da ultimo, Corte cost., 5 aprile 2019, n. 72 (in *Giur. cost.*, 2019, 2, 908), in tema di istituzione dei c.d. “distretti del cibo”.

¹⁹ Ad esempio, in base al D.Lgs. n. 150/2012, attuativo della Direttiva n. 2009/128/CE istitutiva del quadro per l’azione comunitaria ai fini dell’utilizzo sostenibile dei pesticidi, spetta al Ministero delle Politiche agricole, di concerto con quello dell’Ambiente, e d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, l’adozione del Piano nazionale per l’uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, che definisce gli obiettivi, le misure, le modalità e i tempi per la riduzione dei rischi e degli impatti dell’utilizzo di tali prodotti sulla salute umana, sull’ambiente e sulla biodiversità. Il Piano, la cui proposta è formulata dal Consiglio tecnico-scientifico sull’uso sostenibile dei fitofarmaci (art. 5, D.Lgs. cit.), contiene indicatori specifici di rischi fissati a livello nazionale, e deve poi essere attuato dalle Regioni e Province Autonome, che ogni 30 mesi devono inoltrare ai suddetti Ministeri una relazione dettagliata sulle azioni svolte e sui progressi realizzati nell’attuazione delle misure previste nel Piano medesimo (si veda, sul punto, l’art. A.7.2.2 del vigente Piano nazionale, adottato con il Decreto Interministeriale 22 gennaio 2014).

²⁰ È quanto accaduto nella fattispecie decisa da Corte cost., 17 febbraio 2021, n. 23 (in *Giur. cost.*, 2021, 1, 171), che ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 1, L.R. Molise n. 12/2019, che nell’ambito di procedure di appalto di servizi e forniture di prodotti alimentari per la ristorazione collettiva, attribuiva titolo preferenziale all’utilizzo di prodotti privi di OGM, ostacolandone in tal modo la libera circolazione nel mercato unico, notoriamente tutelata dalla Direttiva n. 2001/18/CE. In tale pronuncia, peraltro, la Corte ha ribadito il principio secondo cui tale direttiva rappresenta “il testo normativo fondamentale” in materia di immissione in commercio degli alimenti contenenti OGM. In argomento, si veda già Corte cost., 17 marzo 2006, n. 116, in *Giur. cost.*, 2006, 1099.

²¹ Sul carattere multilivello della normazione della sicurezza alimentare, *ex pluribus*: A. MALTONI, *Sicurezza alimentare*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, 5545 ss.; M. SAVINO, *Autorità e libertà nell’Unione Europea: la sicurezza alimentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 413 ss. (spec. 415); F. ALBISINNI, *Diritto agro-alimentare e metodo comparativo*, cit., 193; S. VERNILE, *Food Safety between European and National Authorities*, in M. ALLENAL. DONATO-M. TRIMARCHI (a cura di), *Eu Food Law Regulation: which opportunities for Italy?*, in *Dir. econ.*, vol. 29, n. 91 (3-2016), 33.

chite dall'azione interpretativa della Corte di Giustizia, che partecipa attivamente alla c.d. "giuridificazione"²² della sicurezza alimentare, isolando principi destinati ad una successiva positivizzazione²³.

Molteplici possono essere le ragioni di questa letterale "corsa alla regolazione"²⁴, ma quella probabilmente più significativa si spiega con la facile constatazione che la globalizzazione dei mercati ha condotto con sé la globalizzazione dello spazio giuridico, ossia dei limiti fisici entro i quali disciplinare, in termini più o meno cogenti, le interazioni (commerciali e non solo) tra gli Stati, le organizzazioni sovranazionali e finanche i privati.

In proposito, occorre rammentare che la disciplina della sicurezza alimentare si riferisce ad una dimensione entro la quale si assiste alla sempre più diffusa disgiunzione tra luogo della produzione e luogo della commercializzazione di un alimento, in quanto frequentemente collocati in continenti diversi ed anche assai lontani; il che comporta un continuo confronto (e molto spesso uno scontro) tra regole che governano, rispettivamente, il settore "primario", profondamente legato al territorio, e quello "terziario", al contrario proiettato in uno spazio sempre più globale e globalizzato²⁵.

3. Un diritto ineluttabilmente "complicato"?

La disciplina della sicurezza alimentare – specialmente nella sua dimensione "verticale", regolata da norme di diritto pubblico – presenta un'elevata e crescente interferenza tra diritto e tecnologia.

Il diritto è, infatti, chiamato a governare fenomeni e processi diversificati, quali la produzione, la trasformazione, la distribuzione e finanche la presenta-

²² Cfr. M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, 2015, 661. L'A. ricorda come tale nozione, di marca sociologica, si presti a "descrivere un fenomeno complesso, contrassegnato da una produzione normativa come risposta ad attese regolative intrinsecamente presenti nei vari "sistemi" sociali".

²³ Si pensi, in particolare, al principio di precauzione (su cui vedasi, diffusamente, *infra*, Capp. II e III), letteralmente "scoperto" dalla Corte di Giustizia sul finire degli anni '90 del secolo scorso, per essere poi disciplinato dall'art. 7 del Regolamento n. 2002/178/CE.

²⁴ Un'efficace illustrazione di tali ragioni è compiuta da M. RAMAJOLI, *La giuridificazione*, cit., 663-670, che le identifica, *in primis*, nell'interesse economico, coincidente con la creazione e lo sviluppo del mercato europeo, e successivamente, e gradualmente, nella protezione dei consumatori e, dopo la crisi della "mucca pazza" (1996), nella tutela della salute umana ed animale.

²⁵ In proposito, si rinvia alle considerazioni svolte sul punto da A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2001, 299-300 e 311. Sulla natura internazionale della filiera alimentare, v. anche M. RAMAJOLI, *La giuridificazione*, cit., 661. Sulla natura transnazionale e interdependente dei sistemi alimentari moderni, v. R. BALDWIN, *Global supply chains, why they emerged, why they matter, and where they are going*, in D.K. ELMS-P. LOW (a cura di), *Global value chains in a changing world*, Ginevra, 2013.

zione degli alimenti, che la tecnologia ha contribuito a contribuire tuttora a rendere sempre più “seriali”, e in quanto tali più sicuri e tracciabili. La tecnologia, però, corre notoriamente più rapida del diritto, cosicché il processo osmotico tra di essi si sviluppa con velocità grandemente differenti, tanto che può discutersi di una progressiva tecnologizzazione del diritto, piuttosto che di una giuridicizzazione della tecnologia²⁶.

Il precipitato di questo singolare rapporto asimmetrico è, a sua volta, un paradosso: sebbene la tecnologia punti alla semplificazione dei processi, sempre più spesso essa dà vita ad una cospicua trama di effetti reali, diretti ed indiretti, che è certamente necessario regolare, pur senza possederne una compiuta cognizione, e che sono destinati ad aumentare²⁷.

La moderna tecnologia alimentare spinge, dunque, verso un diritto oggettivamente “complicato” (*rectius*: complesso), costellato di divieti, di deroghe ai divieti, di procedimenti amministrativi autorizzativi altrettanto complessi e articolati, con il coinvolgimento di più autorità e organismi tecnici, con funzioni istruttorie, consultive, decisorie, e non da ultimo di vigilanza e controllo. Il risultato è una disciplina tanto articolata (oltreché frammentata), da generare l'impressione che il legislatore europeo (e con esso quello nazionale) con una mano dia, e con l'altra tolga, liberalizzando o semplificando questa o quella procedura, ed al contempo sviluppando schemi procedurali sempre più rigorosi e puntuali²⁸.

Ha, dunque, senso domandarsi se questa complessità sia sempre necessaria, tanto da apparire persino ineluttabile, o se non sia, piuttosto, l'effetto di una

²⁶ Sul punto, appaiono estremamente efficaci e persuasive le considerazioni svolte da R. FERRARA, *L'incertezza delle regole tra indirizzo politico e “funzione definitoria” della giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 2014, 651 ss. (spec. 667), che per descrivere la profonda penetrazione della scienza e della tecnologia nel mondo del diritto, conia il nuovo brocardo *ubi scientia, ibi iura*.

²⁷ Si tratta, infatti, di un quadro giuridico complesso, articolato, e destinato ad espandersi, di pari passo con il progresso delle bio-tecnologie agroalimentari. Si pensi, ad esempio, alla produzione di alimenti derivati da animali clonati, che seppur non ancora praticata in ambito UE, si ritiene possa essere disciplinata dal Regolamento (UE) 2015/2283 sui c.d. *novel foods*, trattandosi di prodotti alimentari derivati da animali ottenuti con tecniche di riproduzione non tradizionali. Alorché tale pratica biotecnologia dovesse diffondersi, evidentemente a scopi commerciali, sarebbe opportuno disciplinarla specificamente, per consentire il mantenimento di un elevato livello di protezione dei consumatori, attraverso prescrizioni ancor più stringenti, sotto il profilo della tracciabilità, che andrebbe estesa alla progenie dell'animale macellato.

²⁸ Questa frequente oscillazione tra autorità e libertà costituisce una sorta di *leitmotiv* del diritto della sicurezza alimentare (*rectius*: del versante prettamente pubblicistico di tale disciplina), che la rende affine, peraltro, a molti altri diritti “settoriali”, quali, ad esempio, il diritto dell'ambiente e quello del governo del territorio. Sul punto, vedasi M. SAVINO, *Autorità e libertà nell'Ue*, cit., 424 e 441-442. L'A., muovendo dalla constatata frammentazione, in ambito UE, dei procedimenti amministrativi in materia di sicurezza alimentare, si interroga – dandosi risposta sostanzialmente positiva, seppur cauta – sul se il diritto amministrativo sovranazionale assicuri ai privati un livello di tutela equiparabile a quello previsto negli ordinamenti interni.

“resistenza” dei decisori pubblici a gestire un cambiamento indotto dal progresso scientifico o anche solo dalle esigenze del mercato.

Al riguardo, non pare possibile dare una risposta univoca al quesito, dovendosi registrare un’assoluta varietà di fattispecie, a cui corrispondono regole giuridiche, la cui complicazione, talvolta anche solo apparente, risulta pienamente comprensibile e giustificata, in ragione della delicatezza degli interessi in gioco, primi tra tutti la tutela della salute umana e la protezione dei consumatori. Non va, peraltro, dimenticato che, *in subiecta materia*, un certo tasso di complessità giuridica è, per così dire, connaturato alla delicatezza dell’oggetto stesso della disciplina – gli alimenti – vale a dire gli unici “prodotti” naturalmente destinati al consumo umano, mediante ingestione.

La dedotta complessità, in specie dei numerosi procedimenti autorizzatori, risulta per vero compensata dalla scelta di centralizzare a livello europeo, nella maggior parte dei casi, le fasi istruttorie e decisionali, con un evidente vantaggio in termini di efficienza, che non sarebbe viceversa conseguibile, se si fossero mantenuti plurimi sistemi autorizzatori su base nazionale.

Sembra, dunque, ragionevole l’estrema precisione e cautela con cui il Legislatore europeo disciplina, tra gli altri, i controlli ufficiali²⁹, l’immissione in commercio di OGM³⁰ e dei c.d. *novel foods*, il sistema di autocontrollo aziendale (HACCP), i c.d. *claims* nutrizionali e salutistici, gli additivi, gli aromi e gli enzimi alimentari.

La meticolosità – seppur a tratti scadente nella pignoleria – di tali normative si spiega con l’esigenza di garantire la sicurezza degli alimenti, e di riflesso la salute dei consumatori, indubbiamente minacciata, nel quotidiano, da pericoli noti, come le tossinfezioni alimentari, e meno noti o addirittura ignoti, come le patologie potenzialmente trasmissibili, mediante consumo di carne di animali in-

²⁹ Il quadro generale è fissato dal Regolamento (UE) 2017/625, che stabilisce norme generali per i controlli ufficiali effettuati dall’autorità competente per verificare la conformità alla normativa in una serie di settori, compresa la salute animale, in base al rischio e con frequenza adeguata. Tale regolamento stabilisce inoltre i metodi e le tecniche dei controlli ufficiali, che comprendono tra l’altro ispezioni di locali, animali e merci sotto il controllo degli operatori. Vi è poi il Regolamento (UE) 2016/429, relativo alle malattie animali trasmissibili, a sua volta integrato da ben quattro regolamenti delegati adottati tra il 2019 e il 2020.

³⁰ Ci si riferisce, in particolare, alla Direttiva “orizzontale” n. 2001/18/CE sull’emissione deliberata nell’ambiente di OGM, al Regolamento n. 1829/2003/CE, che disciplina l’immissione in commercio dei prodotti destinati all’alimentazione umana o animale contenenti o costituiti da OGM, al Regolamento n. 1830/2003/CE, relativo alla tracciabilità ed etichettatura degli OGM, al Regolamento n. 641/2004/CE, recante norme attuative del Regolamento n. 1829/2003, ed infine alla Direttiva 90/219/CEE e s.m.i., sull’impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati. In generale, sull’argomento, *ex multis*: L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2004, fasc. 1, 7 ss., e fasc. 2, 281 ss.; E. SIRSI, *Gli alimenti geneticamente modificati*, in P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, Milano, 2021, 549 ss.

fetti, sino al contatto degli alimenti con i materiali di imballaggio e confezionamento.

Pare al riguardo opportuno richiamare qualche esempio.

Si consideri il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/160, in tema di frequenze minime uniformi e regolari di determinati controlli ufficiali presso gli stabilimenti di produzione, trasformazione o distribuzione di alimenti, da svolgersi con cadenza almeno annuale in tutti gli Stati membri; evidente, in questo caso, è lo scopo di predisporre un sistema armonizzato di risposta tempestiva “*a specifici pericoli e rischi per la salute animale e per verificare la conformità alle misure di prevenzione delle malattie e di lotta contro le stesse*”³¹.

La stessa logica di cautela – aumentata proprio in ragione del rilevante livello di tecnologia raggiunto dagli operatori del settore alimentare – ispira anche le previsioni del Regolamento (UE) 2015/2283, che regola minuziosamente il procedimento di autorizzazione all'immissione in commercio di un nuovo alimento, articolandolo in una fase preliminare di competenza del singolo Stato membro (se del caso con l'ausilio di altri Stati membri o della Commissione), finalizzata a determinare l'attribuibilità ad un dato prodotto di tale *status*, e in una successiva fase di vera e propria autorizzazione, ad opera della Commissione UE, cui compete una valutazione ad alto tasso di discrezionalità tecnica³².

Accanto a questa complicazione oggettivamente necessaria e giustificata, se ne pone una altrettanto incomprensibile, in quanto frutto di un disordine normativo a sua volta generato dal conflitto, spesso solo apparente, tra fonti nazionali e sovranazionali, e tra fonti interne all'ordinamento giuridico nazionale.

Paradigmatico appare, a questo proposito, l'intervento della Corte costituzionale, che alcuni orsono, rigettando un ricorso in via principale per supposta violazione del riparto di competenze nella materia “ordine pubblico e sicurezza”

³¹ Così, testualmente, il considerando n. 2 del Regolamento di esecuzione (UE) 2022/160 del 4 febbraio 2022. Ugualmente dicasi, allorché il legislatore europeo definisce scrupolosamente cosa debba intendersi per “macello” (ai sensi del § 1.16 dell'Allegato I al Regolamento (CE) n. 853/2004, facente parte del c.d. Pacchetto Igiene), al fine di escludere che la procedura di refrigerazione di carni macellate possa avvenire, anche solo parzialmente, su di un mezzo di trasporto, dovendo tale operazione essere completata prima, in uno stabilimento che permetta di controllare le temperature e di evitarne l'innalzamento, con il rischio di compromettere la sicurezza del prodotto alimentare (in argomento, sul significato della definizione normativa di “macello”, cfr. Corte Giust. UE, sez. IX, 2 maggio 2019, n. 98, in causa C-98/18).

³² La Commissione, ai sensi dell'art. 7 del citato regolamento, è chiamata a valutare la ricorrenza di un triplice ordine di condizioni negative: l'assenza di rischio di sicurezza per la salute umana, in base alle prove scientifiche disponibili, di decettività nell'uso previsto per l'alimento, e di “svantaggio” nutrizionale per il consumatore, che decida di sostituire un alimento a lui già noto. Parimenti complessa e articolata, in ragione della natura dei prodotti da commercializzare, è la disciplina di immissione in commercio di prodotti fitosanitari, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1170/2009, che contempla sia l'autorizzazione ad immettere in commercio il prodotto (di competenza della Commissione), sia la presupposta autorizzazione delle singole sostanze attive di cui esso si componga (di competenza dei singoli Stati membri).

(art. 117, comma 2, lett. h), Cost.), si espresse per la piena legittimità di alcune norme regionali, che sopprimevano l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria previsto dall'allora ancor vigente art. 14, L. n. 283/1962 e s.m.i.³³. In quell'occasione, la Corte, pur rifiutando la tesi dell'implicita abrogazione, ad opera del diritto comunitario³⁴, della prescrizione di fonte primaria nazionale, riconobbe che la complessa evoluzione normativa in materia aveva determinato l'affiancamento “*al preesistente sistema sulla disciplina igienica relativa alle sostanze alimentari un diverso sistema, di matrice europea, di garanzia sostanziale (e di controllo) sulle modalità di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari*”. La soppressione dell'obbligo del libretto sanitario dava, così, luogo, secondo la Corte, ad una semplificazione amministrativa, mediante la semplice eliminazione di “*una discussa forma di documentazione episodica dello stato di salute degli operatori del settore alimentare [pur nell'esplicita conferma del]l'esigenza di continui ed efficaci interventi preventivi, nonché di controllo e di ispezione sullo stato di salute e sui comportamenti igienici di coloro che operano nel settore alimentare*”³⁵.

Talvolta, poi, la complicazione è solo frutto della frettolosa e non sempre coerente opera di traduzione, da parte del legislatore nazionale, della terminologia tecnico-giuridica contenuta negli atti giuridici dell'Unione: paradigmatico è il caso del lemma “rintracciabilità” (*traceability*), spesso confuso ed utilizzato in termini fungibili con il ben distinto lemma “tracciabilità”.

Sebbene entrambi i sostantivi identifichino procedimenti ispirati alla medesima logica, vale a dire una raccolta ordinata di informazioni durante precisi iter o percorsi, che conducono alla realizzazione di un prodotto, è noto che la rintracciabilità – per come anche desumibile dall'art. 18, Reg. n. 178/2002/CE – è un processo che si conduce a ritroso lungo la catena di produzione (dal prodotto al produttore), al fine di identificare un preciso evento o un'azione verificatisi nel corso di essa, mentre la tracciabilità è il processo inverso (dal produttore al prodotto), volto appunto a tenere traccia di tutti gli elementi in ingresso, che contribuiscono a creare, modificare o trasformare un prodotto alimentare.

Ebbene, nel quadro giuridico nazionale, la confusione tra i due termini si ri-

³³ L'abrogazione di tale disposizione, già prevista dall'art. 42, comma 7-*bis*, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, è stata da ultimo ribadita dall'art. 18, comma 1, lett. b), D.Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27.

³⁴ Si trattava dell'allora piuttosto recente “sistema di analisi dei rischi e di controllo dei punti critici HACCP”, introdotto dai D.Lgs. n. 155-156/1997, in attuazione delle Direttive 93/43/CEE e 96/3/CE, concernenti l'igiene dei prodotti alimentari, a loro volta antesignane del successivo Pacchetto Igiene, notoriamente costituito dai Regolamenti nn. 852, 853 e 84 del 2004, nonché dalla Direttiva n. 2004/41/CE.

³⁵ Cfr. Corte cost., 1° giugno 2004, n. 162, in *Foro it.*, 2004, I, 2305. Per un esempio di documentazione amministrativa necessaria ed ineludibile, si consideri, invece, quanto dispone il D.M. 22 gennaio 2018, n. 33, che impone al venditore di prodotti fitosanitari per colture edibili – specie laddove venda questi prodotti ad utilizzatori non professionali – di possedere il certificato di abilitazione alla vendita *ex artt.* 2 e 28, D.P.R. n. 290/2001, in riferimento agli obblighi formativi complessivamente previsti dal D.Lgs. n. 150/2012.

trova non solo a livello normativo³⁶, ma figura anche a livello di rapporti istituzionali tra autorità onerate di dare corretta applicazione alla normativa comunitaria³⁷.

Vi sono, infine, fattispecie, in cui la normativa europea, pur non rinunciando alla costruzione di un meccanismo autorizzativo estremamente preciso e dettagliato, prevede al contempo schemi derogatori o di semplificazione amministrativa, la cui deliberata funzione è quella di rendere “flessibile”, entro limiti predeterminati *ex ante* dallo stesso legislatore, l’interpretazione e l’applicazione di singole previsioni. È il caso dei *claims* nutrizionali e salutistici, la cui introduzione in etichetta – notoriamente sottoposta dal Regolamento (UE) n. 1924/2006 a preventiva autorizzazione della Commissione e a successivo inserimento in un registro europeo – è considerata *ex se* lecita ed ammissibile, allorché si tratti, ad esempio, di descrittori generici ormai privi di collegamento con un effetto salutistico³⁸, ovvero di messaggi informativi ricompresi nell’elenco ufficiale dei *claims* già autorizzati dal Regolamento (UE) n. 432/2012³⁹.

Sebbene il catalogo delle ipotesi di complessità e di speculare semplificazione della disciplina della sicurezza alimentare sia assai ampio, non è certo questa la

³⁶ Ad esempio, l’art. 5, D.Lgs. n. 29/2017, recante la disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai Regolamenti (CE) n. 1935/2004, n. 1895/2005, n. 2023/2006, n. 282/2008, n. 450/2009 e n. 10/2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti, si riferisce correttamente alla rintracciabilità “a monte” dei materiali utilizzati per la realizzazione di un contenitore o confezione di alimenti, mentre l’art. 5, D.Lgs. n. 131/2017, recante disposizioni concernenti il mercato interno del riso, utilizza erroneamente il termine “tracciabilità”, in riferimento al procedimento mediante il quale, sempre a ritroso, è possibile determinare la varietà di un riso.

³⁷ All’art. 5, comma 1, dell’Allegato all’Accordo interistituzionale del 28 luglio 2005, stipulato tra il Ministro della salute e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, relativamente alle “Linee guida ai fini della rintracciabilità degli alimenti e dei mangimi per fini di sanità pubblica”, in attuazione del Regolamento (CE) n. 178/2002, si parla di rintracciabilità come “condizione [che consente al contempo] di risalire all’anello precedente ed a quello successivo nella filiera alimentare”.

³⁸ È il caso del descrittore generico “tonica”, che quando viene utilizzato come parte del nome descrittivo di una bevanda gassata, astrattamente rientra nel campo di applicazione del Regolamento (CE) n. 1924/2006, giacché può implicare una relazione tra un alimento recante questo termine e la salute. Tuttavia, è stata fornita la prova che questo termine, come i suoi corrispondenti in altre lingue degli Stati membri, è stato usato tradizionalmente come descrittore generico, per descrivere una classe di bevande, ossia una bevanda gassata analcolica contenente l’agente amaro chinino sotto forma di aromi FL 14.011, FL 14.152 o FL 14.155 di cui all’elenco UE degli aromi disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1334/2008. In virtù di tale accertamento ricognitivo, il Regolamento (UE) n. 2019/343 ha espressamente sottratto l’aggettivo “tonica”, ove riferito ad una bevanda, all’applicazione dell’art. 1, par. 3, del Regolamento n. 1924/2006/CE.

³⁹ Regolamento relativo alla compilazione di un elenco – attualmente composto di ben 22 voci – di indicazioni sulla salute consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini. Si tratta di indicazioni “generiche”, quali, ad esempio, “Il calcio è necessario per il mantenimento di ossa normali”, “Il ferro contribuisce alla normale funzione cognitiva”, ecc.

sede per declinarlo analiticamente. Qui pare sufficiente segnalare – anticipando una riflessione che sarà sviluppata nel prosieguo (Capp. I, § 2 e V, § 2.2) – che, sebbene si sia recentemente provveduto ad un corposo intervento di adeguamento e semplificazione dell'intera legislazione alimentare, sull'onda del noto Programma della Commissione denominato “REFIT”, il vero nodo gordiano da sciogliere in un futuro prossimo sembra essere costituito, principalmente, dalla perdurante assenza di una disciplina generale del procedimento amministrativo a livello europeo; una disciplina che, laddove varata, potrebbe verosimilmente condurre all'armonizzazione dei tanti e diversi regimi autorizzatori attualmente vigenti. Un obiettivo, questo, che appare però sempre più lontano, specie se rapportato allo scarso seguito riconosciuto dalle Istituzioni dell'UE all'intensa attività di ricerca finalizzata alla codificazione del procedimento amministrativo europeo, svolta dall'autorevole gruppo di studiosi denominato ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*)⁴⁰.

4. Food safety e food security: precisazioni terminologiche e perimetrazione del tema di indagine

Quantomeno nell'ultimo ventennio, si è manifestata la tendenza a discutere di sicurezza alimentare in una duplice accezione, che fa leva sui due distinti lemmi, che traducono in lingua inglese la parola “sicurezza”⁴¹. Da un lato, quale sicurezza degli alimenti (*food safety*), intesa come disciplina puntuale di ogni fase della complessa ed articolata catena di azioni, misure e controlli combinati, che la Commissione europea ha saputo efficacemente sintetizzare nello slogan “*from farm to fork*”⁴²; dall'altro, quale sicurezza dei meccanismi mediante i quali

⁴⁰Sui risultati della ricerca condotta dal gruppo di esperti, v., per tutti, G. DELLA CANANEA-D.U. GALETTA-H.C.H. HOFMANN-J.P. SCHNEIDER-J. ZILLER (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, 2016. E. CHITI, *Adelante con juicio: la prospettiva di una codificazione del procedimento europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2014, 677 ss.

⁴¹Sul concetto di sicurezza, in generale, cfr. G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010. L'A. distingue tra “sicurezza esterna”, riferibile a tutto ciò che si riconnette alla tutela dalle aggressioni e dai pericoli esogeni ad un sistema, e “sicurezza interna”, che riguarda, invece, i fattori di rischio endogeni alla collettività. Egli precisa poi che la sicurezza non può consistere solo in misure difensive, ma deve possedere anche un carattere proattivo, al fine di generare e garantire il benessere della collettività (*Sicurezza e sussidiarietà*, cit., 80).

⁴²Tale strategia, recentemente rilanciata come elemento centrale del *Green Deal* europeo (v. Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, *Una strategia dal produttore alla tavola*, COM (2020) 381 def.), risale, in realtà, alla fine del secolo scorso, essendo stata inaugurata dal Libro Verde della Commissione del 30 aprile 1997 (COM(97) 176 def.), intitolato “*Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea*”, e dal successivo Libro Bianco sulla sicurezza alimentare, licenziato sempre dalla Commissione il 12 gennaio 2000 (COM (1999) 719 def.).

garantire ad ogni essere umano un'adeguata disponibilità di cibo, unitamente alla possibilità per tutti di accedere a cibo sufficiente per una vita sana e attiva (*food security*)⁴³.

Nella prima accezione, il concetto di sicurezza emerge nella dimensione prettamente qualitativa, che deve essere tutelata e garantita dalla fase della produzione sino a quella del consumo finale. L'alimento, in quanto "prodotto" destinato al commercio, deve, infatti, essere anzitutto sicuro (*rectius*: "non a rischio"), ossia né dannoso per la salute, né inadatto al consumo umano (art. 14, Reg. n. 178/2002/CE).

Nella seconda accezione, invece, la sicurezza è considerata nella sua dimensione quantitativa, e persegue il raggiungimento del livello di autosufficienza nell'approvvigionamento alimentare.

Si tratta di un concetto non nuovo, che vide la luce per la prima volta in occasione della World Food Conference del 1974, fu poi precisato dalla FAO nel 1983, per essere, infine, cristallizzato nella definizione datane dal World Food Summit del 1996, secondo cui "La sicurezza alimentare esiste quando tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico ed economico a cibo sufficiente, sicuro e nutriente, che soddisfi le loro esigenze dietetiche e le loro preferenze alimentari per una vita attiva e sana"⁴⁴.

Come si può notare, sia *food safety*, che *food security* rappresentano condizioni oggettive: la prima è raggiungibile, a condizione che, lungo la filiera produttiva, si rispettino determinati standard operativi fissati a livello normativo, mentre la seconda presuppone il soddisfacimento di ben quattro condizioni preliminari – a carattere non giuridico – identificabili come *food availability*, *food access*, *utilization* e *stability*⁴⁵. La prima costituisce un *limite* per il mercato,

⁴³ La distinzione è richiamata, tra gli altri, da M. RAMAJOLI, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare* n. 2-3/2015, 271 ss.; S. BOLOGNINI, *Tempi di in/sicurezza alimentare: un approccio giuridico*, in S. SERAFIN-M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine, 2013, 241 ss.; C. NAPOLITANO, *Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo*, in *Federalismi.it*, 26 settembre 2018, § 2; L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFUE*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'UE*, cit., 3 ss. (spec. 8-11). Tale ultimo A. ricorda, in particolare, che la Comunità europea si distinse, agli inizi, per l'incentivazione della produzione agricola, dando luogo ad una PAC "interventista", mentre con il varo del Regolamento n. 178/2002/CE si è passati ad una PAC "neutra", che si pone quale obiettivo principale la protezione del consumatore.

⁴⁴ Il percorso definitorio della *food security* è sinteticamente ricostruito in un *policy brief* della FAO reperibile all'URL https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf.

⁴⁵ La *food availability* è la disponibilità di quantità sufficienti di cibo di qualità adeguata, fornito attraverso la produzione interna o le importazioni (compresi gli aiuti alimentari). Il *food access* è l'accesso degli individui a risorse adeguate, per l'acquisto di alimenti appropriati per una dieta nutriente. L'*utilization* riguarda il consumo di cibo, che deve essere garantito attraverso un'alimentazione adeguata, acqua pulita, servizi igienici e assistenza sanitaria, per raggiungere uno stato di benessere nutrizionale in cui tutti i bisogni fisiologici sono soddisfatti. Ciò evidenzia l'im-

mentre la seconda è concepita come una sorta di “bene in sé”, ossia di *valore* da tutelare e garantire⁴⁶.

Tanto premesso, occorre subito precisare che la richiamata distinzione non ha ancora trovato una puntuale trasposizione nel diritto positivo, né nazionale, né sovranazionale⁴⁷; a quanto consta, l'unica definizione di sicurezza alimentare, evidentemente riconducibile alla sola *food safety*, sembra essere quella ricavabile dall'art. 2, lett. c), del Regolamento (CE) n. 2073/2005, secondo cui il “criterio” di sicurezza alimentare “*definisce l'accettabilità di un prodotto o di una partita di prodotti alimentari, applicabile ai prodotti immessi sul mercato*”. Una definizione che, con ogni evidenza, rinvia ancora al concetto di alimento come prodotto sicuro, nei termini di cui al sopracitato art. 14, Reg. n. 178/2002/CE.

Ne discende che, sebbene anche la *food security* sia destinata a divenire (*recitius*: a ritornare) presto oggetto di maggiore attenzione normativa – non foss'altro che per la difficile congiuntura storica determinata dalla recente pandemia e dal conflitto in Ucraina, oltretutto dalla crescente necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile⁴⁸ – attualmente, lo studio della disciplina giuridica della sicu-

portanza degli *input* non alimentari nella sicurezza alimentare. Quanto alla *stability*, essa può riferirsi sia alla dimensione della disponibilità che a quella dell'accesso alla sicurezza alimentare. Per essere sicuri dal punto di vista alimentare, una popolazione, una famiglia o un individuo devono, infatti, avere accesso a cibo adeguato in ogni momento. Non devono, cioè, rischiare di perdere l'accesso al cibo a causa di shock improvvisi (ad esempio, una crisi economica o climatica) o di eventi ciclici (ad esempio, l'insicurezza alimentare stagionale).

⁴⁶Cfr. F. ALBISINNI, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, cit., 618.

⁴⁷L'unica eccezione sembra essere costituita dalla previsione di cui all'art. 39, comma 1, lett. d), TFUE, che nel riprodurre integralmente il previgente art. 33 TCE, indica tra le finalità della PAC quella di “garantire la sicurezza degli approvvigionamenti”. Tuttavia, osserva sempre F. ALBISINNI, *ult. cit.*, 634, che “gli oggetti della sicurezza alimentare (intesa come *food security*) [...] appaiono largamente trascurati (e talvolta esplicitamente negati) nelle misure legislative, amministrative e politiche concretamente adottate nell'ultimo decennio, prima e dopo il trattato di Lisbona”.

⁴⁸In questo senso, va letta la recente iniziativa della Commissione UE (*Sustainable food system framework*, i cui estremi sono reperibili all'URL <file:///C:/Users/Oem/Downloads/090166e5e29184db.pdf>), che intende formulare una proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio, con cui disciplinare, in particolare, l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari, i criteri minimi per gli appalti pubblici sostenibili di prodotti alimentari, e la *governance* del settore, con il conseguente monitoraggio. Sul tema del rapporto tra sicurezza alimentare (intesa come *food security*) e conflitto bellico in Ucraina, vedasi la già citata Comunicazione della Commissione del 23 marzo 2022, intitolata “*Salvaguardare la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*”. Altrettanto significativa è l'iniziativa preannunciata dalla Commissione, nella propria Comunicazione del 2020 “Dal produttore al consumatore”, la cui azione n. 2 prevede lo sviluppo di un “Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento”, in vista del quale la successiva Decisione della Commissione del 12 novembre 2021(2021/C 461 I/01) ha istituito il gruppo di esperti sul meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (EFSC-European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism).

rezza alimentare appare riferibile, in modo assolutamente preponderante, alla sola *food safety*.

La presente indagine si appunterà, pertanto, in via pressoché esclusiva su quest'ultima, e in specie su quegli aspetti di essa, per la cui comprensione ed illustrazione è necessario servirsi di modelli e paradigmi tipici del diritto pubblico, e segnatamente del diritto amministrativo.

Almeno a far tempo dal 2002, con il varo del Regolamento n. 178, si è, infatti, assistito ad una progressiva ma decisa inversione di tendenza delle politiche legislative nazionali e sovranazionali, con il passaggio da schemi giuridici prevalentemente punitivi – siccome eretti su di una pluralità di divieti e misure di controllo, a presidio dei quali erano (e sono tuttora) poste numerose norme penali, unitamente a qualche previsione sanzionatoria amministrativa⁴⁹ – ad un sistema che disciplina, invece, ogni possibile aspetto del rapporto tra privati e pubblica amministrazione (dimensione “verticale”), ed in misura minore anche quello tra privati, operatori del settore alimentare e consumatori (dimensione “orizzontale”).

Il mutamento di prospettiva è a dir poco rivoluzionario, tanto da potersi sostenere che la sicurezza alimentare sia oggi pervasa dal diritto amministrativo, il quale ne regola i fenomeni più disparati – programmazioni, autorizzazioni, certificazioni, controlli, sanzioni e sovvenzioni – avendo quali propri destinatari tutti i soggetti coinvolti nella filiera produttiva⁵⁰.

Pur senza giungere a classificazioni nette⁵¹, si può, dunque, certamente discutere di un diritto amministrativo della sicurezza alimentare, inteso come diritto amministrativo “asservito” o “funzionale” al conseguimento degli obiettivi di sicurezza alimentare⁵².

⁴⁹ Questa era, in particolare, l'impostazione della L. n. 283/1962, di cui, dopo l'abrogazione operata dall'art. 18, comma 1, lett. b), D.Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, restano in vigore solo le disposizioni degli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22.

⁵⁰ Secondo M. RAMAJOLI, *Dalla food safety alla food security e ritorno*, in *Amministrare* 2015, n. 2-3, 2015, 274, “In questa logica il diritto amministrativo si trasforma in uno strumentario universale, a testimonianza della sua perenne modernità”. In argomento, v. anche L.R. PERFETTI, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione. Premesse ad un diritto amministrativo dell'alimentazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 9. Secondo tale A., si può discutere di un diritto amministrativo dell'alimentazione, articolato su principi ordinatori quali: la tutela della salute umana, la misurazione scientifica del rischio, la protezione del mercato dei prodotti agricoli, la garanzia degli approvvigionamenti alimentari, funzionale alla sostenibilità alimentare. Il diritto amministrativo dell'alimentazione sarebbe, pertanto, quel ramo del diritto amministrativo, che studia i poteri autoritativi assegnati a soggetti pubblici perché il mercato alimentare si svolga assicurando prioritariamente il più alto livello di protezione della salute umana, la concorrenza e l'approvvigionamento individuale degli alimenti necessari a prezzi, nel caso, regolamentati.

⁵¹ Cfr. B. VAN DER MEULEN, in B. VAN DER MEULEN-B. WERNAART (a cura di), *European Food Law handbook*, Wageningen, 2014, 45, che muovendo dalla considerazione che “gran parte del diritto alimentare è diritto amministrativo nazionale ed europeo”, vede nel diritto alimentare una “partizione” del diritto amministrativo.

⁵² Cfr. C. NAPOLITANO, *Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità*, cit., 3, la quale preferisce parlare di “diritto pubblico dell'alimentazione sotto il profilo della sicurezza alimentare”.

In quest'ottica, il presente contributo si propone lo scopo di tratteggiare i caratteri essenziali del diritto della sicurezza alimentare, assumendo il punto di vista del diritto amministrativo.

Di qui la scelta, per il titolo, del lemma "profili", che rinvia ad un'analisi selettiva degli aspetti che si ritengono distintivi e peculiari del quadro normativo riferibile al sistema della sicurezza alimentare, con particolare riguardo ai meccanismi di adozione delle scelte pubbliche, ai loro contenuti, ai procedimenti, che tali scelte presuppongono, ed ai soggetti pubblici che vi siano volta a volta coinvolti, nonché al contenzioso che da esse tragga origine, e alle soluzioni, non di rado "eccentriche", fornite dalla giurisprudenza.

In quest'ottica, si è tracciato uno sviluppo argomentativo, che si può riassumere come segue.

Nel capitolo I, si ricostruisce l'evoluzione storica della legislazione alimentare – ponendo in evidenza il carattere composito, eterogeneo e flessibile del sistema delle fonti – e se ne illustrano gli obiettivi principali, così come declinati nel Regolamento (CE) n. 178/2002.

Nel capitolo II, si analizzano i due concetti cardine della sicurezza alimentare, vale a dire il rischio – unitamente al pericolo, quale condizione ad esso collegata – e il principio di precauzione, di cui viene indagata la natura giuridica, anche in rapporto al distinto principio di prevenzione, che al primo viene spesso associato nel quadro di una discutibile relazione di affinità, ove non addirittura di identità. Muovendo, poi, dalla formulazione dell'art. 7, Reg. (CE) n. 178/2002, in rapporto all'art. 3 del medesimo regolamento, si fornisce una possibile chiave di lettura del principio di precauzione ivi positivamente, con particolare riguardo al contenuto e alla natura delle misure precauzionali, anche in rapporto al principio di proporzionalità, che ne rappresenta una sorta di controlimite. Si analizzano, altresì, le misure emergenziali e di gestione delle crisi, alla luce degli strumenti di pianificazione predisposti dall'Unione europea.

Nel capitolo III, viene rappresentata la complessa architettura istituzionale della *governance* della sicurezza alimentare, evidenziandosi che in essa convivono due modelli organizzativi: quello reticolare, strumentale, tra l'altro, al funzionamento del Sistema di allarme rapido (RASFF), e quello di amministrazione integrata, articolato in dinamiche decentrate (*top down*) e centralizzate (*bottom up*).

Nel capitolo IV, attraverso le pronunce dei giudici (amministrativi) nazionali e sovranazionali, si pongono in luce i principali approdi interpretativi in tema di sicurezza alimentare, con particolare riguardo al principio di precauzione, alla gestione dei rischi, alla sempre delicata distinzione tra misure preventive e precauzionali, all'estensione e ai limiti del sindacato giurisdizionale sul contenuto di dette misure, e non da ultimo al precario equilibrio tra principi potenzialmente in conflitto.

Il capitolo V, infine, viene sviluppato attraverso la proposizione di questioni “aperte” – quali la frammentazione organizzativa e procedimentale e il parziale deficit di tutela giudiziale dinnanzi alle Corti europee – e di linee di tendenza rispettivamente ascrivibili alla normazione eurounitaria e alla giurisprudenza, in tema di sicurezza alimentare, nella rinnovata accezione di *food security*.

Capitolo I

La legislazione della sicurezza alimentare: uno sguardo di insieme

SOMMARIO: 1. La parabola evolutiva della legislazione della sicurezza alimentare: dalla tutela del mercato a quella della salute del consumatore e dell'ambiente. – 2. La flessibilità, varietà e frammentarietà del sistema delle fonti. – 2.1. Il quadro giuridico internazionale. – 2.2. La dimensione europea e nazionale: profili generali. – 2.2.1. Le fonti dell'Unione europea. L'irresistibile ascesa della *soft law*. – 2.2.2. Le fonti nazionali. – 3. Gli obiettivi generali del Regolamento (CE) n. 178/2002. – 4. I principi della legislazione alimentare. – 5. Gli attori del sistema integrato di sicurezza alimentare.

1. *La parabola evolutiva della legislazione della sicurezza alimentare: dalla tutela del mercato a quella della salute del consumatore e dell'ambiente*

La Comunità Economica Europea istituita dai Trattati di Roma del 1957 non conteneva alcuna disposizione esplicitamente riferibile alla politica e tantomeno alla sicurezza alimentare, poiché si limitava ad indicare tra i propri obiettivi “*l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura*” (art. 3, lett. d), sottoponendo i prodotti agricoli alle regole del nascente mercato comune (art. 38), e prevedendo tra le finalità della politica agricola l'incremento di produttività, la stabilizzazione dei mercati, la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti e la garanzia di praticare prezzi ragionevoli nella vendita al dettaglio (art. 39, par. 1, lett. a), c), d) ed e).

Costituisce, però, un dato storico ormai acquisito, che sin dai primi anni di esistenza, la CEE abbia varato, seppur solo in forma episodica, normative variamente incidenti anche su questioni attinenti al diritto alimentare¹. La (timida) edificazione di un diritto alimentare europeo sarebbe iniziata solo sul finire de-

¹Basti ricordare le Direttive n. 62/2645/CEE e n. 64/54/CEE, sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali rispettivamente in tema di coloranti alimentari e conservanti, oltre alla pluralità di provvedimenti relativi alle c.d. OCM (organizzazioni comuni di mercato) dei prodotti agricoli (art. 40 del Trattato istitutivo), in seno alle quali sono stati introdotti i regimi di sostegno ai mercati, differenziati in funzione dei settori agricoli cui si applicano.

gli anni '70 del secolo scorso, quale conseguenza del c.d. “interventismo giudiziale” della Corte di Giustizia – con l’enunciazione e il progressivo rafforzamento del principio del mutuo riconoscimento, unitamente ad un’interpretazione “additivo-espansiva” degli artt. 28, 29 e 30 del Trattato CEE² – e del processo di costruzione del mercato unico europeo, avviato con l’approvazione dell’Atto Unico Europeo (AUE) del 1987 e successivamente consolidato con la firma del Trattato di Maastricht nel 1992.

L’introduzione dell’art. 100A (ad opera dell’art. 18 AUE) nel testo del Trattato³ favorì l’adozione di numerosi provvedimenti normativi relativi ai prodotti alimentari, consentendo di superare le barriere disciplinari tra gli Stati membri, spesso più intense che per altri prodotti, a causa del comprensibile radicamento territoriale e valore identitario delle abitudini alimentari.

Tale disposizione costituì, infatti, la base giuridica di due fondamentali direttive della fine degli anni '80, che segnarono un indubbio punto di svolta nella legislazione comunitaria, introducendo una prima rigorosa disciplina dei controlli igienico-sanitari sui prodotti alimentari⁴. Con la Direttiva n. 89/397/CEE, specificamente, si proclamò per la prima volta il principio secondo cui “*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 norme commerciali*” (Considerando n. 6).

Si affermava, in tal modo, una politica comunitaria “pluriscopo”, che estendeva lo sguardo oltre la tradizionale protezione dei prodotti alimentari – in quanto “merci” a cui garantire la libertà di circolazione nel mercato comune – volgendola ad una varietà di fini, che comprendevano anche la tutela della salute e

² Il pensiero corre, in particolare, alla famosa sentenza *Cassis de Dijon* (Corte di Giustizia CE, 20 febbraio 1979, in causa C-120/78, in *Racc.*, 1979, 649), in forza della quale uno Stato membro della Comunità non può vietare la commercializzazione di un prodotto (nel caso, un liquore) legalmente prodotto e venduto in altro paese membro. Tale sentenza richiamava, altresì, la nozione di “misura ad effetto equivalente” (ossia, ogni misura che potesse ostacolare, direttamente o indirettamente, il libero scambio all’interno della Comunità), a sua volta definita cinque anni prima, da parte della stessa Corte di Giustizia, nell’altra ormai celebre sentenza *Dassonville* dell’11 luglio 1974 (causa C-8/74, in *Racc.*, 1974, 837).

³ Poi trasfuso nell’art. 94 TCE. Tale disposizione prevedeva l’attribuzione al Consiglio del potere di deliberare a maggioranza qualificata, allorché avesse dovuto adottare misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative aventi ad oggetto l’instaurazione ed il funzionamento del mercato interno (c.d. misure di armonizzazione), e prevedeva espressamente che la Commissione, nel formulare le proprie proposte in materia di sanità, sicurezza, protezione dell’ambiente e dei consumatori, si basasse “su un livello di protezione elevato”.

⁴ Si tratta delle Direttive n. 89/396/CEE (relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare) e n. 89/397/CEE (relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari), entrambe del 14 giugno 1989.

degli interessi economici dei consumatori, indicati quali destinatari di un'informazione completa e trasparente, nell'ambito di transazioni commerciali in cui essi figuravano quale "parte debole".

Di pari passo, in una prospettiva di semplificazione sino a quel tempo preclusa, in Italia, dall'indifferenziata applicazione della L. n. 283/1962, la Direttiva n. 92/46/CEE⁵, pur fissando regole igieniche specifiche per la produzione lattiero-casearia, prevede espressamente che i singoli Stati membri potessero introdurre deroghe individuali o generalizzate a tale disciplina, tenuto conto, tra gli altri, del carattere tradizionale della produzione o della stagionatura, della quantità limitata della produzione e della vendita diretta al consumatore.

Sempre al 1992 risale il completamento – con il varo della Direttiva n. 92/59/CEE, ancora una volta basata sull'art. 100A del Trattato – del percorso istitutivo del primo sistema comunitario di allarme rapido, per lo scambio di informazioni sui rischi derivanti dall'impiego di prodotti di consumo (alimentari e non). Un meccanismo rivelatosi sin da subito talmente decisivo in materia di sicurezza alimentare, da costituire il modello su cui concepire il futuro sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (RASFF), codificato nell'art. 50 del Regolamento n. 178/2002⁶.

Di poco successiva è la Direttiva n. 93/43/CEE, che inserendosi nel solco tracciato dalle citate direttive del 1989, introdusse il sistema HACCP (*Hazard analysis and Critical Control Points*), quale metodo di regolazione dell'igiene alimentare durante tutte le fasi della produzione e distribuzione; la direttiva valorizzava, al contempo, i principi dell'autocontrollo dinamico, della responsabilità e dell'autocertificazione del produttore, in un'ottica di organizzazione imprenditoriale assai più flessibile di quella sino a tale epoca adottata dalla legislazione italiana, la cui ormai datata disciplina quadro di riferimento (L. n. 283/1962 e s.m.i.) si risolveva, in larga misura, in rigide prescrizioni formali sulla pulizia dei locali e delle attrezzature presenti negli stabilimenti di produzione/trasformazione/commercializzazione. L'art. 2 della direttiva n. 93/43/CEE sanciva, infine, un principio destinato ad essere trasfuso nell'art. 3, par. 1, del Regolamento n.

⁵Tale Direttiva stabiliva le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte.

⁶Il concepimento del sistema risale al 1979 (proposta di Decisione del Consiglio COM/79/225, volta ad instaurare un sistema comunitario di rapido scambio delle informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo), a seguito di un evento di contaminazione dolosa da mercurio di arance e pompelmi provenienti da Israele e distribuiti in Europa. Il primo impiego di questo sistema si ebbe nello stesso anno, quando la Commissione diffuse l'allarme su alcuni calamari deteriorati. La sua positivizzazione avvenne, però, solo con la Decisione n. 84/133/CEE, applicabile per quattro anni dalla data della sua notifica agli Stati membri, poi seguita dalla Decisione n. 89/45/CEE, applicabile sino al 30 giugno 1990. Il contenuto di tali decisioni venne, infine, trasfuso nella Direttiva n. 92/59/CEE. Sulle vicende che condussero alla creazione del sistema, vedasi, tra gli altri, L. PETRELLI, *Il Sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi*, in *Riv. it. dir. alim.*, n. 4/2010, 1 ss.

178/2002/CE: “Le misure [di igiene] 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”.

La tendenza normativa sin qui descritta subiva una brusca accelerazione sul finire del XX secolo, a causa di quelle che sono ancora oggi ricordate come le due più gravi crisi nel settore della produzione e dunque della sicurezza alimentare: la “mucca pazza” (1996) e i polli alla diossina (1999). Con particolare riferimento alla prima, alla sensazione di diffusa insicurezza generatasi nei consumatori – anche in conseguenza di una non sempre efficace comunicazione istituzionale – l’Unione europea rispose con l’adozione del Regolamento n. 820/97/CE, istitutivo di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini (c.d. pasaporto bovino) e relativo all’etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine⁷.

Seppur riferito ad una questione specifica, e finalisticamente orientato a ripristinare la stabilità del solo mercato delle carni bovine, questo Regolamento introdusse un concetto poi esteso a qualunque prodotto alimentare, vale a dire la rintracciabilità (o tracciabilità).

Il Regolamento n. 820/97/CE si può considerare, a buon diritto, il primo provvedimento a contenuto “complesso”, in quanto giustificato dall’esigenza di tutelare interessi riconducibili alla concorrenza e al mercato, unitamente ad interessi direttamente riferibili alla sicurezza alimentare e alla tutela della salute, accomunando le ragioni degli attori della filiera produttiva e dei consumatori finali. Tale approccio sarà replicato nel di poco successivo Regolamento n. 1760/2000/CE, che nell’abrogare il Regolamento n. 820/97, farà per la prima volta esplicito riferimento alla duplice base giuridica costituita dall’art. 37 TCE relativo alla PAC e all’art. 152 TCE, che indica tra gli obiettivi della Comunità la ricerca e il mantenimento di un livello elevato di protezione della salute umana.

Coevo a tale ultimo regolamento è il Libro Bianco della Commissione UE sulla sicurezza alimentare (12 gennaio 2000), che, dando seguito al Libro Verde del 1997 sui “Principi generali della legislazione alimentare dell’Unione europea”⁸, inaugura la strategia “*from farm to table*”, (tradotta in Italia con la formu-

⁷ Il Regolamento fu impugnato dalla Commissione, che contestò al Consiglio di avere adottato il provvedimento su di una base giuridica a suo dire errata, ossia l’art. 43 (ora art. 37 TFUE), relativo alla politica agricola comune, in luogo dall’art. 152 (*ex* art. 129), relativo alla tutela della salute. La questione, sottoposta all’attenzione della Corte di Giustizia (Corte di Giustizia UE, 4 aprile 2000, *Commissione/Consiglio*, in causa C-269/97, in *Racc.*, 2000, I-02257), fu risolta nel senso di ritenere corretto il richiamo all’art. 43 del Trattato, tenuto conto che lo scopo primario dichiarato del Regolamento era proprio quello di ripristinare la stabilità del mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di carne, ossia un intervento prioritario sul mercato, avente anche riflessi sulla tutela della salute.

⁸ Libro Verde della Commissione Europea del 30 aprile 1997, COM (97) 176 def.

la, forse un po' riduttiva, "dai campi alla tavola"), che estende il concetto di sicurezza all'intera filiera produttiva.

Le iniziative assunte dalla Commissione tra il 1997 e il 2000 si spiegano sia con le ricordate crisi alimentari, sia con la necessità di operare una ricostruzione sistematica dell'intera legislazione comunitaria relativa agli alimenti, in un'ottica di armonizzazione con un mutato contesto internazionale, segnato, in particolare, dai non facili rapporti con il WTO⁹ e dall'evoluzione del c.d. *Codex Alimentarius* in seno alla FAO (di cui si dirà appresso, § 2).

Il naturale approdo di tali politiche è rappresentato dal varo del Regolamento n. 178/2002/CE, al quale si deve lo sforzo di avere ricomposto ad unità, almeno sotto il profilo dei principi ed obiettivi, la molteplicità di interessi connessi alla disciplina della sicurezza dei prodotti alimentari. Con esso, si assiste alla creazione di un impianto che, pur essendo saldamente collocato all'interno del sistema del mercato comune alimentare, fa del mantenimento di un livello elevato di tutela della salute il proprio perno¹⁰. L'alimento, o meglio l'alimento "sicuro", dismesse le vesti di pura *res commerciabilis*, diviene l'oggetto di una disciplina che, prioritariamente, fa di esso un veicolo per garantire una vita sana ed equilibrata all'essere umano, che è tale ancor prima di essere consumatore.

Con il varo del Regolamento n. 178/2002, l'ordinamento comunitario mostra, dunque, di essersi affrancato dalla propria originaria connotazione puramente mercantile, individuando quali valori fondanti l'azione della Comunità e poi dell'Unione anche interessi metaeconomici e solidaristici.

Tale tendenza si coglie progressivamente anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, che non ha mancato di rinvenire una gerarchia fra gli interessi tutelati dai Trattati, nel senso del carattere recessivo della libertà di iniziativa economica rispetto a beni primari quali la salute e la tutela dell'ambiente¹¹.

Per dirla con le parole del Consiglio di Stato, "nel relativismo dei valori proprio dell'impronta pluralista che è attualmente alla base dell'ordinamento europeo, in una fase ormai evoluta della sua dinamica, il rapporto autorità-libertà si declina in funzione di regole di compatibilità che prevedono la preminente collocazione gerarchica dell'interesse ambientale e di quello alla tutela della salute"¹².

⁹In riferimento al quale, al termine del negoziato noto con il nome di "Uruguay Round", erano stati *medio tempore* sottoscritti l'Accordo di Marrakech (15 aprile 1994), istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC o WTO), nonché gli Accordi ad esso collegati, noti con gli acronimi SPS, TBT e TRIPs.

¹⁰Sul punto, vedasi, da ultimo, E. ROOK BASILE, *L'architettura della legislazione alimentare europea: il reg. CE n. 178/2002*, in *Trattato di diritto alimentare*, cit., § 2 (spec. 39-41).

¹¹Corte Giust., 17 settembre 2002, in causa C-513/99, *Concordia Bus Finland*.

¹²Cfr. Cons. Stato, sez. III, 16 dicembre 2020, n. 8089, in www.giustizia-amministrativa.it. Ma v. anche Cons. Stato, sez. III, 12 febbraio 2020, n. 1076 (in www.giustizia-amministrativa.it), in cui viene acquisito il principio per cui la tutela della concorrenza risulta recessiva rispetto alle politiche pubbliche orientate alla salubrità ambientale, nel senso che la stessa libertà imprenditoriale deve orientarsi ed estrinsecarsi in forme compatibili con tali obiettivi.