

Cibo e acqua

Sfide per il diritto contemporaneo

Verso e oltre Expo 2015

a cura di

Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque



G. Giappichelli Editore – Torino



Collana della Scuola di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Direttore:

Giovanni Chiodi

Comitato editoriale:

Patrizia Borsellino

Marta Cartabia, *Giudice della Corte Costituzionale*

Adolfo Ceretti

Diana Cerini

Giovanni Chiodi

Alessandra Daccò

Filippo Danovi

Loredana Garlati

Costanza Honorati

Bruno Inzitari

Alberto Maffi

Natascia Marchei

Oliviero Mazza

Claudia Pecorella

Margherita Ramajoli

Franco Scarpelli

Tullio Scovazzi

Francesco Tesauro

Cibo e acqua

Sfide per il diritto contemporaneo

Verso e oltre Expo 2015

a cura di

Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2015 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-0080-0

Questo volume è pubblicato con i contributi del Dipartimento dei Sistemi Giuridici e del Dipartimento delle Scienze Giuridiche Nazionali e Internazionali dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

L'opera è stata oggetto di positiva valutazione da parte del Comitato editoriale, in conformità alle previsioni del Regolamento della Collana, consultabile nel sito www.giurisprudenza.unimib.it.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
Gli Autori	VII
Presentazione <i>Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque</i>	IX
Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo <i>Gustavo Zagrebelsky</i>	1
Acqua e cibo tra diritti e sistemi amministrativi <i>Giulio Napolitano</i>	9
La riforma dei reati alimentari: dalla precauzione ai disastri. Per una modellistica pentapartita degli illeciti in materia di salute e sicurezza alimentare <i>Massimo Donini</i>	21
Responsabilità civile e tutela del consumatore nel settore agro-alimentare <i>Massimo Franzoni</i>	47
Milano, capitale del diritto al cibo e al cibo garantito. Una proposta al centro dell'agenda italiana <i>Livia Pomodoro</i>	57

	<i>pag.</i>
Le competenze dei NAS-Carabinieri nel controllo sulla produzione, somministrazione, deposito e vendita di prodotti alimentari <i>Cosimo Piccinno</i>	59
Il procedimento decisionale basato sulla scienza: sfide e prospettive evolutive del “caso EFSA” <i>Simone Gabbi</i>	69
La sicurezza alimentare: uno strumento per la tutela della salute <i>Cinzia La Rocca</i>	87
Considerazioni sul diritto all’acqua e all’igiene come diritto umano <i>Tullio Scovazzi</i>	93
Cibo e religione <i>Natascia Marchei</i>	105
Beni primari (cibo, acqua) e lavoro umano sostenibile <i>Tiziana Vettor</i>	113

GLI AUTORI

Barbara Biscotti, Professoressa di Diritto romano, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Massimo Donini, Professore di Diritto penale, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Massimo Franzoni, Professore di Diritto privato, Università degli Studi di Bologna.

Simone Gabbi, EFSA – European Food Security Agency e Università degli Studi di Parma.

Elisabetta Lamarque, Professoressa di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Cinzia La Rocca, Istituto Superiore di Sanità.

Nataschia Marchei, Professoressa di Diritto ecclesiastico, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Giulio Napolitano, Professore di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Roma Tre.

Cosimo Piccinno †, Generale dei Carabinieri per la Tutela della Salute.

Livia Pomodoro, Presidente del *Milan Center for Food Law and Policy*.

Tullio Scovazzi, Professore di Diritto internazionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Tiziana Vettor, Professoressa di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Gustavo Zagrebelsky, Professore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino.

PRESENTAZIONE

Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque

Considerando l'importanza dell'appuntamento della città di Milano con l'Esposizione Universale del 2015 e le sollecitazioni rivolte dall'Ateneo dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca ai propri docenti affinché dedicassero ogni sforzo al tema cruciale “*Nutrire il Pianeta*”, la Scuola di Giurisprudenza ha ritenuto opportuno dedicare il proprio tradizionale convegno annuale interdisciplinare a questo tema, anticipando di qualche mese l'apertura dei battenti dell'Esposizione e inaugurando così ufficialmente un anno di impegno dei docenti di Giurisprudenza sull'argomento.

Il diritto al cibo, in tutti i possibili contesti di applicazione e in tutte le sue forme di tutela, è apparso infatti ai membri del comitato scientifico del convegno, istituito dal Consiglio della Scuola di Giurisprudenza, come una delle sfide più importanti che anche i giuristi sono chiamati ad affrontare in un passaggio epocale come quello che stiamo vivendo, in quanto tema strettamente connesso alla tutela delle risorse naturali e del territorio, ai flussi migratori, allo scarseggiare delle risorse primarie, alle ricadute sulla salute della gestione di acqua e alimenti, solo per menzionare alcuni aspetti, tutti implicanti forti ricadute sull'umano.

Nel riflettere in proposito è sin da subito risultato evidente che i profili sui quali maggiormente avrebbero potuto contribuire le competenze dei giuristi erano da un lato quello, centrale, della disponibilità di cibo e acqua come diritto fondamentale e dall'altro, in una specificazione più tecnica di esso, quello della sicurezza alimentare.

Il 12 novembre 2014, dunque, il magnifico Rettore Cristina Messa ha aperto la giornata di incontro tra studiosi e studenti, così fortemente voluta dalla Scuola di Giurisprudenza, “*Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*”.

Considerata la portata planetaria del tema, si è scelto di affrontarlo innanzitutto sotto il profilo dei principi fondamentali grazie alla relazione di Gustavo Zagrebelsky “*Un nuovo diritto fondamentale? Il diritto al cibo autoctono*”, nella quale il costituzionalista ha approfondito il concetto di “sovranià alimentare” come momento di rivoluzione della relazione tra individuo, comunità e territorio, alla ricerca di un nuovo equilibrio possibile. Dal punto di vista del diritto amministrativo, d'altra parte, grazie al contributo di Giulio Napolitano su “*La Governance*

amministrativa di cibo e acqua”, sono stati approfonditi i temi salienti del discorso pubblico sull’essenzialità di acqua e cibo e si è riflettuto sulle infrastrutture amministrative attraverso le quali essi si sono concretati.

Livia Pomodoro, in qualità di Presidente del *Milan Center for Food Law and Policy*, ha delineato, con la sua relazione relativa alla “*Legacy di Expo 2015*”, il significato e le funzioni del Centro da lei presieduto, costituito allo scopo di raccogliere l’eredità di *Expo 2015*, facendo di Milano la capitale di una nuova cultura del nutrimento condivisa da tutte le nazioni.

In una prospettiva ancor più esplicitamente internazionalistica Tullio Scovazzi ha spostato il *focus* sull’acqua come oggetto tanto primario quanto controverso del diritto al nutrimento, anche in termini di diritto all’igiene a essa correlato, con un intervento dal titolo “*L’acqua come diritto umano*”, mentre il punto di vista europeo è stato illustrato in un videomessaggio su “*Sicurezza alimentare, lotta agli sprechi e consapevolezza dei consumatori*” inviato dal MEP Paolo De Castro, membro della Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale del Parlamento Europeo.

Ancora in una prospettiva sovranazionale Simone Gabbi (“*Il ruolo, le finalità e gli strumenti dell’EFSA*”) ha illustrato la storia e il ruolo fondamentale della *European Food Security Agency*, agenzia di diritto pubblico europeo di terza generazione con sede a Parma, in relazione alla valutazione del rischio alimentare nell’Unione Europea, descrivendo gli strumenti di controllo a ciò preposti e applicati alla catena alimentare intesa nel senso più ampio.

Sempre nella prospettiva del diritto al nutrimento come diritto umano si sono interrogate Natascia Marchei, che, dal punto di vista del diritto ecclesiastico, ha approfondito i rapporti tra “*Cibo e religione*” nei loro numerosi e attuali risvolti giuridici, e Tiziana Vettor, con una riflessione su “*Beni primari (cibo, acqua) e lavoro umano sostenibile*” che evidenzia le fondamentali connessioni tra diritto al lavoro, diritto al cibo e dignità umana.

L’affermazione di un diritto al nutrimento risulta infatti priva di contenuto ove il nutrimento stesso non sia “decent”, dignitoso. Per questo motivo è apparso indispensabile che il tema specifico della sicurezza alimentare costituisse, come già evidenziato, la seconda traccia di indagine, direttamente conseguente alla affermazione del principio fondamentale del diritto al cibo.

Tale tema, già come si è visto affrontato sul piano del diritto e delle politiche europee da De Castro e Gabbi, è stato ulteriormente approfondito in relazione all’ambito del diritto nazionale, innanzitutto con uno sguardo tecnico giuridico ai differenti profili della responsabilità. Massimo Donini (“*Tutela della salute e sicurezza alimentare tra leggi vigenti e prospettive di riforma*”) ha così proposto il punto di vista penalistico, con un’accurata disamina della politica nazionale rispetto ai possibili modelli di tutela penale contro gli illeciti in materia di salute. Massimo Franzoni (“*Responsabilità civile e tutela del consumatore nel settore agro-alimentare*”), affrontando il medesimo argomento con lo sguardo del civilista, ha esaminato la questione con un’attenzione specifica al danneggiato da violazioni

della sicurezza agro-alimentare come consumatore e come persona e ha evidenziato l'opportunità di una implementazione della tutela, muovendo dalla responsabilità civile per giungere alla prevenzione.

Si è quindi analizzata la questione della sicurezza alimentare sotto lo specifico profilo sanitario, grazie a una relazione di Cinzia La Rocca, dell'Istituto Superiore di Sanità, dal titolo "*La sicurezza alimentare: uno strumento per la tutela della salute*", nella quale sono stati messi a fuoco i rischi derivanti dalla presenza nel cibo di sostanze nocive, suscettibili di produrre effetti avversi all'uomo ai danni dei sistemi nervoso, immunitario, endocrino, e le politiche di prevenzione e riduzione del danno adottate dalle istituzioni nazionali preposte alla tutela della salute.

I problemi del controllo e della prevenzione nei loro risvolti operativi sono stati poi oggetto della relazione di Cosimo Piccinno, Generale dei NAS-Carabinieri per la Tutela della Salute, il quale, dopo avere illustrato la storia e le funzioni affidate ai Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dei Carabinieri, ha portato una significativa serie di *case studies* che bene hanno evidenziato l'entità dei problemi connessi alla contraffazione alimentare e, insieme, l'efficacia degli strumenti che l'ordinamento italiano, esemplare sotto questo profilo, ha approntato per stroncarla.

Al Generale Piccinno, purtroppo mancato nelle more della pubblicazione di questo volume, alla sua competenza arricchita da grande umanità e capacità comunicativa, desideriamo, in qualità di curatrici, dedicare questa raccolta di studi, come tributo a una vita e a una carriera votata alla tutela della persona umana attraverso il perseguimento di quegli atti che, compiuti ai danni del nutrimento, più sono suscettibili di lederla.

Il nostro ringraziamento va, infine, innanzitutto ai Relatori, che hanno accettato di contribuire così efficacemente alla buona riuscita del convegno e di questo stesso volume, e all'intero comitato scientifico del convegno, i cui membri si sono adoperati con passione nel concepire l'evento. Ringraziamo la Scuola di Giurisprudenza, in particolare nella persona del suo Presidente Giovanni Chiodi, e la relativa segreteria, nonché i Dipartimenti dei Sistemi Giuridici e delle Scienze Giuridiche Nazionali e Internazionali come istituzioni, per il contributo finanziario, e come personale amministrativo per il fondamentale apporto organizzativo, e le due loro Direttrici, Patrizia Borsellino e Loredana Garlati, che ci hanno in ogni momento sostenuto con la loro affettuosa partecipazione e il loro insostituibile incoraggiamento.

Infine sentiamo di dover esprimere un particolare ringraziamento ai dottorandi di ricerca Nicola Canzian e Simone Gianello, per l'accurato lavoro sui testi contenuti in questo volume e, insieme ai colleghi Luca Giacomelli, Emanuele Melilli, Alessia Spina, Benedetta Vimercati e Paolo Zicchittu, per aver prestato la loro indispensabile assistenza nel corso della giornata di svolgimento del convegno.

Un ultimo pensiero, infine, non può non andare agli studenti che numerosi

hanno preso parte a quella intensa giornata di studi, formulando l'auspicio che questo volume possa finire anche nelle loro mani, oltre che in quelle degli studiosi, e contribuire così alla formazione dei futuri artefici di una cultura del diritto al nutrimento giusta e umana.

Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque

Milano, 15 ottobre 2015

DUE CONCETTI COSTITUZIONALI: SOVRANITÀ ALIMENTARE E OLISMO

Gustavo Zagrebelsky

1. Questo contributo è stato già pubblicato in una raccolta di scritti in onore di Carlo Petrini (*La coscienza del cibo*, Giunti Editore, Firenze, 2014). L'amico che abbiamo festeggiato con quella raccolta di scritti a lui dedicati con ammirazione e gratitudine è una sintesi di teoria e prassi. Nel suo caso, la prassi ha accompagnato simultaneamente la teoria. Anzi, l'ha preceduta come esperienza di vita vissuta che, a poco a poco, ha preso forma in una teoria. Nelle parole di Petrini troviamo la rappresentazione di un modo di vivere alternativo a quello artificiale, manipolato dagli interessi predatori dell'industria alimentare che genera fame e malnutrizione parallelamente a sprechi colossali, viola gli equilibri fondamentali della natura e minaccia il presente e il futuro dell'umanità: un modo di vivere che non è solo teoria, ma è prima di tutto prassi.

L'esperienza è la più solida base d'ogni teoria. Ogni teoria elaborata a tavolino può sempre essere contraddetta e invalidata da un'altra. La razionalità astratta può fondare qualunque progetto, può legittimare in generale qualunque interesse, può giustificare qualunque aberrazione. La cosiddetta "storia delle idee" è una miniera d'esempi della volatilità della pura ragione. L'esperienza è cosa molto più solida. I suoi risultati sono davanti agli occhi di tutti e non possono essere misconosciuti. Possono, certo, essere giudicati alla luce di qualche teoria ma, almeno, costituiscono un punto fisso di confronto. Teoria contro teoria non è la stessa cosa di teoria contro esperienza. L'esperienza è una riprova fattuale. Senza riprova, ogni teoria rischia di valere quanto un'altra e i confronti teorici, a loro volta, rischiano di perdersi in chiacchiere.

Basta un incontro soltanto con Petrini per comprendere che la sua esperienza, condensata nell'espressione "terra-madre", s'è costruita in un ambito comunitario che, per cerchi concentrici, via via più vasti, a partire dal nucleo familiare e amicale d'una piccola città di provincia e dai suoi panorami langaroli di cui è figlio, s'è via via allargata a tutti i continenti. Una rete di rapporti s'è costruita, fatta di rapporti e di amicizie fattive, di scambi di conoscenze personali, di tra-

dizioni ed esperienze e d'informazioni tecnologiche che rappresentano ormai una proposta alternativa al mondo e al modo di vivere modellati da industria e finanza diventate fini a se stesse. Come sempre, quando i mezzi si confondono con i fini, l'auto-distruttività nichilistica, prima o poi, è l'esito.

Industria e finanza fini a se stesse hanno fatto dimenticare il legame tra la vita e la terra, legame che è a doppio scambio: la terra alimenta la vita, ma la vita non deve spremere la terra al punto da renderla sterile. La madre dev'essere feconda e i suoi figli devono essere "agricoltori". Devono cioè "colere", che significa sia abitare, sia coltivare: coltivare dunque il luogo dove si abita. Questo circolo, che appena messo in luce, sembra un'ovvietà, è invece una rivoluzione del modo di pensare e vivere dell'Occidente industrializzato, basato sulla pianificazione standardizzata delle produzioni e dei consumi alimentari. Ciò comporta la rottura del legame di prossimità tra produttori e consumatori, l'attentato alla grande ricchezza rappresentata dalla diversità biologica e dalla pluralità culturale e, in definitiva, la fragilità della vita sul pianeta ridotta a una sola e vulnerabile dimensione.

2. La cultura, per Petrini, è innanzitutto un'osmosi tra i viventi e la terra che li fa vivere, cioè innanzitutto il rapporto alimentare. Il resto – ciò che chiamiamo cultura in senso smaterializzato: lingua, arte, filosofia, morale, religione – deriva da lì. Alla luce di questa consapevolezza, si comprende il movimento a favore della cosiddetta "sovranità alimentare". L'imposizione e l'omologazione alimentare equivalgono a perdita di sovranità: una forma di colonialismo con mezzi nuovi e subdoli. L'indipendenza passa dunque anche attraverso la riappropriazione del legame tra la propria esistenza e la propria terra, sotto l'aspetto delle specificità di coltivazione e di consumo. Questa nuova "lotta di liberazione" si esprime nei movimenti per la "sovranità alimentare".

Il progetto di "sovranità alimentare Sélingué" (dal nome d'una contadina malese assunta come simbolo pionieristico) è stato elaborato, si può dire, a partire dalle zolle della terra una domenica di marzo 2007, quando più di 500 rappresentanti provenienti da oltre 80 paesi, membri di organizzazioni contadine, pescatori tradizionali, popoli indigeni, popoli senza terra, lavoratori rurali, migranti, allevatori nomadi, comunità che vivono nelle foreste, donne, uomini, giovani, consumatori organizzati, movimenti ecologisti e urbani, si sono riuniti nel villaggio di Sélingué nel Mali, per coordinare le forze e rivendicare il proprio ruolo nell'economia (in senso antico: governo della casa comune) mondiale, un ruolo alternativo alle logiche dell'industria alimentare. «La maggior parte di noi – dice il documento conclusivo – sono produttori e produttrici di alimenti, siamo dunque pronti, capaci e desiderosi di nutrire i popoli del mondo. In veste di produttori di alimenti, con il nostro patrimonio svolgiamo un ruolo cruciale per il futuro dell'umanità. Questo vale soprattutto per le donne e i popoli indigeni, storici creatori di pratiche alimentari ed agricole, purtroppo sottovalutati. Sfortunata-

mente questo patrimonio e le nostre capacità di produrre alimenti sani, di qualità e in abbondanza, sono minacciati, boicottati dal neoliberalismo e dal capitalismo mondiale. Di fronte a questo, la sovranità alimentare ci dà la speranza e il potere di preservare, recuperare e sviluppare le nostre capacità e conoscenze per produrre alimenti. La sovranità alimentare è il diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo. Questo pone coloro che producono, distribuiscono e consumano alimenti nel cuore dei sistemi e delle politiche alimentari e al di sopra delle esigenze dei mercati e delle imprese. Essa [la sovranità alimentare] difende gli interessi e l'integrazione delle generazioni future. Ci offre una strategia per resistere e smantellare il commercio neoliberale e il regime alimentare attuale. Essa offre orientamenti affinché i sistemi alimentari, agricoli, di pastori e di pesca siano gestiti dai produttori locali. La sovranità alimentare dà priorità all'economia ed ai mercati locali e nazionali, attribuendo il potere ai contadini, all'agricoltura familiare, alla pesca e l'allevamento tradizionali e colloca la produzione, distribuzione e consumo di alimenti, sulla base di una sostenibilità ambientale, sociale ed economica. La sovranità alimentare promuove un commercio trasparente che possa garantire un reddito dignitoso per tutti i popoli e il diritto per i consumatori di controllare la propria alimentazione e nutrizione. Essa garantisce che i diritti di accesso e gestione delle nostre terre, dei nostri territori, della nostra acqua, delle nostre sementi, del nostro bestiame e della bio-diversità, siano in mano di coloro che producono gli alimenti. La sovranità alimentare implica nuove relazioni sociali libere da oppressioni e disuguaglianze fra uomini e donne, popoli, razze, classi sociali e generazioni».

La rivendicazione della "sovranità alimentare" è dunque qualcosa di molto diverso da un progetto alimentare e, meno che mai, da un progetto di buona gastronomia. Non si esaurisce nel "diritto al cibo adeguato" che, ormai, diversi documenti internazionali, generali e regionali, e diverse costituzioni, soprattutto dei paesi più poveri della terra, proclamano come diritto primordiale (M. Bottiglieri, *Il diritto a un cibo adeguato. Profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. Macchia (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Aracne, Roma, 2014, p. 217 ss., ha contato 23 Paesi le cui Costituzioni menzionano tale diritto). La sovranità alimentare implica una vera e propria rivoluzione nel rapporto tra l'esistenza delle comunità umane e la terra e le risorse ch'essa offre loro. Da qui, il rivoluzionamento d'atteggiamento si deve irradiare in una dimensione politica che mette in discussione, niente di meno, l'organizzazione politico-economica mondiale. Utopia? Non possiamo saperlo, anche se sappiamo per certo che questa organizzazione, al pari di tutte le cose del mondo create dagli uomini, verrà alla sua fine. Non sappiamo né quando né come, ma sappiamo che avverrà. Tanto più che, come la storia universale insegna, l'espansione dimensionale delle strutture di governo dell'uma-

nità è destinata a implodere per *hybris* o, detto diversamente, per incapacità e insufficienza. I grandi, i troppo grandi, imperi covano al loro interno, proprio per questa loro caratteristica, le forze della contraddizione e della dissoluzione. L'idea della pianificazione mondiale della vita degli esseri umani è una tentazione luciferina; ha a che vedere con la blasfema Torre di Babele. Prima o poi ci si accorgerà dell'insensatezza e sarà necessario disporre d'idee, energie, strutture sociali per sopperire al vuoto, per riordinare il caos, per ripartire dalle cose essenziali.

La rivoluzione immaginata dal progetto di "sovranià alimentare" ha questo, di caratteristico: di proporsi come forza che nasce e cresce dall'interno dell'ordine politico ed economico esistente e (al contrario delle rivoluzioni che nel corso della storia hanno fatto le loro prove) di mirare non a un crollo, ma a una rigenerazione su nuove basi. Essa chiede innanzitutto partecipazione da parte dei soggetti interessati: produttori e consumatori, cioè cittadini comuni che si rendono consapevoli dell'importanza della questione alimentare e fanno uso dell'autonomia auto-organizzatrice a partire dalle condizioni in cui si trovano: cosa che, di per sé, non attenda a nessun diritto costituito altrui. In una parola: è una rivoluzione pacifica che non chiede espropriazioni di beni d'altri, ma chiede garanzie per risorse comuni, contro le spoliazioni cui mirano gli interessi organizzati dai grandi soggetti dell'industria alimentare mondiale, artefici di nuove forme di colonialismo, perfino più invasive di quelle tradizionali, come ad esempio le monoculture imposte che sottraggono terre all'agricoltura per finalizzarle alla produzione d'energia per lo sviluppo industriale. Al contrario, la sovranità alimentare riconosce priorità a economie e mercati locali e nazionali; promuove un commercio trasparente che garantisca redditi equi a tutte le persone così come il diritto dei consumatori al controllo della propria nutrizione. Assicura che i diritti d'uso e gestione di terre, territori, acque, semi, animali siano nelle mani di coloro che producono il cibo. Implicite sono nuove relazioni sociali libere da oppressione e ineguaglianze fra uomini e donne, popoli, gruppi etnici, classi economiche e generazioni: oppressione e ineguaglianze determinate dai "rapporti di alimentazione". Dunque: un progetto politico rivoluzionario ma, come detto, d'una rivoluzione che germoglia dal basso che, togliendo terreno da sotto i piedi del sistema neo-coloniale antagonista, rappresenta una via di rianimazione della democrazia oggi estenuata e svuotata dalla dissociazione tra le dimensioni degli ambiti vitali delle popolazioni e quelle dove si prendono le decisioni da cui la loro vita dipende.

Le esigenze su cui poggia la rivoluzione della "sovranià alimentare" hanno prodotto numerose prese di posizione politiche, sono state assunte come elementi delle politiche agricole di diversi Paesi che non appartengono al mondo più industrializzato, come quelli dell'America latina (Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Honduras, Venezuela, Saint Vincent e Grenadas, Haiti, Panama, Guatemala, Messico, Belize e Repubblica Dominicana) che, nel maggio del 2008 hanno approvato una "Declaración final de la cumbre presidencial de Managua" dal titolo *Sobe-*

rania y seguridad alimentaria: alimentos para la vida. Ma, le medesime esigenze sono assurte a contenuto di un vero e proprio diritto alla sovranità alimentare, che si sta facendo largo perfino tra le proclamazioni costituzionali che vengono progressivamente a integrare il catalogo tradizionale dei diritti umani, di pari passo con la coscienza del pericolo in cui versano beni fondamentali dell'umanità. Questa è la storia comune dei "nuovi diritti" che riguardano, per esempio, questioni riguardanti la fame, la malnutrizione, le vaccinazioni contro malattie infettive che devastano popolazioni intere, la protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'impiego come forze armate; l'ambiente salubre, l'acqua, la maternità e l'infanzia minacciate dalla mortalità, eccetera. La "sovranità alimentare" appartiene a questa nuova "ondata" di diritti e ha iniziato a trovare spazio in dichiarazioni di natura costituzionale. Così in Nepal, Bolivia e Mali. L'art. 15 della Costituzione egiziana del 2012, pur non utilizzando l'espressione ormai canonica di "sovranità alimentare", ne esprime il concetto con queste parole: «Agriculture is an essential asset of the national economy. The State shall protect and increase farmland, work on the development of crop and plant varieties, develop and protect animal breeds and fisheries, achieve food security, provide the requirements of agricultural production, its good management and marketing, and support agricultural industries».

Queste proclamazioni rappresentano il lato formale. Resterebbero però sterili rivendicazioni se non fossero accompagnate da atti e fatti. Questi sono le esperienze, i contatti, gli scambi, le informazioni circolanti tra i numerosi soggetti che animano la scena in tutte le parti del mondo con proprie iniziative: contadini, pescatori, trasformatori, produttori di sementi, distributori, consumatori, ecc. Di questo diffondersi di attività e della presa di coscienza della loro importanza e dignità nell'economia del mondo, uno dei punti di massima evidenza è, per l'appunto, "Terra Madre" di Petrini.

3. La sovranità alimentare è nuovo diritto di natura collettiva. Esso fa capo a cerchie di uomini e donne umane definite dal loro rapporto specifico con la terra di cui sono ospiti.

I diritti collettivi presuppongono una concezione dell'umanità – per usare una metafora classica – non come un grande formicaio, formato da miliardi di formiche tutte uguali, che si possa pianificare e, attraverso la pianificazione, riprodurre serialmente. Presuppongono, invece, la molteplicità di esperienze vitali comuni a gruppi umani differenziati e concepiscono la differenziazione come una ricchezza per tutti. Presuppongono la "bio-diversità" come valore da difendere contro le pianificazioni lineari, semplificatrici e omologanti che sono nell'interesse della grande industria alimentare mondializzata. La produzione in serie ha bisogno di consumatori in serie. La sovranità alimentare presuppone la "bio-diversità" come valore, non come ostacolo allo "sviluppo". Il concetto di "vita" che entra nella *bio-diversità* è un concetto comprensivo di tutte le dimen-

sioni dell'esistenza: cultura, ambiente sociale e naturale, beni materiali e spirituali della vita che s'intersecano reciprocamente creando la fisionomia identitaria dei raggruppamenti umani in cui si articola la generica "umanità". La scoperta rivoluzionaria del movimento per la sovranità alimentare sta nell'aver ricollocato i "rapporti di alimentazione" nel fondamento della vita e dei rapporti sociali. I "rapporti politici", i "modi di produzione", le modalità di distribuzione e di accumulazione della ricchezza a vantaggio di alcuni e a danno di altri, su cui la riflessione filosofico-politica si è esercitata fin dai suoi inizi, sono variabili importanti nella configurazione delle società umane, ma tutte dipendono da quel rapporto primordiale di scambio di energia vitale tra i prodotti della terra e il loro consumo, cioè dal modo, per così dire, di "fare esperienza alimentare".

Può suscitare sorpresa la congiunzione tra la "diversità" (*bio-diversità*) e l'"olismo", che ricorre frequentemente nelle proclamazioni d'intenti della sovranità alimentare. Olismo è parola e concetto sospetto, a meno che non si stabiliscano differenze, che non si facciano precisazioni, che non si prendano distanze.

Nei suoi discorsi e nei suoi scritti, Petrini (e non solo lui) usa spesso e con onore una parola che rinvia a un'idea tutt'altro che bene accetta nella teoria politica e costituzionale: olismo, per l'appunto (v. ad es., C. Petrini, *Buono, pulito e giusto. Principi di nuova gastronomia*, Einaudi, Torino, 2011, p. 50 ss.). Siamo di fronte a una riabilitazione teorica d'un concetto che divide. L'olismo si associa normalmente alle diverse esperienze storiche del totalitarismo. La valorizzazione del legame con la terra e con i suoi equilibri; la resistenza all'economia massificata, all'omologazione consumistica degli stili di vita, allo sperpero delle risorse naturali, alla mentalità dell'eccesso e dello spreco; la difesa della diversità degli ambienti naturali e culturali dell'esistenza; la protezione delle identità come esigenza di diversificazione: tutto questo non è forse tra gli imperativi del tempo che viviamo? Ma, perché "olismo"?

Ólos è "uno", "uno solo", "tutto", "tutt'uno". Le teorie oliste mettono "il tutt'uno" prima delle parti. Le parti non esistono, o non possono vivere prima e fuori del tutto. Dunque, ciò di cui ci si deve preoccupare primieramente è la saldezza, la salute, la forza del tutto, da cui soltanto, per conseguenza, può derivare la vita buona delle parti. Nella concezione più conseguente di questo rapporto di predominanza del tutto sulle parti, il tutto può esigere dalle parti qualsiasi sacrificio, anche l'estremo sacrificio, la vita. La vita della parte non vale nulla, quando di mezzo c'è la vita del tutto; è solo un riflesso.

È in questione l'elemento costitutivo primigenio, cioè l'elemento da cui il resto deriva e dipende, cioè il soggetto storico-morale, dotato cioè di reale esistenza e vita autonoma, da cui derivano le società umane. Che queste siano formate da esseri umani, è una banale constatazione. Ma la questione su cui si apre il contrasto circa la "natura" delle società riguarda la "ragion d'essere": se la *ragion d'essere* appartenga agli individui ovvero li trascenda, appartenendo invece al "tutt'intero" di cui i singoli individui fanno parte. La questione può quindi esse-

re riformulata così: qual è il “soggetto morale” che fa delle società umane quelle che esse sono? Il dilemma è tra il tutt’intero che determina gli individui e gli individui che determinano il tutt’intero: tutt’intero che comprende sia elementi umani sia elementi naturali in un generale contesto d’equilibrio ecologico.

Entrambi i termini della dicotomia individualismo-olismo sono usati frequentemente, anzi quasi sempre, con valenze valutative, per lo più negative. Le valenze negative sono alimentate da giudizi circa le realizzazioni sociali storiche concrete, che quelle teorie, assunte come dottrine, hanno ispirato. L’individualismo può condurre all’egoismo che fa prevalere l’interesse dei forti su quello dei deboli, comprendendo tra i deboli anche i fattori naturali su cui si può dirigere la forza sfruttatrice della tecnologia; l’olismo, come s’è detto, è connaturato invece al totalitarismo che spegne le individualità subordinandole agli interessi dello Stato, della classe, della nazione, della terra come organismo vivente. Nel primo caso, l’individuo potente disconosce totalmente le esigenze dell’intero, subordinandole al proprio solitario interesse; nel secondo caso, è l’intero a disconoscere totalmente, nel proprio interesse, le esigenze dell’individuo. Si tratta, all’evidenza, di tendenze assolutiste latenti in tutte le dottrine politiche, quando vengono assunte nelle loro forme semplici ed estreme cioè, per l’appunto, come “assoluti”.

C’è qualcosa di paradossale, che deve essere portato alla luce, nell’uso del concetto di olismo da parte di movimenti che, come quello della sovranità alimentare, mirano non all’omologazione entro un sistema totale, come ci si aspetterebbe secondo l’uso consolidato della parola, ma mirano proprio all’opposto, cioè alla differenziazione. Anzi, un uso accorto della parola, così carica di valenze valutative, dovrebbe semmai consigliare di rivolgerla contro i propri avversari. Chi rappresenta, oggi, il “pericolo olista” maggiore? Non è forse, per un paradossale rovesciamento, proprio l’ordine politico-economico mondiale che ha bisogno di società disarticolate in somme d’individui equivalenti l’uno all’altro, da controllare come unità indistinte, facilmente omologabili al consenso e al consumo? Il mondo del liberismo sfrenato che si affida alla forza omologante del mercato: è questo, oggi, il rappresentante autentico dell’olismo.

Incorporando nel suo lessico l’olismo, il movimento per la sovranità alimentare si espone al rischio d’essere accostato o addirittura accomunato ai movimenti neoromantici che mirano a un comunitarismo chiuso, fondato su un rapporto tra gruppi umani legati alla “propria” terra, uniti da vincoli di sangue e tradizioni passatiste, sospettosi nei confronti di chi non appartenga alla propria “comunità di destino” determinata da fattori storici ed etnici “naturalisti”. Tutto il contrario di ciò che occorre per la rivoluzione della sovranità alimentare. Essa punta sulla creatività individuale, sull’apertura agli scambi, sul sentimento d’appartenenza a esperienze collettive di dimensione locale, sì, ma proiettate su scala generale, sulla curiosità e sul bisogno di apprendimento reciproco, sull’incrocio delle esperienze, eccetera. Il suo obiettivo è l’unione delle forze in vista di modi di vivere diversificati, ma non certo separati, impermeabili e, potenzialmente, ostili.

L'ordine giusto della vita della natura e degli esseri umani non è quello nemico delle novità che nascono dallo scambio, pur se deve temere la "innovazione" insensata o determinata dalla natura rapace d'una economia basata sul profitto illimitato. Sempre più estesa è la distruzione degli equilibri della natura. Sempre più devastato è il paesaggio. Sempre più estesi sono i depositi di rifiuti, che non si sa come smaltire. Sempre più intensamente la terra è spremuta delle sue risorse. Sempre più difficile le è il rigenerarsi. Sempre più le varietà della vita sono sottoposte alla pressione omologante d'interessi economici di larga scala che premono per la produzione e il consumo di beni standardizzati. Si è persa l'idea di figure come *Gea* o *Tellus*, o delle tante figure femminili antiche che, in ogni cultura in tutti i continenti, rappresentavano la fecondità del mondo e i suoi cicli vitali, nella immensa varietà delle forme della vita. La terra è un campo, ma è divenuta un campo di battaglia, tra chi ne vuole abusare e chi la vuole proteggere. Lo scontro è in atto e il futuro vedrà forze impegnate sempre più agguerrite ed aggressive per impadronirsi di ciò che, in misura sempre più ridotta, di essa rimane. La *madre-terra* che nutriva di sé l'umanità è diventata una preda oppure, nella migliore delle ipotesi e secondo gl'intenti migliori, *terra-madre*. Lo scambio dei termini non è senza significato. La madre-terra è stata nei millenni la nutrice spontanea della vita dell'umanità: gli uomini potevano combattersi e distruggersi tra loro, ararla, piagarla, trasformarla per i propri fini, secondo il primo stasimo dell'*Antigone* di Sofocle, ma essa non cessava d'essere l'espressione d'un equilibrio che si auto-conservava o si auto-ricomponeva quando fosse stato temporaneamente alterato. In questo equilibrio si poteva cercare e trovare l'immagine di un'armonia esistenziale nella quale trovare pace al nostro disordine e soddisfazione al nostro negletto bisogno di bellezza.

Ma, per fare della terra la nostra compagna (*terra-sposa*, qualcuno ha detto) non c'è bisogno di olismo. Sarebbe opportuno trovare una parola diversa per indicare il senso delle compatibilità e l'esigenza di responsabilità nei confronti degli equilibri della vita di oggi e – più necessari che mai – di domani. Si tratta piuttosto – mi parrebbe di poter dire – d'una scienza complessa della vita in cui confluiscono conoscenze relative alla botanica, alla genetica, alla fisica, alla chimica, alle tecniche agricole, alla zootecnica, all'agronomia, alla meteorologia, all'ecologia, all'antropologia, alla sociologia e alla storia delle culture, alla geopolitica, all'economia politica, al commercio, per finire alla gastronomia, parte integrante d'un discorso complessivo. Una scienza a tanti lati che postula una politica, a sua volta, che cerchi di tenerli tutti insieme senza che le parti distruggano il tutto e senza che il tutto spenga le energie e le specificità delle parti. Se si vuol dire "olismo", si tenga conto che la parola deve intendersi piuttosto come *equilibrio*.

ACQUA E CIBO TRA DIRITTI E SISTEMI AMMINISTRATIVI *

Giulio Napolitano

SOMMARIO: 1. Discorso sui diritti e forme dell'intervento pubblico. – 2. Il regime demaniale dell'acqua e il servizio pubblico idrico. – 3. Le trasformazioni del servizio idrico e il ruolo della regolazione indipendente. – 4. Il mercato del cibo e il rischio di squilibri tra domanda e offerta. – 5. La tutela della sicurezza alimentare e la protezione del consumatore. – 6. Il governo di acqua e cibo tra politica e tecnica.

1. Discorso sui diritti e forme dell'intervento pubblico

Acqua e cibo sono entrambi beni essenziali alla vita umana. Si spiega così la diffusione nel discorso pubblico di un approccio basato principalmente sul linguaggio dei diritti. D'altra parte, se il catalogo dei diritti fondamentali è diventato sempre più lungo, fino talora a confondersi con quello dei semplici desideri (quasi sempre di ristrette *élites*), diventa difficile sfuggire alla tentazione di includervi anche quelli che hanno per oggetto beni così importanti. Eppure, se si guarda al diritto positivo, a cominciare dalle carte costituzionali, in ben poche si troverà sancito, in quanto tale, il diritto all'acqua e quello al cibo. Tali diritti, più spesso, possono semmai considerarsi ricompresi, in quanto strumentali, nel più generale diritto alla dignità o alla salute. Ma sono soprattutto le dichiarazioni internazionali, in un contesto tutt'affatto diverso, ad adottare il linguaggio dei diritti, in particolare allo scopo di invitare governi e istituzioni a combattere le gravi disparità nella disponibilità delle risorse e nell'accesso alle relative utilità esistenti a livello globale.

Tornando allo stretto diritto positivo, bisogna invece muovere dalla constatazione che, nella maggior parte degli ordinamenti nazionali, dall'elementare considerazione di ordine biologico circa l'essenzialità di acqua e cibo per la vita uma-

* Testo rivisto e integrato della relazione svolta al Convegno annuale della Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Milano Bicocca su *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo*, Milano, 12 novembre 2014. Ringrazio il professor Sabino Cassese e il dottor Dario Bevilacqua per i commenti a una prima versione di questo scritto.

na non discende alcun automatismo sul piano del loro regime giuridico. Nonostante la facilità delle parole d'ordine utilizzate da alcuni movimenti e gruppi fortemente caratterizzati sul piano ideologico, quasi ovunque prevale l'idea che non tutto ciò che è necessario alla vita umana deve essere oggetto di riserva collettiva, gestione pubblica ed erogazione gratuita (o semi-gratuita).

Acqua e cibo, d'altra parte, ricevono un trattamento giuridico diverso e mutevole nel tempo, in ragione non della loro essenzialità, che è sempre e ovunque riconosciuta, ma delle profonde differenze economiche esistenti tra questi due beni e i relativi processi produttivi e distributivi, dell'evoluzione tecnologica, del contesto finanziario e fiscale. L'intervento pubblico nei due settori ha così rappresentato storicamente, oltre al risultato di scelte politiche variabili nel tempo e nello spazio, anche la logica risposta alle carenze nella disponibilità delle risorse, alle inefficienze nel funzionamento dei meccanismi di mercato, finendo a suo volta per essere condizionato da esperienze di successo o di "fallimento" dello Stato.

È venuta così gradualmente emergendo l'importanza di un'adeguata infrastruttura amministrativa, in grado di governare l'uso efficiente delle risorse, gestire le politiche pubbliche di settore, regolare i meccanismi di mercato. Ed è proprio dal buon funzionamento del sistema istituzionale che dipende in definitiva la soddisfazione delle legittime pretese a un accesso il più possibile universale all'acqua e al cibo, in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economico-finanziaria e ambientale.

2. *Il regime demaniale dell'acqua e il servizio pubblico idrico*

Il settore idrico è quello in cui i limiti del mercato e dell'iniziativa privata sono stati tradizionalmente più gravi e, di conseguenza, l'intervento pubblico più pervasivo.

L'acqua, infatti, è una risorsa naturale e limitata che, in quanto tale, da un lato, va preservata da fenomeni di sovra-consumo e di inquinamento e, dall'altro, va messa a disposizione della comunità. Per renderla effettivamente fruibile per usi collettivi e individuali, in particolare, è necessario approntare impianti, infrastrutture e reti, che spesso finiscono per conferire carattere monopolistico all'intera filiera¹. Si spiega così come il bisogno di preservare e regolare l'uso dei grandi corsi d'acqua sia stato spesso considerato uno dei principali fattori all'origine della nascita degli ordinamenti generali più antichi².

¹ Sulle diverse concezioni dell'acqua e del suo regime giuridico, si v. per tutti B.H. THOMPSON jr., *Water as a Public Commodity*, in *Marquette Law Review*, n. 95, 2011-2012, pp. 17-52.

² Si v. per tutti M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia* (1977), Il Mulino, Bologna, nuova edizione, 1995, p. 21.

Anche le codificazioni moderne, in considerazione dell'esigenza di tutelare la risorsa e di regolarne imparzialmente l'accesso, si sono preoccupate di riservare al demanio pubblico i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre principali fonti di acqua, così consolidando un orientamento da tempo affermatosi nella consuetudine, nella giurisprudenza e infine nella legislazione. Nei paesi di *civil law*, la titolarità pubblica delle risorse idriche si è così venuta ad affermare come corollario del principio della sovranità territoriale degli Stati moderni³. Questa concezione ha conosciuto sviluppi particolarmente significativi in Francia, dove i corsi d'acqua sono annoverati tra i beni inalienabili regolati dal codice generale della proprietà delle persone pubbliche, e in Spagna, dove è la Costituzione a fissare il regime del demanio pubblico e a ricomprendervi le risorse naturali e il demanio marittimo⁴. In Italia, sin dalle prime leggi sull'ordinamento degli enti locali e sulle municipalizzazioni, si è quindi chiarito che la distribuzione di acqua potabile è oggetto di un servizio pubblico organizzato ed erogato su scala locale: quello che oggi viene chiamato il servizio idrico integrato.

Il governo pubblico dell'acqua, dunque, si è basato per lungo tempo sulla proprietà demaniale del bene, fatte salve le concessioni di derivazione per vari usi pubblici e privati; sulla titolarità del servizio idrico in capo agli enti locali, con la conseguente rimessione alla decisione politico-amministrativa delle scelte fondamentali in materia di organizzazione del servizio; sulla natura spesso pubblica del soggetto gestore, tramite aziende municipalizzate prima e società *in house* o miste poi, sebbene vi siano sempre state anche forme di concessione ai privati.

Se questo è l'assetto del settore a livello nazionale (che trova significative corrispondenze nei paesi più sviluppati), non può trascurarsi che a livello globale esistono gravi squilibri nella disponibilità delle risorse idriche: e ciò può essere fonte anche di conflitti bellici e rivendicazioni territoriali. Più in generale, i paesi meno sviluppati hanno spesso difficoltà a organizzare un adeguato servizio di distribuzione dell'acqua potabile. È rispetto a queste situazioni spesso drammatiche che parlare di un diritto all'acqua può servire a mobilitare forze ed energie, progetti di investimento come quelli finanziati dalla Banca mondiale, campagne umanitarie e solidaristiche. In taluni casi specifici, come quelli finiti davanti alle corti di alcuni paesi africani, poi, il diritto all'acqua può essere effettivamente azionato per bloccare decisioni pubbliche che mettono a repentaglio l'accesso alla risorsa⁵.

³ Per una recente ricostruzione in tal senso, D. CASALINI, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 41 ss.

⁴ Per un'analisi comparata, A. SIMONATI, *Il regime pubblicistico delle acque: profili comparatistici*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto*, Università degli studi di Trento, Trento, 2011, p. 89 ss.

⁵ Si v. in proposito l'attenta ricostruzione di C. IANNELLO, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 47 ss.

Invocare, invece, il diritto all'acqua, nato nel contesto del diritto internazionale, per proteggere chi non ha accesso alla risorsa, rischia di morire di sete o non può usare il servizio per i suoi bisogni quotidiani di igiene e di alimentazione, nel dibattito interno ai paesi più sviluppati, quando si tratta di discutere di modelli di gestione o di tecniche di regolazione del servizio idrico integrato, non è né scientificamente né eticamente corretto⁶.

3. *Le trasformazioni del servizio idrico e il ruolo della regolazione indipendente*

In Italia, negli ultimi vent'anni, è diventato sempre più chiaro che l'organizzazione del servizio idrico su basi politico-discrezionali e la gestione pubblica non sono di per sé in grado di garantire gli investimenti necessari all'ammodernamento delle reti, né il raggiungimento di adeguati livelli quantitativi e qualitativi.

Il tentativo avviato a metà degli anni '90 di definire ambiti territoriali ottimali di organizzazione del servizio, d'altra parte, è finito vittima di ritardi e compromessi, dovuti soprattutto al cattivo funzionamento del processo politico regionale e locale. Le autorità d'ambito istituite nelle varie regioni per lo più su scala provinciale, in omaggio a criteri amministrativi piuttosto che di efficienza economica e sostenibilità ambientale, hanno costituito un sistema di governo particolarmente debole, frammentato e inefficace, privo di un adeguato coordinamento centrale.

Il livello delle prestazioni è stato così molto diversificato sul territorio nazionale, raggiungendo, in alcuni casi, elevati livelli di *performance*, ma, in altri, risultati del tutto insoddisfacenti. La dinamica delle tariffe e dei prezzi, a sua volta, ha seguito logiche di consenso politico e di capacità di influenza da parte degli operatori, rimanendo in larga parte slegata dai costi di una gestione efficiente e dai risultati del servizio. Anche le imprese pubbliche, in difetto di una guida politica avveduta, d'altra parte, possono adottare condotte opportunistiche a danno dei cittadini-utenti, facendo lentamente degradare le reti ed erogando il servizio senza la necessaria capillarità o a condizioni igieniche e qualitative inferiori a quelle attese. A ciò si aggiunga che le risorse finanziarie pubbliche non sono più illimitate e che gli investimenti necessari all'ammodernamento delle reti non possono più essere integralmente finanziati dalla fiscalità generale.

È nata di qui l'esigenza di un radicale ripensamento dell'organizzazione e della gestione dei servizi idrici e del loro sistema di governo, nonostante le campagne

⁶ In senso analogo si v. N. LUGARESI, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (a cura di), *op. cit.*, p. 43 ss., in part. p. 59. Sulle ambiguità di alcuni facili *slogan*, A. MASSARUTTO, *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 87 ss.

a difesa della c.d. acqua pubblica (intesa però come gestione del servizio, non come proprietà del bene, dato che la sua demanialità non è mai stata messa in discussione) promosse da movimenti e gruppi eterogenei con parole d'ordine, come quella dei beni comuni, non prive di romanticismo bucolico, ma dal contenuto prescrittivo alquanto ambiguo e indefinito⁷.

Nel nuovo assetto, le Regioni sono state chiamate a ridefinire gli ambiti territoriali ottimali e i relativi organi di governo, secondo regole, parametri e controlli fissati a livello nazionale in modo molto più stringente e rigoroso.

Allo stesso tempo, si è ritenuto fondamentale introdurre opportuni incentivi regolatori e di mercato al fine di promuovere adeguati investimenti e conseguire miglioramenti di efficienza e di qualità nel servizio. Ciò implica il definitivo riconoscimento del fatto che i gestori, siano essi a partecipazione pubblica o privata, sono imprese la cui attività deve essere equamente remunerata dal sistema dei prezzi. Si tratta, d'altra parte, di società spesso impegnate in complesse operazioni di aggregazione e in concorrenza per l'affidamento del servizio in ambiti legati alla ricerca della dimensione ottimale dal punto di vista geografico ed economico più che alla ripartizione amministrativa del territorio.

La complessità delle valutazioni tecnico-economiche sottostanti a questo nuovo assetto, dunque, ha finito per imporre un deciso rafforzamento della capacità di governo pubblico del settore, attraverso l'inserimento nella filiera istituzionale di un'autorità indipendente già operante e ben sperimentata, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, il cui raggio d'azione è stato appunto esteso al servizio idrico. All'Autorità è stato quindi attribuito il compito di sovrintendere al corretto funzionamento degli incentivi regolamentari e di mercato e di promuovere la tutela dei cittadini-utenti-consumatori secondo criteri coerenti e omogenei sull'intero territorio nazionale. A tal fine, le è stata assegnata la panoplia di poteri ad essa previsti in generale dalla legge n. 481/1995, a cominciare da quelli di definizione dei vincoli tariffari e degli standard qualitativi⁸.

La scelta in favore di questa soluzione istituzionale da parte del legislatore italiano non è stata affatto scontata. Lo dimostra il fatto che essa sia giunta al termine di un lungo e complesso processo, fatto di molti passaggi intermedi, ivi compresa l'istituzione di appositi (ma ben più deboli) comitati e agenzie⁹. E lo conferma l'esperienza comparata, dove, tra i grandi paesi europei, soltanto il Regno Unito può vantare (e da molto più tempo) una soluzione simile a quella adottata in Italia.

⁷ Basti vedere per tutti, S. RODOTÀ, *Diritti e beni*, in ID., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013, spec. p. 483 ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011; si vedano anche le utili puntualizzazioni di C. IANNELLO, *op. cit.*, p. 150 ss.

⁸ Su questa opzione si rinvia a quanto argomentato in *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 229 ss.

⁹ Come si è cercato di ricostruire in *L'Agenzia per l'acqua*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 1077 ss.

In materia, d'altra parte, la normativa comunitaria ha finora giocato un ruolo limitato. I servizi idrici, diversamente dagli altri grandi servizi a rete, non sono stati oggetto di direttive di armonizzazione del mercato. L'intervento comunitario ha finito così per riguardare soprattutto i profili di tutela ambientale e sanitaria connessi alla salvaguardia dell'acqua come risorsa naturale e come bene destinato al consumo umano¹⁰. Ben poco, invece, è stato prescritto circa i caratteri della regolazione; ancor meno circa i requisiti strutturali e funzionali delle relative istituzioni.

Eppure, la scelta in favore di un'autorità indipendente particolarmente attrezzata sul piano tecnico compiuta dal legislatore italiano, anche in considerazione della tradizionale debolezza e frammentazione del sistema amministrativo di settore, può risultare preziosa per consentire finalmente l'introduzione di incentivi adeguati a una gestione più efficiente del servizio, meno onerosa per la finanza pubblica e più rispondente ai bisogni dei cittadini. Proprio a questo scopo, la regolazione va posta al riparo sia dalle esigenze di consenso di breve periodo degli enti locali sia dal potere di influenza degli operatori.

Quando si parla di diritto all'acqua a livello nazionale, dunque, bisogna essere consapevoli del fatto che l'accesso al servizio idrico dipende in larga misura non da un assetto proprietario o gestionale, ma dall'efficacia delle politiche pubbliche, delle regole e degli incentivi di mercato¹¹.

4. *Il mercato del cibo e il rischio di squilibri tra domanda e offerta*

Il cibo, diversamente dall'acqua, è nella maggior parte dei casi il risultato di processi agricoli e industriali aventi ad oggetto risorse naturali più ampiamente disponibili rispetto all'acqua, sebbene anche la terra e i suoi frutti debbano riguardarsi come risorse non illimitate, da preservare da eccessi di sfruttamento e da ogni forma di inquinamento o depauperamento.

Tutti i grandi processi di coltivazione, allevamento e trasformazione delle risorse in prodotti alimentari hanno carattere imprenditoriale e si svolgono all'interno di dinamiche di scambio ampiamente concorrenziali. Nel settore alimen-

¹⁰ Su questi profili si v. A. ALI, *La protezione e la gestione delle acque nell'Unione europea*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (a cura di), *op. cit.*, p. 73 ss.

¹¹ Sul ruolo fondamentale delle istituzioni pubbliche ai fini del corretto funzionamento dei meccanismi di mercato, si v. per tutti, B.H. THOMPSON jr., *Institutional Perspectives on Water Policy and Markets*, in *California Law Review*, n. 81, 1993, pp. 671-764. Nella letteratura italiana, sulla complessità delle sfide che riguardano l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato, E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demania- lità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 111 ss.; sull'importanza della *governance* ai fini della soddisfazione delle pretese individuali e collettive, F. CORTESE, *L'acqua pretesa*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (a cura di), *op. cit.*, p. 201 ss.

tare, infatti, non si è mai presentato un problema di inefficienza di mercato paragonabile a quello derivante dall'assetto tendenzialmente monopolistico delle reti idriche. L'andamento dei costi e dei prezzi delle singole derrate, naturalmente, a volte registra significative oscillazioni, che rischiano di spiazzare determinate categorie di produttori e di consumatori. Ma non per questo, nella maggior parte degli ordinamenti contemporanei, si è optato per l'adozione di forme di intervento pubblico particolarmente intrusive. Anche misure di determinazione autoritativa dei prezzi degli alimenti di prima necessità (come ad esempio il pane) sono rimaste circoscritte a periodi di guerra o a strategie di politica economica oggi pressoché ovunque superate.

Ciò non significa che anche nelle società più ricche non si vi siano problemi di squilibrio tra domanda e offerta di cibo. Gli strati più poveri della società incontrano crescenti difficoltà a procurarsi quanto necessario per le esigenze di vita quotidiana. Si spiega così lo sviluppo di interventi socio-assistenziali che prevedono la fornitura gratuita o comunque sovvenzionata di alimenti da parte sia dei poteri pubblici, sia di organizzazioni collettive e religiose, la cui funzione è divenuta particolarmente importante a causa degli effetti sociali devastanti della crisi economico-finanziaria.

Squilibri ancora maggiori si registrano su scala mondiale. In questa prospettiva, da tempo la comunità internazionale si è attrezzata con apposite istituzioni per venire incontro alle esigenze di approvvigionamento dei paesi più poveri, dove ragioni politiche, economiche e naturali rendono la produzione alimentare difficile da impiantare. Gli squilibri sono aggravati da fenomeni di *land-grabbing*, che si verificano quando imprese straniere sfruttano intensivamente le terre (come accade soprattutto in Africa) per la produzione di frutta e vegetali o di carburanti ecologici destinati al consumo estero. Ciò finisce per sottrarre risorse naturali, a cominciare proprio dall'acqua e dal cibo, alle popolazioni locali, richiedendo così ulteriori interventi di sussidio in loro favore da parte di organizzazioni internazionali come il *World Food Program*¹². Quando, in dichiarazioni internazionali e più in generale nel dibattito pubblico, si parla allora di un diritto al cibo, lo si fa non per tutelare la pretesa a una prestazione positiva che sarebbe molto difficile "azionare" nelle corti contro i governi o gli operatori privati, ma per cercare di contrastare le pratiche abusive di sovra-consumo delle risorse naturali e per dare più forza alle misure internazionali di assistenza nei confronti dei popoli bisognosi¹³.

¹² Su questi problemi, dal punto di vista dei paradossi e delle ambiguità della globalizzazione, S. CASSESE, *Governing the World*, Lecture delivered at the Luiss School of Government, 10 March 2015.

¹³ Appare invece fuorviante la pretesa di fare del diritto al cibo il «riferimento di una serie di diritti fondamentali» e persino il presupposto per la fondazione di un «nuovo ambiente politico-istituzionale» (così S. RODOTÀ, *Diritti e beni*, cit., pp. 487-488).

Nonostante queste differenti ipotesi di interventi pubblici e collettivi su diversa scala, nella maggior parte degli ordinamenti contemporanei, cibo e alimenti continuano a essere considerati, dal punto di vista sia economico che giuridico, beni privati prodotti, distribuiti e scambiati in base a meccanismi di mercato. Per questa ragione, l'intervento pubblico nel settore alimentare è tradizionalmente più limitato rispetto a quello nel settore idrico. Garantire la sicurezza e la salubrità degli alimenti è da sempre un obiettivo primario delle comunità organizzate. Ma si è comunque trattato di misure non particolarmente intrusive e, anzi, sostanzialmente ancillari rispetto al funzionamento del mercato.

Nell'ordinamento europeo, come noto, hanno assunto un peso molto rilevante le misure di contingentamento e di sussidio in favore di diverse produzioni nell'ambito della politica agricola comune. Eppure sono stati proprio alcuni famosi casi relativi ad alimenti e bevande, più esattamente a prodotti alcolici, ad aver segnato un avanzamento decisivo della giurisprudenza comunitaria in materia di libertà di circolazione delle merci. Si può allora comprendere perché per molto tempo, diversamente da quanto accaduto per il settore idrico, non vi sia stato un organico sistema di governo pubblico del cibo e perché non si sia affermata una branca di diritto alimentare intesa come una parte speciale del diritto amministrativo.

Anche in sede internazionale, d'altra parte, l'adozione nell'ultimo quarto del XX secolo di un programma per la definizione di alcuni essenziali standard alimentari da parte della *Codex Alimentarius Commission* – e destinati a confluire in un apposito codice a seguito di valutazioni e negoziazioni politico-discrezionali tra i delegati nazionali – ha avuto essenzialmente lo scopo di facilitare gli scambi dei prodotti alimentari su scala mondiale, cercando di assicurarne un elevato livello di salubrità¹⁴. Alla stessa logica si ispira quindi l'accordo raggiunto nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio sulle misure di prevenzione sanitaria e fitosanitaria (*SPS Agreement*).

5. *La tutela della sicurezza alimentare e la protezione del consumatore*

A partire dagli anni '70 del XX secolo in alcuni ordinamenti, soprattutto negli Stati Uniti e in Europa, si è sviluppata un'articolata normazione volta a porre rimedio all'asimmetria informativa esistente tra produttori e distributori di alimenti e consumatori, i quali non sono in grado di sapere esattamente di cosa si nutriranno quando acquistano un determinato prodotto. Per questa ragione, si è via via formata una regolazione sempre più sofisticata che, partendo da una disciplina

¹⁴ Come evidenzia D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 116 ss.

analitica in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, ha via via rafforzato la consapevolezza delle scelte dei consumatori¹⁵.

Nel frattempo, l'impiego di tecnologie produttive di massa e la circolazione senza frontiere degli alimenti in mercati fortemente integrati a livello sovranazionale hanno finito per mettere a repentaglio la sicurezza dei consumatori. L'evento scatenante in Europa è stato lo scoppio dello scandalo della mucca pazza. Fronteggiata l'emergenza con misure straordinarie rivelatesi comunque solo parzialmente efficaci, il legislatore comunitario ha voluto dotarsi di un presidio istituzionale in grado di prevenire il ripetersi in futuro di tali rischi. Per questa ragione, si è prevista l'introduzione di un organico sistema di tutela della sicurezza alimentare accentrato a livello europeo in capo a un'apposita Autorità¹⁶.

L'Autorità europea per la sicurezza alimentare nasce proprio in reazione all'opacità e alla mancanza di trasparenza con cui la Commissione aveva gestito la crisi derivante dalla diffusione del morbo della mucca pazza. Si tratta di un organismo indipendente, dotato di alta professionalità scientifica e preposto alla valutazione del rischio. L'Autorità, peraltro, non è dotata di poteri decisionali, in quanto non spetta ad essa adottare direttamente misure e prescrizioni aventi efficacia esterna. Essa, invece, è chiamata a fornire supporto tecnico-scientifico agli organi preposti alla regolamentazione e alla gestione dei rischi alimentari, che rimangono la Commissione e gli Stati membri.

Le ragioni dell'indipendenza sono chiarite nelle motivazioni (i "considerando") che precedono il testo del regolamento europeo. Si osserva che le questioni scientifiche e tecniche diventano sempre più complesse. C'è dunque bisogno di un presidio istituzionale autorevole, che proprio per l'elevata qualità della sua *expertise* e per l'impossibilità di strumenti di condizionamento politico, possa consigliare le autorità competenti e allo stesso tempo informare i cittadini sui rischi connessi alle produzioni e ai consumi alimentari. In questa prospettiva, il requisito dell'indipendenza diventa fondamentale sia per offrire un valido supporto a istituzioni europee e nazionali sia per accrescere la fiducia dei consumatori. Si spiega così anche perché gli scienziati debbano essere selezionati in base a una procedura aperta di presentazione delle candidature. L'Autorità, inoltre, deve sempre assicurare la trasparenza delle sue procedure e dei suoi metodi di funzionamento, proprio a ulteriore garanzia della qualità scientifica e tecnica dei suoi pareri.

Anche nel caso della sicurezza alimentare, la scelta in favore della regolazione indipendente, questa volta assunta a livello europeo, non è affatto univoca e talora trova smentita a livello nazionale. Così, mentre molti Stati membri dell'Unione

¹⁵ Come evidenzia da ultimo A.L. GROSSMAN, *Fda and the Rise of Empowered Consumer*, in *Administrative Law Review*, vol. 66, n. 3, 2014, pp. 628-677.

¹⁶ Su questi sviluppi A. ALEMANNI, *Trade in Food: Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, Cameron May, 2007; S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare europea*, in ID. (a cura di), *Per un'Autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002, p. 11 ss.

hanno provveduto a istituire corrispondenti agenzie indipendenti operanti a livello nazionale, l'Italia, pur considerata particolarmente "lasciva" nella generazione di autorità indipendenti, non si è dotata di una struttura amministrativa autonoma. Per molto tempo, infatti, ha operato il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare istituito presso il Ministero della salute¹⁷. L'Agenzia italiana per la sicurezza alimentare successivamente creata, anche se a lungo rimasta sulla carta, gode di una maggiore autonomia, ma non è certo un'autorità indipendente e funziona in base a "regole di ingaggio" ben diverse da quelle del suo referente europeo.

In altri quadranti, le soluzioni istituzionali adottate sono ancora diverse. Il Giappone ha concentrato le competenze in capo a un'unica autorità sul modello europeo, ma questa dipende direttamente dal Primo ministro. Negli Stati Uniti, invece le competenze sono frammentate. Accanto alla *Food and Drug Administration*, un ruolo importante è svolto anche dal Dipartimento dell'agricoltura e dall'*Environment Protection Agency*. I relativi vertici sono nominati dal Presidente degli Stati Uniti con il parere e il consenso del Senato. Nonostante i significativi margini di autonomia tecnica e scientifica, si tratta dunque di apparati che fanno parte dell'amministrazione attiva alle dipendenze dell'Esecutivo. Le autorità americane, però, non si limitano a valutazioni scientifiche, svolgendo invece una funzione attiva di prevenzione e gestione del rischio, anche attraverso la definizione di regole e standard che devono essere osservati dagli operatori¹⁸.

La scelta europea, nonostante la sua originalità, può meglio apprezzarsi se si considera che il ruolo di organismi indipendenti è particolarmente importante in un contesto sovranazionale, in cui è forte il rischio che valutazioni e decisioni legate all'appartenenza politico-statuale finiscano per cedere a pressioni contingenti e locali, con effetti potenzialmente distorsivi delle dinamiche di mercato e persino lesivi per la salute dei cittadini. Da questo punto di vista, sarà allora interessante verificare quale modello di cooperazione regolatoria si affermerà nel contesto della *Transatlantic Trade and Investment Partnership*: se questa, cioè, porterà a un avvicinamento dei modelli istituzionali o si baserà invece su un dialogo tra "gemelli diversi".

6. Il governo di acqua e cibo tra politica e tecnica

Dal sintetico *excursus* sin qui svolto, emerge chiaramente come per ragioni diverse in entrambi i settori dell'acqua e del cibo si sia affermata l'esigenza di un

¹⁷ L'opzione in favore di un'autorità indipendente era stata patrocinata ad esempio da S. CASSESE, *Proposte per un'Autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, pp. 799-801.

¹⁸ Su questi diversi modelli istituzionali, M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato. Regole del cibo e ruolo della tecnologia*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 59 ss.

sistema di governo multilivello e di una infrastruttura amministrativa sempre più articolata e sofisticata.

Nell'ambito di quest'ultima hanno assunto un ruolo rilevante la regolazione e la consulenza tecnico-scientifica indipendente. Ciò non è casuale. Proprio per la loro rilevanza economico-sociale, infatti, vi è il rischio che acqua e cibo diventino vittima di scelte politiche di breve periodo, che possono mettere a repentaglio la conservazione e il buon uso di risorse scarse e gli interessi delle generazioni future. D'altra parte, non si può sottovalutare il rischio di cattura derivante dall'elevata capacità di influenza sia dei grandi operatori del settore sia di movimenti collettivi non sempre disinteressati e coerenti nelle loro istanze. Il rischio di decisioni pubbliche distorte, naturalmente, affligge sia gli organi politici, sia quelli tecnico-scientifici. È bene, quindi, che gli ordinamenti predispongano meccanismi di collaborazione e, se possibile, di controllo incrociato tra i due tipi di istituzioni, strumenti di trasparenza e di partecipazione, istituti di *accountability* e tecniche di sindacato giurisdizionale.

Aver sottolineato ragioni e ambiti di un sistema amministrativo imperniato sul ruolo anche di organismi indipendenti non significa certo negare il fondamentale spazio che va riconosciuto alle politiche pubbliche, alla loro enucleazione e alla loro concreta gestione.

Si pensi, nel caso dell'acqua, all'importanza che hanno assunto le tematiche ambientali nelle scelte di governo della risorsa; oppure, all'importanza delle decisioni in materia di pianificazione degli investimenti e di organizzazione del servizio idrico integrato, dalle quali dipende in definitiva il grado di benessere dei cittadini. Eppure, anche in questi casi, è fondamentale per gli organi di indirizzo politico poter contare sul supporto di apparati amministrativi tecnicamente qualificati. Troppe volte, ad esempio, le amministrazioni locali si sono rivelate incapaci sia di una corretta pianificazione sia di un effettivo controllo sulla realizzazione degli investimenti e sulle modalità di gestione del servizio, anche perché spesso contigue al gestore, soprattutto se in proprietà pubblica.

Anche le politiche del cibo e dell'alimentazione richiedono un'attenta ponderazione delle varie misure di intervento, in particolare nel momento in cui le tecnologie (si pensi al caso degli OGM) e i comportamenti individuali (dall'obesità al consumo eccessivo di alcool) mettono in gioco il delicato rapporto tra libertà e garanzia degli interessi individuali e collettivi, gettando su tali misure l'ombra del paternalismo¹⁹. Si tratta di dilemmi che possono essere affrontati soltanto attraverso una sapiente combinazione tra scelte politiche, analisi costi-benefici e valutazioni tecnico-scientifiche, ivi comprese quelle che studiano le reazioni comportamentali all'introduzione di regole e "spinte gentili" (*nudge*). Ne costituisce una riprova l'importanza dei contributi che su questo tema sono venuti dal-

¹⁹ In proposito M. FERRARI, U. IZZO, *op. cit.*, p. 281 ss.; si v. anche E. PODDIGHE, *Obesità e diritto. Uno studio sul «paternalismo alimentare»*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 31 ss.

l'*Office of Information and Regulatory Affairs* operante presso la Presidenza degli Stati Uniti²⁰.

Ecco perché, quando si parla di acqua e cibo, qualsiasi discorso pubblico sulle politiche e sui diritti non può prescindere dalla costruzione di sistemi amministrativi efficienti, trasparenti e dotati di elevata competenza tecnico-scientifica, il più possibile distaccati dalle passioni o peggio dagli appetiti degli interessi particolari. Soltanto in questo modo si possono disegnare e gestire interventi pubblici, che, sia a livello globale sia a livello nazionale, richiedono una complessa combinazione tra misure finanziarie, programmi operativi, regole di correzione del mercato, incentivi comportamentali.

²⁰ Come racconta C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Feltrinelli, Milano, 2013, p. 145 ss.

LA RIFORMA DEI REATI ALIMENTARI: DALLA PRECAUZIONE AI DISASTRI.

PER UNA MODELLISTICA PENTAPARTITA DEGLI ILLECITI IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA ALIMENTARE

Massimo Donini

SOMMARIO: 1. Dalla precauzione ai disastri. Premessa. – 2. Ciò che conta è la prevenzione, mediante controlli, ma anche mediante interventi sanzionatori. – 3. Il piano amministrativo e quello contravvenzionale di tutela. Imprese lecite e illecite: il modello del d.lgs. n. 758/1994, la responsabilità degli enti e il commercio all'ingrosso di prodotti nocivi. – 4. Come rileva il principio di precauzione: dalle cautele all'illecito, tra penale e amministrativo. – 5. *Segue*: il riparto tra il principio di libertà di produzione, e i suoi possibili abusi, e la regola di una disciplina autorizzativa a normazione continua. La nocività conosciuta al solo produttore e quella sconosciuta a tutti. – 6. Le informazioni commerciali false o incomplete, pericolose per la salute. – 7. Il Progetto 2009 più in generale: la revisione dei delitti e l'introduzione della fattispecie di disastro sanitario. – 8. La riscrittura dei modelli preventivi (di rischio) esistenti e la riforma dell'art. 5, legge n. 283/1962. – 9. I cinque modelli di tutela penale esistenti e *in fieri*. – 10. Le prestazioni e la tenuta di questi modelli.

1. *Dalla precauzione ai disastri. Premessa*

L'orizzonte della disciplina penale in materia alimentare coinvolge il minimo e il massimo della tutela possibile: *la precauzione* (cioè l'intervento preventivo-repressivo anche in assenza di leggi scientifiche di copertura, ma in presenza di fondati indici di possibili danni su larga scala) e *i disastri*, cioè malattie gravi e pericoli per la salute di più persone in un contesto geografico potenzialmente anche ampio, e per effetto di danni anche cumulativi. Tra questi estremi ci sono illeciti amministrativi poco efficaci, illeciti contravvenzionali che non colpiscono adeguatamente le imprese produttrici, ma solo singole persone, illeciti penali di pericolo, che spesso intervengono quando c'è stato qualche danno, e reati contro beni individuali, che presentano difficili applicazioni in tema di causalità rispetto a sostanze con effetti lesivi a distanza, multifattoriali, a spiegazione stocastico-statistica. Il riassetto della disciplina codicistica e di quella complementare, messo in un cassetto lo stesso progetto di un codice alimentare, attende da tem-

po di essere attuato, così come una compiuta traduzione normativa del reg. CE n. 178/2002, solo parzialmente attuato dal d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190 contenente solo sanzioni amministrative. Verranno qui di seguito illustrati, anche alla luce del Progetto 2010 di riforma dei reati in materia di salute pubblica del codice penale (“*Disposizioni in materia di sicurezza alimentare*”), i problemi tecnici e politici di un intervento complessivo sia di riordino e sia di scelte politico-criminali a lungo rinviate: responsabilità degli enti, fattispecie penali di omesso ritiro del prodotto pericoloso, commercio all’ingrosso di sostanze alimentari nocive, definizione del disastro sanitario, riformulazione delle fattispecie codicistiche e speciali anche alla luce della normativa UE.

2. *Ciò che conta è la prevenzione, mediante controlli, ma anche mediante interventi sanzionatori*

Nessuno può dubitare, nel nostro Paese, che in materia alimentare i controlli amministrativi esistano e assicurino un livello abbastanza rassicurante di protezione preventiva. Può essere utile, ad esempio, consultare il VII Rapporto sulla sicurezza alimentare “Italia a Tavola 2010”¹.

È in effetti impressionante la quantità di sequestri annuali di prodotti alimentari la cui commercializzazione o non avviene in condizioni di “sicurezza alimentare” quanto a genuinità, condizioni igieniche, rischi per la salute, oppure integra una qualche forma di frode commerciale.

La normale percezione, rispetto a questa attività preventiva, è che non si tratti di prevenzione di illeciti che, se giungessero a consumazione, produrrebbero immediatamente dei “disastri” o diffuse e percepibili malattie. In alcuni casi sì, in effetti, ma più spesso si tratta di possibili pregiudizi cumulativi che deriverebbero dall’uso prolungato dei prodotti o delle sostanze. Tuttavia tale quadro evidenzia l’esistenza di vere imprese o di organizzazioni criminali che commercializzano prodotti non sicuri o in forme fraudolente. Rispetto alla sussistenza del fenomeno a monte di sequestri e indagini, manca allo stato una fattispecie adeguata di prevenzione e manca una fattispecie delittuosa per le imprese o le organizzazioni commerciali illecite, risultando del tutto inadeguata la repressione penale della legge n. 283/1962.

La stessa finalità preventiva, rispetto alle imprese che invece operano in un contesto lecito *ab origine*, potrebbe essere rafforzata in misura rilevante dalla previsione di forme di responsabilità degli enti, di misure interdittive o di pene

¹ Cfr. S. CORBETTA, *Delitti contro l’incolumità pubblica*, tomo II, in G. MARINUCCI, E. DOLCINI (a cura di), *Trattato di diritto penale*, Cedam, Padova, 2014, p. 127 s.; e le informazioni raccolte nella *Relazione introduttiva al Progetto 2009 di Riforma dei reati in materia di sicurezza alimentare*, pubblicato in, *Cass. pen.*, 2010, p. 4459.

accessorie *ad hoc*, dall'introduzione di sanzioni penali per l'omesso ritiro dei prodotti pericolosi che siano stati solo colposamente immessi sul mercato, e dalla previsione di un delitto di disastro sanitario per le condotte che creano pericoli occulti dovuti a frodi commerciali che possono produrre effetti gravi sulla salute, anche se solo a distanza.

Un complesso d'interventi, quelli indicati, che possono davvero accrescere il livello di prevenzione rispetto al vero motore dei possibili illeciti, che è costituito dalla *produzione industriale*, sia essa lecita, e sia essa illecita alla fonte.

Non si tratta, peraltro, di mero diritto penale "economico", pur riguardando principalmente l'impresa. La tutela della salute, e non solo dell'economia e della concorrenza, resta un profilo centrale del miglioramento della prevenzione delle cause della produzione alimentare insicura o pericolosa: nell'ottica, come vedremo, sia del *rischio* e sia del *pericolo*.

Anche l'introduzione di fattispecie come il disastro sanitario o il commercio all'ingrosso di prodotti insicuri, a rischio, ecc., o come la responsabilità degli enti, presenta uno spiccato profilo generalpreventivo, che ovviamente deve essere bilanciato da una valutazione di meritevolezza di sanzione punitiva in sé, anche se il momento preventivo è più importante di quello repressivo, potendo quest'ultimo conoscere diverse degradazioni sanzionatorie *ex post*, almeno nei casi meno gravi.

3. *Il piano amministrativo e quello contravvenzionale di tutela. Imprese lecite e illecite: il modello del d.lgs. n. 758/1994, la responsabilità degli enti e il commercio all'ingrosso di prodotti nocivi*

Sono forse più di un migliaio gli illeciti amministrativi alimentari², ma essi riguardano soprattutto violazioni di prescrizioni commerciali o in materia di imballaggio, genuinità, composizione, igiene, confezionamento, tenuta di registri, documenti di accompagnamento, etichettatura, denominazioni, contrassegni, informazioni, autorizzazioni, omesse comunicazioni, detenzioni non giustificate, ecc. L'efficacia modesta delle sanzioni amministrative anche a tutela della salute (d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, in attuazione – parziale – del reg. CE n. 178/2002, e i suoi artt. 18, 19, 20)³, dipende anche dal fatto che si è puntato molto su quelle penali. Tuttavia, una volta che le sanzioni siano ripartite in modo equilibrato tra piano amministrativo e criminale d'illecito, l'apparato preventivo e dei corpi esistenti di polizia consente in questo settore di assicurare un'efficacia d'intervento maggiore che in altri ambiti.

² Registrati dal sistema informativo dell'ICQRF, cioè l'Ispettorato Centrale per la Tutela della Qualità e la Repressione delle Frodi presso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

³ V. M. DONINI (a cura di), *Il Progetto di riforma dei reati in materia di sicurezza alimentare*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 4457 ss., e qui la *Relazione al Progetto 2009*, p. 4460.

Gli illeciti contravvenzionali vigenti (in particolare, gli artt. 5, 6, 12, legge n. 283/1962) assicurano il vantaggio di poter disporre di sequestri, confische, accertamenti autoritativi propri delle notizie di reato, con relativa capacità di indurre le imprese a oblazioni regolarizzatrici, anche se si tratta pur sempre di forme estintive troppo monetarizzate, come quelle del codice penale.

Il “modello” delle regolarizzazioni mirate del d.lgs. n. 758/1994 in materia giuslavoristica, pur nella diversità del settore d'intervento, presenta vantaggi sicuri: la possibilità di imporre prescrizioni *ad hoc* e termini di adempimento per neutralizzare rischi di ripetizione di commercializzazioni insicure, è uno strumento troppo più calibrato e duttile, e oltretutto indirizzato non ai singoli, ma alle imprese che sono le *vere destinatarie di questi precetti preventivi*.

Unitamente a ciò, l'estensione della responsabilità amministrativa da reato alle società, ma anche la responsabilità amministrativa *tout court* per gli illeciti depenalizzati, assicura un completamento degli strumenti preventivi che appare più efficace di quelli meramente repressivi soprattutto contravvenzionali classici.

La giurisprudenza penale della Cassazione in materia non è esigua⁴, ma obiettivamente modesta rispetto all'entità delle violazioni registrate dalle statistiche giudiziarie⁵. Perché molti procedimenti si fermano prima: oblazioni, prescrizione, patteggiamenti, assoluzioni, condanne per decreto penale e non.

Rimane una sensazione parziale d'impunità o d'inefficacia per modesta incidenza sulle imprese produttrici della normativa vigente. In assenza della responsabilità degli enti, resta colpito il commercio al dettaglio, non il produttore, a parte i grandi sequestri che coinvolgono attività di commercio all'ingrosso che operano in contesti illegali.

La differenza di fondo rispetto alla sicurezza del lavoro o a quella ambientale riguarda la possibilità di incidere sulla produzione, essendo meno agevole predisporre analoghe misure “strutturali” in materia alimentare. Rispetto alle imprese che operano lecitamente, spesso c'è solo il prodotto illecito o una produzione che appare casualmente illecita e non programmaticamente tale. E quando invece lo è, le sanzioni non riguardano l'ente. Il problema delle frodi commesse all'estero rimane rilevante e non adeguatamente represso da ipotesi delittuose.

Una riforma rilevante rispetto a illeciti di questo tipo è costituita dalla responsabilizzazione delle persone giuridiche e dalla modifica delle regole sull'oblazione codicistica, adeguando la materia alle previsioni del d.lgs. n. 758/2004

⁴ Cfr. da ultimo la raccolta curata da R. GUARINIELLO, *Codice della sicurezza degli alimenti*, Wolters & Kluwer, Milanofiori Assago, 2015, pp. 249-450. Numerose restano anche le sentenze di Cassazione non massimate, e dunque di regola non presenti nelle raccolte e nei repertori.

⁵ Anche se ormai risalente, ad almeno otto anni orsono, cfr. G. SACCHINI (a cura di), *L'analisi delle statistiche giudiziarie*, in M. DONINI, D. CASTRONUOVO (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Cedam, Padova, 2007, pp. 65-96.

quale modello ora seguito anche nel settore ambientale, dopo la riforma appena entrata in vigore (legge 22 maggio 2015, n. 68 e art. 318-*bis* ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 riformato).

Questo a livello di *produzione strutturalmente lecita*.

Invece, a livello di *produzione e distribuzione strutturalmente illecite*, occorre colpire il *commercio all'ingrosso* rispetto a quello al dettaglio, o forme di commercio sistematico e non occasionale, e all'ingrosso, di prodotti insicuri, nocivi e inadatti al consumo umano.

E occorre farlo con *un delitto* (in caso di dolo) e l'introduzione della possibilità dell'impiego dei *reati associativi*, del *delitto transnazionale*, ecc.

Occorre soprattutto colpire la *produzione/distribuzione nociva o orientata a realizzare forme anticipate di aggressione alla salute: non la mera adulterazione/contraffazione*, o la vendita e il commercio di *singoli* prodotti meramente adulterati o contraffatti.

Un'indicazione importante, al riguardo, proviene dal Progetto 2009 che all'art. 6 prevede un delitto di "Commercio all'ingrosso di prodotti alimentari nocivi".

Il modello causale-preventivo della prevenzione, in questo caso, non ha bisogno di peculiari analisi empiriche: si tratta della possibilità di disporre di strumenti di contrasto più pregnanti di fronte a vere forme di agromafie⁶ e di criminalità organizzata.

4. Come rileva il principio di precauzione: dalle cautele all'illecito, tra penali e amministrativo

L'attuale assetto di tutela contravvenzionale in materia alimentare, incentrato soprattutto sull'art. 5, legge n. 283/1962, da sempre prevede un ventaglio di comportamenti che vanno da violazioni meramente precauzionali a situazioni di pericolosità concretamente rilevante quali forme anticipate dei delitti del codice in materia di salute pubblica.

In particolare, come è stato osservato in modo puntuale, il *modello precauzionale*, a livello di *illecito* (non di mera costruzione di *cautele* rilevanti a livello di *elemento soggettivo*) è *già presente* nel settore alimentare – a prescindere dalle macroscopiche previsioni incriminatrici riguardanti gli OGM⁷ – in alcuni mec-

⁶ V. al riguardo le pubblicazioni di EURISPES, *Agromafie*, e da ultimo il terzo *Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Datanews Ed., Roma, 2015.

⁷ Sulle quali basti qui il rinvio a D. CASTRONUOVO, *Le sfide della politica criminale al cospetto delle generazioni future e del principio di precauzione: il caso ogm*, in L. FOFFANI, A. DOVAL PAIS, D. CASTRONUOVO (a cura di), *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 519 ss.; F. CONSORTE, *Tutela penale e principio di precauzione*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 133 ss.

canismi di costruzione degli illeciti dell'art. 5, legge n. 283⁸: specialmente nel meccanismo di incriminazione del *superamento di limiti-soglia*, in relazione alla disciplina degli additivi e degli antiparassitari, in relazione alle lett. f) e g) del vigente art. 5, che si basano sul principio (precauzionale) della "lista positiva", secondo il quale solo le sostanze autorizzate possono essere utilizzate e solo nei limiti consentiti⁹. Poiché i decreti ministeriali individuano in lista solo le sostanze (utilizzabili) su cui si siano formate fondate convinzioni scientifiche circa la loro innocuità, *l'utilizzo delle sostanze non incluse nell'elenco*, su cui verte uno stato d'*incertezza scientifica* circa la loro pericolosità, è vietato anche penalmente: col che acquista rilevanza l'incriminazione dell'impiego di sostanze a base epistemologica incerta di nocività.

La domanda è la seguente. Al livello d'illeciti ancora contravvenzionali si può tener conto del principio di precauzione previsto dal reg. CE n. 178/2002, all'art. 7, quale fonte di "*misure provvisorie di gestione del rischio*"?

Si consideri che cosa ben diversa sono le produzioni nocive solo se assunte in forma cumulativa e seriale, ma a base scientifica consolidata. Lì non si tratta di misure temporanee di cautela a struttura epistemologicamente incerta.

La previsione indifferenziata, in cornici penali unitarie, di condotte epistemologicamente accertate come fonti di danni cumulativi e di quelle a base epistemologicamente incerta realizza *un modello d'incriminazione che appare in contrasto col principio di offensività* penale, che esige la possibilità di una verifica scientifica sul "paradigma causale" di lesività di una condotta o fattispecie¹⁰: ciò che manca in queste ipotesi puramente precauzionali.

E in ogni caso appare *in contrasto con lo stesso principio di determinatezza della legge penale*¹¹: perché o il divieto, anche se in collisione con l'offensività,

⁸ L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Dir. pen. contemporaneo*, n. 4, 2013, p. 272 ss., spec. p. 294 ss. V. altresì F. D'ALESSANDRO, *Il diritto penale dei limiti-soglia e la tutela dai pericoli nel settore alimentare: il caso della diossina*, in AA.VV., *Scritti per Federico Stella*, Jovene, Napoli, 2007, p. 1133 ss., spec. p. 1180 ss.

⁹ Cfr. L. TUMMINELLO, *op. cit.*, p. 295 ss.; V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali e amministrativi*, Cedam, Padova, 2003, p. 102 ss.; sul diritto penale dei limiti-soglia cfr. per tutti F. D'ALESSANDRO, *Il diritto penale dei limiti-soglia*, cit., p. 1133 ss.; ID., *Pericolo astratto e limiti-soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 255 ss.

¹⁰ *Amplius* M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Dir. pen. contemporaneo*, n. 4, 2013, p. 4 ss., spec. pp. 16 s., 23 s.

¹¹ V. in tal senso G. DANNECKER, *Das deutsche System des Lebensmittelstrafrechts*, in L. FOFANI, A. DOVAL PAIS, D. CASTRONUOVO (a cura di), *op. cit.*, p. 201 ss., spec. p. 205, con altri richiami conformi alla letteratura tedesca. Sulla precauzione come paradigma dell'incertezza non solo nella struttura del reato (in tal senso D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Aracne, Roma, 2012), ma dello stesso precetto penale, dell'interpretazione conforme e dell'interpretazione per principi, v. pure F. CONSORTE, *op. cit.*, pp. 81 ss., 97 ss. Come chiarito nel testo, però, l'incertezza penale non discende dalla impossibile tassatività del divieto, ma dalla impossibile tassatività del suo contenuto di disvalore, la cui

viene chiaramente statuito dalla legge (come nel caso degli OGM), e allora non sorgono problemi di tassatività se ed in quanto la condotta illecita appaia comunque ben definita per ogni tipologia di detenzione, coltivazione, commercializzazione interdotta o autorizzabile; oppure il divieto è rimesso alla autoregolamentazione della prassi per le più diverse tipologie di sostanze e prodotti: ma allora chi deve stabilire quando una condotta sia a rischio, pur in assenza di conoscenze sicure? La definizione dell'illecito rimarrà essa stessa indeterminata, e anche se si volesse ripartire il divieto mediante una inversione dell'onere della prova – sostanza vietata se non provata come sicura – rimarrebbe comunque indeterminato il contenuto della condotta illecita, basato solo su una inversione dell'onere probatorio che è inammissibile in ambito penalistico: la legge può vietare una condotta insicura da essa individuata come tale, ma non può assegnare a un soggetto l'onere di definire la sua sicurezza in contesti scientificamente incerti, perché ne sortirebbe una presunzione di colpevolezza e di offensività insieme che rendono indefinito il contenuto del divieto, ma comprensibile solo la sua forma di irregolarità probatoria e di inosservanza, laddove (in questo caso) il contenuto potrà solo essere riempito di significato a posteriori e applicato retroattivamente a ciò che *ex ante* non l'aveva.

Con pedissequa violazione intrinseca dello stesso divieto di retroattività.

Sono questi profili critici che toccano specificamente i settori contrassegnati dall'incertezza scientifica. Ma si ripresentano anche aspetti più consolidati di criticità.

Almeno **cinquant'anni di dibattiti** sull'importanza decisiva che *il contenuto sostanziale del divieto sia razionale e comprensibile*, una “norma di cultura” o una “norma di valutazione” dotate di *un intrinseco disvalore diverso dall'inosservanza*, dalla *trasgressione*, spiega qui in modo permanente le ragioni di un radicale riparto delle sanzioni tra campo penale e campo amministrativo¹². In diritto pe-

stessa esistenza è insicura: una “materia del divieto” che non c'è e che solo a posteriori può essere riempita retroattivamente di contenuto.

¹² Cfr. le fondamentali di ricerche di ART. KAUFMANN, *Das Unrechtsbewusstsein in der Schuldlehre des Strafrechts. Zugleich ein Leitfaden durch die moderne Schuldlehre* (1. Aufl., Mainz, 1949, 2. Aufl., Aalen, 1985), p. 191 ss.; J. DE FIGUEIREDO DIAS, *O problema da consciência da ilicitude en direito penal*, 3ª ed., Coimbra editora, Coimbra, 1987, p. 392 ss.; ID., *O movimento da desriminalização e o ilícito de mera ordenação social*, in *Jornadas de direito criminal. O novo Código penal português e legislação complementar*, Livraria Petrony, Lisboa, 1983, p. 315 ss.; ID., *Para uma dogmática do direito penal secundário* (1981), ora in AA.VV., *Direito penal económico e europeu: textos doutrinários*, Coimbra editora, Coimbra, 1998, p. 3 ss.; ID., *Vom Verwaltungsstrafrecht zum Nebenstrafrecht*, in *Fest. Jescheck*, Bd. I, Duncker & Humboldt, Berlin, 1985, p. 79 ss.; ID., *Sobre a autonomia dogmática do direito penal económico – Uma reflexão à luz do novo direito penal económico português*, in *Estudios penales y criminológicos*, IX, 1986, p. 39 ss.; ID., *Direito penal*, Parte geral, tomo I, 2ª ed., Coimbra editora, Coimbra, 2012, par. 7, p. 155 ss.; A. CADOPPI, *Il reato omissivo proprio*, I, Cedam, Padova, 1988, p. 479 ss.; ID., *Il ruolo delle Kulturnormen nella «opzione penale» con particolare riferimento agli illeciti economici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1989, p. 289 ss. V. pure

nale, infatti, vale la regola dell'*in dubio pro libertate o pro reo*, mentre quel meccanismo introduce una regola opposta di criminalizzazione in presenza di dubbio scientifico.

Quel diverso modello, invece, pare accettabile per un paradigma di responsabilità impersonale e collettiva, di impresa, o per un divieto di orientamento sociale-economico a livello di *standard* di comportamento regolare, come può essere quello dell'illecito amministrativo.

Si tratta piuttosto di *differenziare nettamente tra l'impiego del principio di precauzione a livello di tipicità oggettiva, cioè di elemento oggettivo del fatto, ovvero di elemento soggettivo, cioè di colpa.*

Nel primo caso, la carenza di base scientifica della valutazione di offensività preclude una opzione di tipo criminale in ragione dell'incomparabilità del sacrificio di beni personali di primaria valenza con violazioni che assumono i connotati della disobbedienza, in quanto le discipline che le sorreggono *hanno solo l'autorità della prudenza preventiva, non quella della verifica causale, e non ammettono* presunzioni di offensività e colpevolezza, che sarebbero anche *presunzioni di determinatezza* della condotta vietata, con autoregolamentazione affidata ai privati, *cui si accolla il peso dell'incertezza cognitiva della stessa legge criminalizzatrice.*

Viceversa, è proprio sul terreno dell'elemento soggettivo che si può dare ingresso alla precauzione in ambito penalistico¹³, nel senso che la costruzione di cautele stabilite dalla legge in base alla precauzione (cautele *specifiche*, non generiche) può essere ragionevole¹⁴, ma ad esse manca una base obiettiva per la formazione di un illecito, allo stato delle conoscenze: c'è una regola di condotta, ma manca un illecito in caso di violazione, *ex ante*.

È solo possibile ipotizzare che a una violazione preventivo-cautelare specifica oggi possa conseguire *un domani* una responsabilità per un evento, qualora *ex*

M. DONINI, *Il delitto contravvenzionale. 'Culpa iuris' e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, Giuffrè, Milano, 1993, cap. I; ID., *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2004, cap. 5; A. CAVALIERE, *L'errore sulle scriminanti nella teoria dell'illecito penale. Contributo a una sistematica teleologica*, Jovene, Napoli, 2000, p. 360 ss.

¹³ C. RUGA RIVA, *Principio di precauzione e diritto penale: genesi e contenuto della colpa in contesti di incertezza scientifica*, in AA.VV., *Studi Marinucci*, II, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1743 ss., spec. pp. 1761 ss., 1774 ss. L'A. peraltro estende questo ambito anche alla colpa generica, ma sul punto v. quanto osservato di seguito nel testo e anche alla nota seguente, con diverse conclusioni dell'A. in più recenti contributi.

¹⁴ Assegna opportunamente alla precauzione la sola possibilità di definire contenuti di cautele specifiche, e non di colpa generica, D. PULITANO, *Colpa ed evoluzione del sapere scientifico*, in *Dir. pen. e proc.*, 2008, pp. 647 ss., 52 ss.; v. pure in senso analogo F. GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2006, p. 241 ss.; F. CONSORTE, *op. cit.*, p. 87 ss.; G. DE FRANCESCO, *Colpa e prevenzione del rischio nel campo delle malattie professionali*, in *Dir. pen. e proc.*, 2012, p. 668. Ampiamente, ora, le rilevanti considerazioni di C. RUGA RIVA, *Dolo e colpa nei reati ambientali*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 19 gennaio 2015, pp. 5-11, sulle specifiche concretizzazioni del problema alla luce del vigente T.U. ambientale.

post le conoscenze epistemologiche consentano di ricostruire un rapporto di causalità: con una discrasia innovativa, rispetto alla dogmatica classica, tra un'antigiuridicità *ex post* che trasforma una mera antinormatività/antiprecettività *ex ante*¹⁵.

5. Segue: *il riparto tra il principio di libertà di produzione, e i suoi possibili abusi, e la regola di una disciplina autorizzativa a normazione continua. La nocività conosciuta al solo produttore e quella sconosciuta a tutti*

In termini di rapporti tra principi e regole, e dunque meno dogmatici, possiamo muovere da *una contrapposizione tra il principio di libertà di produzione non abusiva*¹⁶ e *una disciplina* che vorrebbe che la produzione-commercializzazione in materia alimentare fosse *sempre normata-autorizzata*.

Se prevale il principio di libertà produttiva, solo un suo abuso potrà essere interdetto e sanzionato; se prevale una disciplina autorizzativa a normazione continua, la declinazione della libertà produttiva è di fatto azzerata.

La scelta di sanzionare penalmente *ex post* le violazioni della precauzione, lasciando che *ex ante* operi “solo” un divieto di natura amministrativa non è un'opzione davvero liberalizzante: se la sanzione amministrativa è efficace, vale qui quasi quanto quella penale e il principio di libertà resta condizionato e superato da quello della autorizzazione continua.

Pare che in questo settore l'importanza dei beni in gioco non consenta una disciplina del tutto liberalizzante, ma solo modulazioni più o meno forti di una libertà controllata, a seconda delle sostanze o dei settori produttivi. A fronte di una rete di discipline dettagliate, la mancanza o la lacuna di alcune regolamentazioni fa riespandere il principio di libertà di produzione, sanzionata solo in caso di abusi dovuti alla conoscenza della nocività di qualche sostanza.

Di qui l'esigenza di sanzionare, da un lato, le violazioni di normative definite (con esplicita o *implicita* antigiuridicità speciale), e dall'altro, la produzione e commercializzazione di sostanze che siano nocive perché tale dato sia conosciuto al produttore-commerciantе. Non tutto, infatti, può essere normato, ma neppure può darsi spazio a produzioni nocive dovute a tale limite strutturale, e abilmente sfruttate da imprese che ingannano sulla salute.

Tra le violazioni di normative definite si registrano quelle riguardanti le già ricordate inosservanze del principio di precauzione (par. precedente): la regola im-

¹⁵ Cfr., sia pur in un diverso contesto (anche di diritto civile, e non solo penale), la fondamentale ricerca di W. MÜNzBERG, *Verhalten und Erfolg als Grundlagen der Rechtswidrigkeit und Haftung*, Klostermann, Frankfurt a.M., 1966, spec. pp. 62 ss., 67 ss., 75 ss., 92 ss. per la distinzione tra una “Normwidrigkeit” *ex ante* e una “Rechtswidrigkeit” *ex post*.

¹⁶ Cfr. l'illustrazione del c.d. *Missbrauchsprinzip*, o principio dell'abuso, che introduce alla regola della produzione libera se non abusiva e alla rete delle discipline dettagliate, in G. DANNECKER, *op. cit.*, p. 205.

posta dall'incertezza scientifica, a tale riguardo, è che siano i pubblici poteri, le autorità amministrative o legislative, a effettuare le scelte politiche di un divieto in questo campo di materia, non essendo pensabile la costruzione di cautele generiche imposte a tutti gli operatori del settore, in assenza di conoscenze scientifiche, e salvo l'emergenza di indici di nocività in concreto che possono viceversa imporre il ritiro di prodotti o il mutamento di cicli produttivi¹⁷. Quest'ultima evenienza potrebbe opportunamente essere sanzionata in sede amministrativa, non invece mediante processi penali costruiti *ex post* e a base epistemologica sopravvenuta: si colloca qui quella particolarità già segnalata (par. precedente) di una antinormatività *ex ante* con possibile anti giuridicità accertata solo *ex post*¹⁸. Se però esiste un divieto legale d'impiego di sostanze solo sospette, pare possibile costruire a posteriori un processo penale per causazione di eventi lesivi, una volta conosciute le leggi causali di riferimento: l'idea che **la colpa** è sempre *ex ante*, mentre **la causalità** è *ex post* trova qui un campo di applicazione possibile e in realtà tradizionale, senza che si possa pensare che venga in tal modo introdotta una forma di responsabilità oggettiva: se la causazione è oggettiva, la responsabilità resta ancorata all'inosservanza *ex ante*, anche se si tratta di una forma di responsabilizzazione che fa pesare il disvalore di evento in modo più marcato rispetto al disvalore di azione, come del resto avviene in altre ipotesi di colpa. Ma si deve trattare di *colpa specifica*, per inosservanza di leggi o regolamenti, nel nostro caso.

Se, viceversa, quella *cautela* rimane *generica*, e la sua "gestione" è dunque lasciata solo ai singoli, l'incertezza scientifica *ex ante* non può fondare la responsabilità per un evento verificabile solo a posteriori, ma al contrario determinare, nel dubbio, la valenza solo amministrativa del divieto legale e dunque *una depe-*

¹⁷ V. anche il modello suggerito da C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 534 ss., 554 ss.; ID., *Attività produttive, decisioni in stato di incertezza e diritto penale*, in M. DONINI, M. PAVARINI (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, BUP, Bologna, 2009, spec. p. 359 ss. Il *c.d. illecito di rischio* prospettato dall'A. peraltro, non ha molto a che vedere con le categorie flessibili e raffinate del c.d. delitto penale moderno, ma è *un caso normale di colpa generica*, dove a fronte di gravi eventi visivamente conseguenti alla produzione industriale, ognuno dovrebbe comprendere che è necessario sospenderla o modificarla. Laddove questa evidenza non ci sia, la mancanza di discipline non permette di imputare *ex post* una colpa *ex ante* incerta.

¹⁸ Il dato dà contezza dell'attuale situazione normativa, in materia di OGM, che contempla una antinormatività-anti giuridicità *ex ante* e una previsione legale di anti giuridicità *ex post* per causazione dell'evento, a base epistemologica solo sopravvenuta, essendo impossibile allo stato ricostruire una qualche causazione per ragioni di incertezza nomologico-scientifica, e non fattuale: su questa ipotesi di colpa *ex ante* e impossibile causazione *ex post*, definita dall'art. 36, d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224, v. le differenti osservazioni, al riguardo, di D. CASTRONUOVO, *Le sfide della politica criminale*, cit., pp. 531 ss., 534 s., di C. RUGA RIVA, *Principio di precauzione e diritto penale*, cit., p. 1762 ss., di E. CORN, *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti dell'anticipazione della tutela penale*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 42 ss., 153 ss., 171 ss., e di F. CONSORTE, *op. cit.*, pp. 208 ss., 221 ss.

nalizzazione “a porta aperta”: l’illecito amministrativo risulta definito dal carattere precauzionale del divieto, quello penale dal suo carattere scientificamente consolidato.

Si richiede, invece, per l’incidenza penale della colpa generica, *una più pregnante pericolosità basata su indici di gravità concreti di un processo produttivo e non su indizi epistemologici della letteratura, oppure fondata su dati di reale conoscenza riservata a una impresa, a un settore, oppure si richiede una disciplina specifica di condotte in contesto normativamente incerto.*

Se gli indici sono gravi e concreti, non si tratta più, a ben vedere, del principio di precauzione, ma di normale diligenza e prudenza, che tuttavia può trovare solo nella responsabilizzazione per l’evento la sua forma tipica di sanzione.

Ovviamente questo *gap* è superato allorché la nocività sia nota anche soltanto al produttore, potendosi su tale base costruire un divieto di commercializzazione autonomamente sanzionato.

6. Le informazioni commerciali false o incomplete, pericolose per la salute

Salendo di livello sanzionatorio, osserviamo che oggi manca una tutela adeguata rispetto alla **pubblicità ingannevole pericolosa**, vale a dire rispetto alle informazioni commerciali false o incomplete che, unite alla commercializzazione del prodotto, o parallelamente a questa, lo rendono insicuro o pregiudizievole per la salute, ovvero cagionano in concreto il pericolo per la salute di più persone.

L’art. 7 del citato Progetto 2009¹⁹ introduce nel codice un delitto di “*Pubblicità ingannevole pericolosa*” che sanziona il fatto di chi «mediante pubblicità menzognera o comunque ingannevole di un prodotto alimentare, pregiudica la sicurezza della sua consumazione».

Si pone in effetti l’esigenza di allineare il codice penale italiano alle più evolute codificazioni, soprattutto all’indomani dell’entrata in vigore del reg. CE n. 178/2002²⁰.

La costruzione di un’ipotesi delittuosa suppone una correlazione tra questa forma di pubblicità tipizzata e il pregiudizio arrecato alla sicurezza della consu-

¹⁹ Cfr. M. DONINI (a cura di), *Il Progetto di riforma dei reati in materia di sicurezza alimentare*, cit., p. 4474 s.

²⁰ La Relazione al Progetto 2009 ricorda l’ipotesi di pubblicità ingannevole e pericolosa per la salute contemplata dall’art. 213-3 del *code de consommation* francese come circostanza aggravante (che implica una pena detentiva fino a quattro 4 anni se c’è pericolo per la salute) del fatto-base di mera rilevanza fraudolenta commerciale, e quella prevista nel *Food Safety Act* Inglese del 1990, alle Sezioni 14 e 15, contenenti o norme a tutela del consumatore contro la vendita di prodotti prive delle qualità promesse o mediante informazioni commerciali false o ingannevoli (“*likely to mislead*”). V. sul punto G. AMARA, *La tutela sanzionatoria della sicurezza alimentare: uno sguardo d’insieme su alcuni ordinamenti europei*, in L. FOFFANI, A. DOVAL PAIS, D. CASTRONUOVO (a cura di), *op. cit.*, p. 302 s., p. 329.

mazione del prodotto, quale elemento costitutivo della fattispecie, imponendo di verificare, nel caso concreto, il pericolo che sia derivato per la sicurezza nel consumo del prodotto sponsorizzato dalle eventuali omissioni, menzogne, falsità e tendenziosità riscontrabili nella relativa comunicazione pubblicitaria. Una previsione di questo tipo, fra l'altro, non è certo adeguatamente sostituita dalle disposizioni del codice del consumo sulle pratiche commerciali ingannevoli (artt. 21, 22, d.lgs. n. 206/2005), in quanto nella previsione codicistica progettata si seleziona la specificità del *pericolo per la sicurezza della consumazione* che rende penalmente rilevante la condotta, e che manca nella previsione del codice del consumo, limitato a sanzioni amministrative sul piano della concorrenza sleale (art. 27). D'altro canto, le violazioni del codice del consumo che rilevino sul piano della sicurezza del prodotto, sono sanzionate sì come contravvenzioni (art. 112, d.lgs. cit.), ma non si applicano ai prodotti alimentari (art. 102, comma 6, d.lgs. n. 206/2005).

Il riferimento esplicito al pericolo per la salute di più persone manca nel Progetto 2009, e dovrebbe opportunamente essere inserito nella fattispecie.

7. Il Progetto 2009 più in generale: la revisione dei delitti e l'introduzione della fattispecie di disastro sanitario

Il Progetto 2009 costituisce, anche per le attuali linee politico-criminali di riforma²¹, un punto di riferimento rilevante.

Oltre a prevedere il delitto di commercio all'ingrosso di prodotti alimentari nocivi, il delitto d'informazioni commerciali nocive (pubblicità ingannevole pericolosa) e la responsabilità degli enti per i reati in materia di salute pubblica – anche se non esteso nel progetto ai reati extra codice che non venivano rivisti in quel contesto – esso provvede alla *risrittura di alcune norme del codice penale* (gli artt. 440, 442, 444 c.p.) ridondanti nella loro analitica previsione e le ancora a un'illeceità penale o amministrativa pregressa, oltre che a una più pregnante definizione dell'evento.

Una nuova fattispecie unitaria, che sotto questo profilo recepisce un'indicazione presente nel Progetto Pagliaro²², intitola con la rubrica "*Produzione, di-*

²¹ Nel momento in cui viene concluso il presente contributo è in corso di redazione un pacchetto di riforma dei reati in materia alimentare, assegnato dal **Ministero della Giustizia** a una *Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare* (d.m. 20 aprile 2015 e 30 aprile 2015), presieduta dal dott. Proc. Gian Carlo Caselli, che ha redatto un assetto compiuto di "linee guida" (con annesso articolato) sia in materia di salute pubblica, sia di sicurezza alimentare e sia di tutela penale-commerciale contro le frodi. Le linee di politica criminale tracciate dal Progetto 2009 sono ampiamente riprese nelle suddette linee-guida, che peraltro si spingono anche a una riforma extracodicistica della sicurezza alimentare, cioè alla revisione dell'art. 5 della legge n. 283/1962.

²² Nel Titolo III "*Dei reati contro l'incolumità e la salute collettiva*", elaborato all'interno dello

istribuzione o vendita di prodotti alimentari pericolosi” il comma 1 di un nuovo art. 440 che stabilisce: «Chiunque prepara, produce, commercializza, distribuisce per il consumo o vende sostanze alimentari nocive, adulterate, in cattivo stato di conservazione, non genuine, oppure non applica o non osserva nel corso delle predette attività le procedure o i requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti nazionali o comunitari, pregiudicando concretamente la sicurezza alimentare della consumazione del prodotto da parte di più persone, è punito con la reclusione da due a otto anni».

Non basta dunque il pregiudizio alla sicurezza della consumazione da parte di più persone (disvalore di evento costituito pur sempre dal pericolo per la salute di più di una persona, anche se non individuate), perché esso deve realizzare uno specifico disvalore di azione costituito da fattispecie alternative di condotte pericolose o inosservanti di regole di sicurezza alimentare. I comportamenti incriminati suppongono tutti una violazione previa del diritto alimentare in fase di produzione, preparazione, commercializzazione, ecc., ma la loro pericolosità non potrebbe essere ritenuta *in re ipsa* nell'accertamento di queste stesse inosservanze. È quindi **tipizzato uno specifico “nesso di rischio”** (nell'ambito di un *fatto doloso*) tra inosservanza *ex ante* e risultato pericoloso *ex post*²³.

Al comma 2 è stata inserita una specificazione importante in ordine all'intrinseca natura del pregiudizio per la sicurezza del consumo dei prodotti, da cui dipende l'esistenza del reato in questione. In particolare, si è scritto che «il pregiudizio comprende anche quello derivante da consumi cumulativi in quantità normali dei prodotti già distribuiti o venduti, ed è accertato al tempo della distribuzione o della vendita». In questo modo, si è voluto ancorare a un parametro quanto più possibile concreto e misurabile il pericolo descritto dalla norma. Si deve trattare di consumi reiterati nel tempo e non meramente teorici, ma effettivamente possibili, *di quel medesimo prodotto* (confezioni, partite) già commercializzato o distribuito.

Consumi “seriali”, dipendenti da distinti, o futuri, comportamenti di produzione-distribuzione-commercializzazione, non possono venire in rilievo per la per-

Schema di legge delega del 1992 per la riforma al codice penale, era inserito un art. 99 che accorpava le ipotesi delittuose di somministrazione o commercio di sostanze nocive, «consistente nel fatto di chi somministra o pone in commercio, in modo pericoloso per la salute collettiva, sostanze o strumenti nocivi», e di produzione o detenzione di sostanze o strumenti nocivi «al fine di somministrazione o di commercio, pericolosi per la salute collettiva». Era pure prevista una circostanza aggravante qualora questi stessi fatti avessero ad oggetto medicinali o sostanze alimentari. Precedente teorico dell'articolato del Progetto 2009 è la norma ipotizzata in M. DONINI, *Modelli di illecito penale minore. Un contributo alla riforma dei reati di pericolo contro la salute pubblica*, in M. DONINI, D. CASTRONUOVO (a cura di), *op. cit.*, p. 287.

²³ Sul *nesso di rischio* (e dunque l'imputazione oggettiva dell'evento) *nei reati dolosi*, si consente il rinvio a M. DONINI, voce *Imputazione oggettiva dell'evento (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, Annali III, 2010, p. 697 ss.

fezione di questo delitto: sarebbero “fuori dall'imputazione”, ma potranno essere opportunamente previsti da ipotesi “di rischio” anticipate, come quelle del vigente e riformando art. 5, legge n. 283/1962.

Il *modello criminologico d'autore* di questo reato è rappresentato da soggetti che non hanno interesse al verificarsi di eventi lesivi, ma solo all'impiego illecito di sostanze, o alla fraudolenta preparazione o commercializzazione di prodotti che possono mettere in pericolo il bene della salute pubblica. Se c'è dolo, di regola si vuole solo il rischio, ma non il danno. Oppure c'è colpa, in tutte le sue possibili forme.

Si aggiunge a questo reato, che di per sé non innova nella punibilità reale rispetto al diritto vivente dei vigenti artt. 440, 442, 444 c.p., ma ne precisa in senso garantista il reale contenuto di offensività, la fattispecie di *omesso ritiro di sostanze alimentari pericolose* (art. 5 del Progetto 2009, che prevede un art. 440-*bis* c.p.)²⁴. Una norma di questo tipo, che vada oltre gli spazi applicativi delle vigenti contravvenzioni previste negli artt. 3, *d.lgs. n. 190/2006*, cit. (in caso di violazione degli obblighi derivanti dagli artt. 19 e 20 del reg. CE n. 178/2002) e *112 del d.lgs. n. 206/2005* (codice del consumo), quest'ultimo inapplicabile al settore alimentare, costituisce il necessario adeguamento alle istruzioni contenute nel reg. CE n. 178/2002 che, agli artt. 19 e 20, impone obblighi di ritiro dal mercato e di richiamo presso gli acquirenti, oltre che precisi doveri di informazione nei confronti delle autorità competenti, in capo agli operatori nei settori alimentare (art. 19) e dei mangimi (art. 20).

L'elemento costitutivo del delitto in questione s'identifica proprio nel *pericolo per la consumazione dell'alimento*, quale presupposto imprescindibile di un obbligo di agire che attinga alla sanzione penale. Trattandosi di *elemento oggettivo presupposto (il pericolo) e non di colpa (la precauzione)*, la norma non con-

²⁴ Come precisa la *Relazione al Progetto*, «l'omissione descritta dall'articolo 440 *bis* deriva dalla violazione di un obbligo riferibile agli stessi soggetti attivi individuati dalla norma precedente – ossia i produttori, i distributori o venditori – i quali, avendo in buona fede acquisito la detenzione o proseguito nell'alienazione di sostanze alimentari destinate al consumo, siano – in un secondo momento – venuti a conoscenza della situazione di pericolosità connessa al consumo del prodotto, e non siano intervenuti a neutralizzarla secondo le indicazioni fornite dalla norma medesima. Più specificamente, in quest'ipotesi il *comma 1* prevede l'obbligo per gli operatori del settore alimentare di: a) provvedere, ove possibile, al ritiro dal mercato o al richiamo presso gli acquirenti o gli attuali detentori delle suddette sostanze; b) informare immediatamente l'autorità competente.

I doveri di ritiro e di richiamo individuati al punto *sub a*), sebbene subordinati alla effettiva praticabilità o esigibilità in concreto dei rimedi prospettati (“*ove possibile*”), sono stati appositamente collocati in posizione primaria rispetto all'obbligo *sub b*) di informare l'autorità competente, il quale rimane un dovere congiunto e il suo adempimento non esime comunque da un intervento diretto».

Al *comma 2*, poi, si prevede: «Alla stessa pena soggiace l'operatore del settore alimentare che non osserva i provvedimenti legalmente dati dall'autorità competente per l'eliminazione del pericolo di cui al comma 1».

templa un “pericolo precauzionale” epistemologicamente incerto quale fonte dell’obbligo, restando tale ipotesi attratta in sede di valutazione soggettiva colposa, agli effetti di altre eventuali fattispecie.

Chiude il quadro delle innovazioni punitive la fattispecie autonoma del *disastro sanitario*.

Nella previsione del Progetto 2009, *il disastro sanitario deve essere letto unitamente alla riforma della fattispecie di avvelenamento, che vede introdotto, dopo l’art. 439, un art. 439-bis*, che descrive, in un unico comma, la condotta di “**corruzione di acque o sostanze alimentari**”, propria di «Chiunque corrompe acque o sostanze alimentari destinate al consumo pubblico o di una collettività, rendendole concretamente pericolose per la salute pubblica».

Si pensi alla contaminazione della falda acquifera da parte di attività industriale (fattispecie già oggi ricondotta, dalla giurisprudenza, addirittura all’art. 439, se non al vigente art. 440 c.p.) o a fenomeni di inquinamento che coinvolgano raccolti, coltivazioni, ecc. La nuova ipotesi, rendendo autonoma la figura della corruzione, continua perciò a riguardare, come l’art. 439, *soggetti di regola estranei al circuito produttivo alimentare*, o che comunque non vengono in considerazione per la specifica violazione di regole cautelari od organizzative rispetto alle alterazioni del loro “prodotto”. Il *tipo criminologico d’autore* di queste due fattispecie, dunque, è pensato per persone che immettono veleni o realizzano contaminazioni *al di fuori* del ciclo produttivo o distributivo-commerciale nel quale siano professionalmente inserite. La norma contempla un requisito ulteriore, rispetto a quelli individuati nell’ipotesi di avvelenamento: la pericolosità per la salute pubblica delle sostanze oggetto di corruzione, quale effetto necessario affinché la condotta medesima assuma consistenza sul piano strettamente penalistico. Una specificazione in questo senso appare, infatti, indispensabile alla luce della minore “pregnanza” della condotta di corruzione – di cui al nuovo 439 *bis* – rispetto a quella di avvelenamento vero e proprio, e funge da linea di demarcazione netta fra i due illeciti, il primo di pericolo (solo in apparenza) astratto mentre il secondo con clausola di pericolo concreto espressa.

La norma parla sempre di corruzione, ma il senso di questa riforma dovrebbe estendere la previsione alla ipotesi di “*contaminazione*”. Infatti, se si volesse ritenere, come da taluno in dottrina, che la “corruzione” riguardi l’inserimento dall’esterno di nuove sostanze che non rendono pericoloso l’alimento o l’acqua per autonomo effetto della loro capacità corruttiva (sostanze autonomamente nocive aggiunte), ma solo per effetto dell’interazione con la composizione chimica e organica delle sostanze preesistenti, allora potrebbe rivelarsi più opportuno parlare di “contaminazione” o di corruzione alternativamente.

Se questa fattispecie corregge *storture della prassi* che contestano l’avvelenamento – una fattispecie equiparata alla strage dal codice Rocco, non lo si dimentichi – addirittura per condotte a incerta nocività, in base alle conoscenze scientifiche attuali, al punto da *trasformare un disastro (l’avvelenamento) in un reato*

di violazione del principio di precauzione²⁵, è chiaro che vi è invece l'esigenza di tipizzare davvero una nozione generale di disastro sanitario, la cui definizione è oggi assente dal codice.

L'ipotesi di "*Disastro sanitario*" è nel Progetto costruita come delitto aggravato dall'evento, un evento colposo conseguente ai delitti dolosi contro la salute pubblica diversi dall'avvelenamento e dall'epidemia: «quando dai fatti di cui agli artt. 439-bis, 440, 440-bis, 441, 442, 443, 445 sia derivata per colpa la lesione non lieve o la morte di tre o più persone, e il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi ai danni di altre persone».

La *salute pubblica* ritorna qui ad essere *il vero e primario oggetto di tutela e bene giuridico*. Anche il commercio all'ingrosso di sostanze nocive può produrre il disastro.

Perché una fattispecie autonoma, ma aggravante ipotesi dolose di base? Perché nessuno progetta un disastro sanitario se non realizzando una strage (art. 422), un'epidemia (art. 438) o un avvelenamento (art. 439). Se lo fa attraverso una contaminazione o corruzione di acque o alimenti, risponderà appunto del disastro sanitario come fattispecie aggravata.

L'evento più grave scaturisce da una condotta dolosa di pericolo che – avendo cagionato per colpa la morte o la lesione non lieve (o grave) a tre o più persone, cioè come eventi individuali – produce un pericolo di ben più ampio raggio per la salute pubblica. C'è quindi un "disastro", cioè un danno grave e diffuso, qualificato dal pericolo.

8. *La riscrittura dei modelli preventivi (di rischio) esistenti e la riforma dell'art. 5, legge n. 283/1962*

Dopo l'elaborazione di un progetto di riforma codicistica in materia, occorre che questa revisione sia raccordata con altra altrettanto urgente della disciplina anticipata, che possiamo definire "**di rischio**", anziché costruita su eventi "**di pericolo**" come quella del codice penale. Si tratta, infatti, della normativa di tipo prevenzionistico che da molti decenni è allocata nelle leggi complementari e segnatamente nella legge 30 aprile 1962, n. 283.

La **contrapposizione tra rischio e pericolo**, che non stiamo qui ad analizzare ancora²⁶, può comunque essere così intesa, in questo contesto definitorio, nel

²⁵ Esempificazioni di queste incredibili trasformazioni ermeneutiche, peraltro rese possibili dalla stessa dottrina che continua a sostenere una ermeneutica dell'offensività dell'art. 439 c.p. che mal si distingue da quella degli artt. 440, 442 e 444 c.p., in S. CORBETTA, *op. cit.*, pp. 119 ss., 174 ss., 205 ss.; A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II, *Reati di comune pericolo mediante frode*, in C.F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO (a cura di), *Trattato di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 96 ss., 322 ss., 330 ss.

²⁶ Sulla «frattura del rapporto legalità/offensività nell'uso legislativo delle categorie del rischio,

significato minimale del riferirsi il *pericolo* a eventi o condotte a base epistemologicamente certa, anche se si tratti di pericolo astratto-presunto, e che si identificano con la condotta penale tipica, col suo presupposto tipico o con l'evento tipico. Viceversa, oggi il *rischio*, inteso come connotazione legislativa di nuove forme di tutela (illeciti di rischio o di prevenzione), si caratterizza per connotare un *aspetto estensivo della protezione*, e non già come paradigma tecnico-giuridico interno alla tipicità (*nesso di rischio*) capace invece di *restringere* l'imputazione dei reati²⁷.

In quella prima nozione, che qui ci occupa principalmente, il rischio riguarda non tanto una generica flessibilizzazione delle categorie classiche secondo certe letture di moda, ma più specificamente:

a) la prevenzione possibile, la multifattorialità delle condizioni pericolose, la co-decisione in merito ai fattori di pericolo, l'incertezza nella valutazione dell'incidenza eziologica di quei fattori, la possibilità di misurare effettivamente indici di pericolosità o di sicurezza relativi a situazioni troppo anticipate per risultare lesive o le soglie di rilevanza per stabilire il superamento illecito di limiti fissati da regole iper-prudenziali;

del pericolo e del danno» e le conseguenti ricadute applicative sui rapporti tra delitti del codice e contravvenzioni, si consenta il rinvio, anche per gli opportuni richiami, a M. DONINI, *Reati di pericolo e salute pubblica. Gli illeciti di prevenzione alimentare al crocevia della riforma penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2013, p. 45 ss., spec. p. 61 ss. (parr. 7-8). E *amplius* ID., *Modelli di illecito penale minore*, cit., pp. 270 ss., 312 ss.; ID., *Il volto attuale dell'illecito penale*, cit., pp. 100 ss., 107 ss., 118 ss. In particolare, nella letteratura del Novecento il "*rischio*", come *categoria tecnica penalistica*, è: a) *nozione di un elemento interno al fatto tipico*: ci si riferisce a una condotta rischiosa, che in quanto tale deve superare il *rischio consentito*, sotto il quale non c'è colpa, ma neppure condotta (anche dolosa) penalmente rilevante (*concetto sistematico*); b) *elemento obiettivo del reato* nella forma del *nesso di rischio* tra condotta ed evento (realizzazione del rischio), quale illustrato dalle moderne teorie dell'imputazione obiettiva dell'evento, teorie del rischio come elemento strutturale del fatto tipico, sia colposo e sia doloso (*significato dogmatico*). Si è quindi più di recente sviluppato un *terzo concetto di rischio*, che si adatta all'evoluzione legislativa europea degli ultimi anni, inteso come c) *nozione di politica legislativa* che attiene alla costruzione legislativa d'illeciti che perseguono compiti prevenzionistici, o nozione che riflette i presupposti amministrativo-cautelari di tali fattispecie, oppure la loro *ratio*. Si parla così di *illeciti di rischio*, o di *illeciti di prevenzione* (*significato politico-criminale o di tecnica legislativa*), facendo riferimento alle *precondizioni del pericolo*.

²⁷ Il *pericolo* è nozione legislativa classica, ma anche tecnica, di un elemento di fattispecie, o del carattere di offensività della sua struttura obiettiva (pericolo concreto, astratto, presunto, indotto, potenziale, ecc.); il *rischio*, invece, presenta una valenza ben differente se inteso come elemento tecnico-dogmatico (rischio consentito, nesso di rischio), con valenza *restrittiva della punibilità*; al contrario, come caratteristica legislativa di un tipo di normativa penale anticipata e preventiva, esso ha il ruolo di contrassegnare alcune forme contemporanee *estensive della punibilità*. In questo secondo caso, si assiste anche a nozioni in parte legislative del rischio, con finalità non penalistiche là dove enunciato e definito, di solito in modo impreciso, rispetto a coeve definizioni, spesso di matrice europea, del pericolo: v. sul punto M. DONINI, *Reati di pericolo e salute pubblica*, cit., p. 64 ss., e già ampiamente ID., *Il volto attuale dell'illecito penale*, cit., pp. 107-130.

b) la *magnitudo* dei possibili effetti cumulativi delle microviolazioni, ecc. quali basi epistemologiche e politiche di una disciplina penale “nuova” rispetto al passato, e a finalità sicuramente preventiva.

Possiamo dire, al riguardo, che da sempre la legge n. 283/1962 contiene un’anticipazione della tutela, conforme al modello contravvenzionale d’illecito, che si rivela molto moderna nel riferirsi anche a situazioni di rischio, di violazioni di regole preventive ispirate sia ai tratti classici della colpa specifica, sia a quelli della precauzione in senso stretto, là dove si riferisca a condotte che non violano parametri di certezza scientifica sulla nocività di determinate sostanze, ma anche livelli di rischio definiti da una disciplina prudenziale costruita sulla mancata prova della non nocività o della sicurezza del prodotto, o su limiti-soglia non sempre a base epistemologicamente acclarata.

Si tratta, pertanto, di tenere meglio distinti gli aspetti della **precauzione** da quelli della **prevenzione**, e di ridefinire, dentro al rischio quale categoria polimorfa, i tratti penalisticamente accettabili in termini di offensività e determinatezza, ma anche di colpevolezza, da quelli che non devono rimanere nell’area penale in senso stretto.

Sul piano strettamente *tecnico*, la riforma dell’art. 5, legge n. 283/1962 deve fare i conti con una scelta costruttiva di *scienza della legislazione*: se s’intendono ripercorrere i modelli della sicurezza del lavoro seguiti in Italia (cfr. da ultimo gli artt. 55, 68, 178, 219, 262, 282, d.lgs. n. 81/2008), o quelli della sicurezza alimentare, praticati per es. dal legislatore tedesco nei parr. 58 e 59 del codice sul *Lebensmittelstrafrecht*²⁸, occorrerebbe un codice alimentare con una organica rassegna di ipotesi preventive di violazioni della sicurezza; anche in tal caso, una scelta come quelle menzionate imporrebbe la costruzione di *norme sanzionatorie di violazioni cautelari scelte con mera tecnica di rinvio*: un elenco interminabile di commi, senza un vero *nomen iuris*, senza tipizzazioni astratte di fatti di rilevanza penalistica, pur differenziata a seconda delle diverse quantità o specie di pena assegnate ai gruppi di violazioni conglomerati nei vari elenchi. E comunque con l’inevitabile presenza, accanto a rinvii dettagliati e penalisticamente illeggibili, anche a *regole di chiusura in bianco* rispetto alle future discipline europee, come avviene con i parr. 58 e 59 del codice alimentare tedesco.

Se, viceversa, si punta a una *selezione penalistica vera*, articolata tra penale e amministrativo secondo *categorie generali e astratte*, ci si può affidare a norme

²⁸ Sui parr. 58 e 59 del *Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch*, del 1° settembre 2005 e successive modifiche, basti qui il rinvio, oltre che a G. DANNECKER, *op. cit.*, pp. 206 ss., 216 ss., al commento di ROHNFELDER/FREYTAG, ai parr. 58-59 del LFGB, in G. ERBS, M. KOHLHAAS, *Strafrechtliche Nebengesetze*, Bd. 2, Beck, München, 2009, e a G. AMARA, *op. cit.*, p. 323 ss., e qui la visiva trascrizione di questa tecnica di costruzione con rinvio estremo analitico, di fatto reso vano, nella sua apparente finalità di dettaglio tassativo, al richiamo alle stesse normative generalissime europee del reg. n. 178/2002 (artt. 14 e 15) e ai regolamenti futuri. Una disciplina che *acomuna insieme tecnica di rinvio e norme in bianco*.

sintetiche senza il rinvio specifico a una miriade di commi e articoli complementari, essendo il richiamo di questi implicito negli *elementi normativi* delle definizioni generali prescelte.

Rispetto alla situazione esistente di assenza di un codice alimentare, quest'ultima opzione appare obbligata se si intende attuare ora una riforma della legge speciale sugli alimenti. Con *alcuni vantaggi*: che sono dovuti alla necessità di individuare fatti di rilevanza penale e criteri di distinzione dall'amministrativo di carattere generale. *L'altra opzione*, invece, *presenta il vantaggio* di lasciare al legislatore il richiamo determinato di quali fattispecie sanzionare in forma di rinvio e con quali pene, e appare più analiticamente precisa, ma risulta di sicura *illeggibilità penalistica*, perché incapace di scolpire il disvalore penale dei fatti in modo percepibile in astratto, risultando più consona a un apparato sanzionatorio amministrativo di tabelle e schemi sanzionatori basati sul carattere per lo più obiettivo di violazioni e inosservanze, dove neppure l'elemento soggettivo svolge un ruolo davvero rilevante.

La *nostra preferenza* va sicuramente per un *modello penalistico*, sia pur con rinvii parzialmente in bianco mediante elementi normativi, piuttosto che per una tecnica di rinvio analitica e di difficile leggibilità: fatti tipici penali, piuttosto che elenchi e prontuari di inosservanze²⁹.

E dunque: definizione tipologica generale delle condotte vietate (prodotti, sostanze, ingredienti, mangimi insicuri perché in violazione di regole preventive in materia di salute, oppure per violazione di conoscenze presenti al produttore, ma celate al consumatore, per omesse informazioni, oppure per inidoneità degli alimenti al consumo umano), articolazione delle loro tipologie in più gravi e meno gravi, aggiornamento linguistico al reg. CE n. 178/2002, con superamento, peraltro, delle incertezze in esso presenti, esclusione dal penale delle violazioni a base scientificamente incerta, allocate nell'illecito amministrativo, disciplina a parte delle violazioni in materia di genuinità dei prodotti (inerenti alle frodi commerciali e non alla salute), differenza tra penale e amministrativo secondo criteri penalistici generali (gravità obiettiva, dolo e colpa), estensione generalizzata di modelli di oblazione speciale con prescrizioni e messa in mora, responsabilità delle persone giuridiche, ecc.

L'opzione della tipicità penalistica, qui suggerita, consente di individuare meglio, per categorie, parametri di distinzione tra il penale e l'amministrativo, o tra i delitti e le contravvenzioni mediante distinte tecniche di tutela *legale* e di degradazione *giudiziale*: se la colpa è solo illecito amministrativo o se la violazione di parametri solo precauzionali (a base nomologicamente incerta) è solo illecito amministrativo, la scelta tra contravvenzioni e delitti può basarsi su criteri di selettività penale: dolo o colpa, o violazioni più pregnanti (per es. commercio all'in-

²⁹ *Amplius* su tale preferenza, il nostro M. DONINI, *Modelli di illecito penale minore*, cit., p. 258 ss.

grosso, ecc.), condotte di rischio ed eventi di pericolo, ecc., e con forme di regolarizzazione e condotte riparatorie estintive *ex post*.

9. I cinque modelli di tutela “punitiva” esistenti e in fieri

Dobbiamo segnalare l'emersione di una modellistica pentapartita.

Abbiamo iniziato il nostro discorso ricordando che occorre dare la preferenza alle scelte preventive. I veri destinatari dei precetti, del raggio generalpreventivo delle regole, della loro capacità performativa rispetto all'azione sociale di riferimento, sono le imprese del settore. Destinatari reali non sono i singoli, ma le società.

Ecco perché ha senso discutere d'illeciti di prevenzione, anche se andranno costruiti con contrassegni penalistici tali da scolpire un disvalore ascrivibile alla responsabilità personale di individui.

La **caratteristica degli illeciti di prevenzione**, contengano o meno fatti di pericolo astratto-presunto, o a offesa cumulativa, o con note di precauzione, è che essi *tutelano e producono nello stesso tempo un bene giuridico di sicurezza*³⁰. Il bene viene prodotto (e non meramente preservato) dalla osservanza dei precetti e compromesso dall'inosservanza. E in un settore come quello agroalimentare il bene della sicurezza (del prodotto, dei suoi componenti e ingredienti, della sua commercializzazione, dell'igiene, della genuinità, della conservazione, della consumazione, ecc.) può essere prodotto solo dalle imprese. Però l'agganciarsi delle violazioni al tema della salute collettiva, e non semplicemente di un “ambiente di lavoro”, attrae la tutela in un discorso meno ancorato alle logiche del reato

³⁰ M. DONINI, *Modelli di illecito penale minore*, cit., p. 258 ss. Come abbiamo qui osservato (p. 262), si tratta pur sempre, nonostante si tratteggi meglio un disvalore d'azione o di evento, di illeciti “minori”, perché (o fintanto che) presentano una tendenziale natura colposa o dolosa, ma contrassegnata da una condotta pericolosa non finalisticamente orientata all'evento lesivo, e piuttosto sorretta da un elemento soggettivo cangiante, tra il dolo di pericolo e la colpa grave. Soprattutto, però, siano essi di pericolo (per lo più) o anche di danno, li contrassegna una specifica finalità preventiva delle incriminazioni che si aggiunge – anziché sostituirsi, come nei modelli classici di stampo contravvenzionale – a connotati di intrinseca offensività. A differenza del delitto di lesioni o di omicidio colposi (e ovviamente dolosi), il cui precetto è assoluto – non ledere, non uccidere –, qui lo stesso precetto è relativo al solo pericolo, a possibili danni, ed è perciò contrassegnato da regole di prevenzione. Mentre nelle lesioni o nell'omicidio colposi, le regole preventivo-cautelari sono modali rispetto al precetto (cioè, servono per attuarlo: non cagionare violando le regole), qui le regole preventivo-cautelari sono costitutive del precetto medesimo. E dunque lo definiscono ed esauriscono (non violare le regole che mettono in pericolo), entrando espressamente nella descrizione del fatto come elemento di tipicità oggettiva. Nel comune reato colposo di evento, invece, è attraverso l'elemento soggettivo colpa che si richiamano implicitamente le regole cautelari generiche e specifiche, e proprio la loro natura modale giustifica questo richiamo implicito che contrassegna la tipicità soggettiva della colpa, non quella oggettiva.

proprio, e più vicine agli interessi di tutti. Per questo abbiamo più spesso *reati comuni* nel settore.

Accanto alla prevenzione, nella modellistica corrente, c'è poi anche **il diritto penale d'evento** (di pericolo o di danno), e nel nostro caso ci sono tutte le più rilevanti tipologie di evento: pericolo astratto, presunto, pericolo concreto, pericolo comune, danno comune, danno individuale.

Questo settore costituisce dunque *un banco di prova straordinario in termini di modelli di legislazione, e di teoria del reato* nello stesso tempo.

I tradizionali sistemi principali di riferimento nel nostro campo sono costituiti da **tipologie d'illecito binario o tripartito**:

a) Violazioni di pericolo astratto-presunto, contravvenzionali o amministrative (*summary offences, contraventions*) a struttura preventiva, cioè **illeciti "di rischio" o "di prevenzione"**, con offese spesso cumulative, sono presenti nella tradizione di *civil law* e di *common law*, e permangono anche dopo l'ampliarsi di normative europee armonizzatrici³¹. Anche dopo l'abolizione delle contravvenzioni in Germania, per es., la legislazione speciale avvicina soluzioni amministrative e penali che rientrano entrambe in queste tipologie, che attengono a condizioni di sicurezza, cautele, controlli, ecc.: ci sono precetti che consistono nella tipizzazione dell'inosservanza di regole cautelari, o di autorizzazioni, o di ordini e ingiunzioni, ma oltre a questa tipologia di inosservanze-trasgressioni, ci sono anche forme miste di **delitti minori** di varia costruzione offensiva e di colpevolezza.

b) Reati **contro la persona** sono ovviamente presenti ovunque. Il problema sorge se essi vengano più frequentemente affiancati agli illeciti di rischio anticipati, *senza soluzioni intermedie* (come in Inghilterra), oppure se l'aggravarsi di illeciti di prevenzione con pericoli concreti o danni alla salute non produca illeciti di un terzo tipo, a soggetto passivo indeterminato, ma aumenti solo la pena dei reati individuali di frode o di quelli di prevenzione (come in alcuni casi in Francia, ad esempio).

c) I **reati a soggetto passivo indeterminato** (di pericolo comune/indiretto), **di pericolo comune** (presenti per es. in Spagna, Italia, Germania), che si frappongono fra la tutela dei beni individuali e quella anticipata di pericolo astratto-presunto di tipo preventivo, colmano quella lacuna lasciata dalle precedenti soluzioni, e si connotano meglio come offese a **beni intermedi**, di tipo pubblicistico (per es. incolumità o salute pubblica), più arretrati però della salute o della vita individuale.

L'analisi, peraltro, svela una maggiore articolazione di questo schema tripartito:

³¹ Per un'utile rassegna v. ancora G. AMARA, *op. cit.*, p. 301 ss., oltre ai vari contributi comparati specifici contenuti in questo prezioso volume.

a) In realtà, *dentro all'ultima tipologia del modello tripartito coesistono assimilati nei reati di pericolo comune due tipi di illecito del tutto diversi: i disastri e i reati di mero pericolo comune*, che rendono questo modello, in effetti, più complesso. La presenza di illeciti intermedi, tra le mere inosservanze e i danni individuali, non ha mai focalizzato bene il fatto che i disastri devono essere, qui come nei reati contro l'incolumità pubblica, fattispecie di *danno qualificato dal pericolo*³²; viceversa, nei reati di mero pericolo contro la salute pubblica sono presenti anche vere figure delittuose, però minori rispetto ai delitti di danno e di disastro: **queste figure di illecito penale minore, ma a struttura non contravvenzionale classica, sono confusamente, da noi, contemplate nella medesima tipologia di illeciti di comune pericolo assimilate ai disastri dai vigenti art. 440 ss. c.p. o dal vigente art. 437 c.p., dove non è tipizzato il danno qualificato dal pericolo.**

b) Esiste poi **dentro al modello preventivo** (contravvenzionale o amministrativo) **una quinta, diversa opzione** legata all'impiego di fattispecie **a base epistemologicamente incerta: le fattispecie precauzionali** che oscillano tra il penale e l'amministrativo e dovrebbero essere di regola allocate tra le violazioni amministrative, per le ragioni già spiegate (parr. 4-5).

10. Le prestazioni e la tenuta di questi modelli

I vantaggi del modello contravvenzionale puro sono costituiti dal pragmatismo e dalla prevenzione generale: tutto si riduce a commisurazione della pena, le differenze soggettive sono secondarie. La duttilità delle incriminazioni si palesa nella capacità immediata del modello di assimilare i mutamenti normativi europei o extrapenalici dentro al sistema che opera: a) o con norma parzialmente in bianco/elemento normativo, o, più spesso, b) con tecnica di rinvio³³.

I *suoi limiti* sono costituiti dall'essere una tipologia a scarsa identità penalistica, sia sul piano dell'offesa e della colpevolezza e sia della stessa forza gene-

³² Sulla caratteristica dei reati contro l'incolumità pubblica (invero non esattamente riprodotta nei reati contro la salute pubblica, come detto nel testo) di essere reati con «danno qualificato dal pericolo», v. la fondamentale ricerca di A. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo. Profili sistematici e politico-criminali dei delitti contro l'incolumità pubblica*, Giappichelli, Torino, 2005.

³³ Il problema principale di questa normativa, di qualunque normativa in tali ambiti a contenuto cangiante, è costituito dalla immanente tensione col **principio di accessibilità** delle fonti, corollario del principio di legalità, che i rinvii a catena compromettono. Neanche il richiamo esplicito a fonti determinate di una sorta di codice alimentare, a nostro avviso, eliminerebbe l'inevitabile clausola di chiusura del rinvio ad altre fonti europee di sicurezza, capaci di riempire *in malam partem* il contenuto dei precetti. Su questi aspetti v. ora le importanti riflessioni di A. BERNARDI, *Il principio di legalità alla prova delle fonti sovranazionali e private: il caso del diritto penale alimentare*, in *Ind. pen.*, 2015, p. 168 ss.

ralpreventiva, dati i livelli sanzionatori modesti (reati spesso oblationabili in termini solo monetari): quando quei livelli salgono, o si fanno più pregnanti i tratti dell'illecito in termini di condotta, evento o elemento soggettivo, siamo in presenza di contravvenzioni delittuose, e dunque il modello di illecito entra in tensione col suo contenuto. Una legislazione ottocentesca, dunque, che ereditiamo nel presente con la provvisorietà permanente dovuta a settori dove la pubblica amministrazione o la polizia giudiziaria gestiscono il rischio con scarso controllo giudiziario.

Rispetto alle *norme codicistiche delittuose le critiche più frequenti sono di inefficienza rispetto ai grandi e anche ai piccoli eventi*: esse offrono la possibilità di rendere sicura la produzione dopo la scoperta dell'illecito, ma non il prodotto da tempo circolante, con i suoi numerosi eventi di danno diffusi. Sono un incentivo alle frodi fatte bene.

Le difficoltà dei tradizionali reati di comune pericolo sono pure note: si persegue il delitto di pericolo quando c'è stato il danno. La gestione giurisprudenziale delle clausole di pericolo e la contravvenzionalizzazione dei delitti sono una conseguenza di questo *gap*, ma i delitti non possono essere arretrati più di tanto se resto reati contro la salute pubblica.

Reinterpretati o riscritti come delitti minori, non “disastri” ma reati di pericolo concreto a raggio più circoscritto, si possono riscoprire *le possibili prestazioni dei delitti (minori) di comune pericolo in materia di salute pubblica*: non attentati, ma eventi di pericolo a vittima indeterminata (pericolo epidemiologico), punibili in assenza di veri disastri sanitari.

In uno studio su tali modelli abbiamo prospettato *ipotesi delittuose con elemento soggettivo cangiante o misto* (dolo misto a colpa grave o frode)³⁴, oggi difficili da tradurre in legge, ma di fatto vicine alla logica processuale: qui il dolo di pericolo non è dolo eventuale di danno, e dunque la sua delimitazione da una colpa cosciente “del pericolo” appare inafferrabile, perfino nel caso che *gli eventi vengano meglio circoscritti, ciò che il codice del 1930, invece, in più occasioni, non ha fatto*.

A fronte di queste modellistiche, invece, si scontano *le difficoltà della tutela individuale sul piano della causalità*. L'inadeguatezza dei parametri eziologici “individualizzati” della causalità penalistica, con probabilità confinante con la certezza, porta a emersione tentazioni di flessibilizzare i paradigmi causali sino a trasformarli in parametri di puro pericolo. Ma per fortuna non c'è, appunto, solo la tutela individuale, che non sopporterebbe la tensione sociale della risposta punitiva a macroeventi.

Viceversa, l'evento di *pericolo comune*, ma anche quello di *danno comune* (danno a vittime indeterminate, qualificato dal pericolo sempre comune a vittime in-

³⁴ M. DONINI, *Modelli di illecito penale minore*, cit., pp. 312-320.

determinate) consente di utilizzare parametri eziologici basati anche su *conoscenze epidemiologiche* che non necessitano di accertamenti individuali³⁵.

Altra difficoltà del modello classico dei reati contro la salute pubblica del codice è che in essi si ha la coesistenza di *modelli criminologici conflittuali*: *una-bomber* (*attentati alla sicurezza alimentare*) e *frodi alimentari insieme*, sono talora allocati nelle medesime fattispecie.

La riscoperta dei disastri (es. artt. 434 cpv., 437 cpv. c.p.) della più recente giurisprudenza, e della stessa legislazione (art. 542-*quater* c.p.)³⁶, è solo un indizio delle difficoltà applicative di un assetto di tutela che ha bisogno di ben più di un *restyling*. L'indagine sui macroeventi "collettivi", senza creare capri espiatori, serve alla implementazione della sicurezza, mettendo in gioco una chiara discrasia tra sapere *ex ante* e sapere *ex post*.

La *differenza tra sapere epidemiologico* (pericolo e danno comune a base nomologica certa) e *principio di precauzione* (colpa specifica o regole amministrative a base nomologica incerta) vede in questo settore un banco di prova di grande interesse, così come emerge la difficoltà e comunque la estrema *politicità* di assegnare un ruolo alla precauzione al di fuori del campo della colpa o dell'illecito amministrativo. L'esigenza di selezionare *la colpa solo se grave o non lieve* appartiene anche qui, contro la logica del capro espiatorio, agli obiettivi più vasti delle riforme future: oggi inattuali in una logica parcellizzata o separata in singoli settori, ma possibili in un disegno più organico.

È muovendo da queste esperienze di ricerca e di conoscenze applicative che si può tentare una riforma più organica del settore. L'ostacolo più rilevante alla sua approvazione, oggi, può derivare dalle imprese alimentari, che sono le vere destinatarie dei precetti preventivi e delle relative sanzioni e che dovranno sopportare i costi di una migliore sicurezza. *Non si tratta, infatti, di una riforma a costo zero, ma le spese non gravano sul bilancio dello Stato in primis, quanto su quelle dell'economia aziendale del settore agroalimentare*. La decantata posizione di avanguardia che i produttori italiani sostengono di detenere in termini di sicurezza e genuinità alimentare impedisce che si possa vedere in una normativa come quella tratteggiata un ostacolo alla loro industria.

Ci sono *alternative tecniche*, costituite in parte dalla costruzione di *un codice della sicurezza alimentare*: ma l'appuntamento sarebbe solo rinviato; anche in

³⁵ Sulla causazione negli eventi di comune pericolo cfr. M. DONINI, *Il garantismo della condicio sine qua non e il prezzo del suo abbandono*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, pp. 513-515; ID., voce *Imputazione oggettiva dell'evento*, cit., p. 702 s. (par. 19, lett. d).

³⁶ Sulla nuova fattispecie di disastro ambientale, introdotta nel codice penale (art. 452-*quater*) dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, cfr. L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti"*. Una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente, in *Dir. pen. contemporaneo*, 9 luglio 2015, par. 4-5.1; A. BELL, A. VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 21 luglio 2015.

questo caso, l'opzione penale per la costruzione degli illeciti di prevenzione non dovrebbe ricalcare il modello amministrativistico della tecnica di rinvio dettagliata per enumerazione di precetti, quella del codice alimentare tedesco o del codice della sicurezza del lavoro da noi (d.lgs. n. 81/2008): modelli che non hanno veramente una capacità selettiva generale nella scelta tra il penale e l'amministrativo. Anche l'alternativa, costituita da norme totalmente in bianco con rinvii indiscriminati alle irregolarità amministrative, come accade nel codice penale spagnolo (artt. 363 e 364, oltre ai reati di cui agli artt. 359, 360 del *código penal*) presenta i noti *deficit* di selezione dei precetti che tale tecnica comporta.

Ma le *alternative politiche* a una riscrittura delle leggi del codice e speciali insieme, come oggi appare necessario per una tutela organica e aggiornata, a fronte delle incertezze emergenti nella legislazione e nella prassi, non sono apprezzabili. Si tratterebbe di conservare una tutela più arretrata e aleatoria, incerta nei concetti, nelle categorie, nei precetti, e nelle sanzioni³⁷.

³⁷ Anche *l'incertezza sanzionatoria* è un effetto impressionante della situazione attuale: quando per inosservanze di regole precauzionali si può rischiare, almeno a livello di imputazioni processuali, dall'illecito amministrativo alla responsabilità per disastri, è evidente che tutta la materia è indeterminata nei precetti e nelle sanzioni. Una revisione legislativa appare a mio modesto avviso urgente e non rinviabile.

RESPONSABILITÀ CIVILE E TUTELA DEL CONSUMATORE NEL SETTORE AGRO-ALIMENTARE

Massimo Franzoni

SOMMARIO: 1. La responsabilità nel settore agroalimentare e regole della concorrenza. – 2. Il danneggiato come consumatore e come persona. – 3. Dalla responsabilità alla prevenzione, la scommessa della tutela del consumatore.

1. La responsabilità nel settore agroalimentare e regole della concorrenza

Nel settore agroalimentare, la responsabilità civile è entrata in tempi abbastanza recenti; da tempo, invece, la responsabilità penale ha disciplinato i molteplici aspetti dell'attività legati all'igiene pubblica ed alla sanità pubblica¹. Diversamente è accaduto per la circolazione di prodotti industriali insicuri, destinati al consumo di acquirenti esposti a quel rischio; la direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, è stata recepita con il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 224, rubricato "*Attuazione della direttiva cee n. 85/374 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, ai sensi dell'art. 15 della l. 16 aprile 1987, n. 183*".

Nei considerando della direttiva era affermato che «la responsabilità si applica solo ai beni mobili che sono oggetto di una produzione industriale; che pertanto occorre escludere da detta responsabilità i prodotti agricoli e i prodotti della caccia, salvo che siano stati sottoposti ad una trasformazione di carattere industriale che possa provocarne un difetto; che la responsabilità contemplata dal-

¹ Un'ampia ricostruzione della disciplina che prende le mosse dalla legislazione di settore a partire dalla legge 30 aprile 1962, n. 283, successivamente modificata, che ha riformato il T.U. delle leggi sanitarie del 1934, è svolta da A. LAZZARO, *La sicurezza alimentare e la responsabilità*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2003, p. 450 ss.

la presente direttiva vale anche per le cose mobili impiegate nei lavori di costruzione d'immobili o incorporate a beni immobili». In via di eccezione, l'art. 15, comma 1, lett. a), della direttiva contemplava anche l'ipotesi che, nella propria legislazione nazionale, ogni Stato membro potesse considerare "prodotto" «anche i prodotti agricoli naturali e i prodotti della caccia».

Adeguandosi alla regola prevista dalla direttiva, l'art. 2, comma 3, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 224, di recepimento (ora confluito nel d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, cod. cons., che lo ha abrogato), ha previsto che «sono esclusi i prodotti agricoli del suolo e quelli dell'allevamento, della pesca e della caccia, che non abbiano subito trasformazioni. Si considera trasformazione la sottoposizione del prodotto a un trattamento che ne modifichi le caratteristiche, oppure vi aggiunga sostanze. Sono parificati alla trasformazione, quando abbiano carattere industriale, il confezionamento e ogni altro trattamento, se rendano difficile il controllo del prodotto da parte del consumatore o creino un affidamento circa la sua sicurezza».

La norma vigente, contenuta nel codice del consumo, risultato della modifica introdotta dal d.lgs. 23 ottobre 2007, n. 221, è l'art. 115, rubricato "*Prodotto e produttore*", all'ultimo comma: «produttore, ai fini del presente titolo, è il fabbricante del prodotto finito o di una sua componente, il produttore della materia prima, nonché, per i prodotti agricoli del suolo e per quelli dell'allevamento, della pesca e della caccia, rispettivamente l'agricoltore, l'allevatore, il pescatore ed il cacciatore».

Per un lungo periodo di tempo, quindi, la normativa di fonte europea sulla responsabilità del produttore non era applicabile ai beni di consumo dell'agricoltura, spesso molti prodotti agricoli non erano neppure identificabili per Paese di origine. Questa deroga al diritto comune del decreto del 1988, n. 224, lungi dal rappresentare una disposizione di favore per l'imprenditore agricolo, tradizionalmente esposto al doppio rischio (meteorologico e di mercato), era stata così concepita, poiché la regola comune sarebbe stata tecnicamente inapplicabile al settore agroalimentare.

La situazione originaria non poteva dirsi soddisfacente per i consumatori e neppure era idonea a garantire una concorrenza trasparente tra i Paesi dell'Unione. Ora non soltanto la normativa è applicabile anche ai prodotti alimentari, ma per questi il legislatore comunitario è intervenuto espressamente dettando almeno due regolamenti di grande importanza: penso al reg. (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; penso al reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

Le diverse normative che si sono succedute nel corso del tempo, entro certi

limiti, sono tra loro permeabili, basti considerare che, dopo aver definito in termini molto ampi il concetto di alimento², l'art. 21 del reg. (CE) n. 178/2002, rubricato "Responsabilità" prevede che «le disposizioni del presente capo si applicano salvo il disposto della direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi». La norma della direttiva richiamata, ora contenuta nell'art. 127, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, rubricata "Responsabilità secondo altre disposizioni di legge", prevede: «le disposizioni del presente titolo non escludono né limitano i diritti attribuiti al danneggiato da altre leggi».

In definitiva, sul piano della responsabilità civile, assistiamo ad un'estensione delle regole della direttiva 85/374/CEE a tutti i prodotti e pertanto, queste si confermano come il diritto comune, applicabile a tutti i settori dell'economia. Ai prodotti alimentari, dunque, saranno applicabili le regole sulla responsabilità oggettiva, sulla prova liberatoria, sulla prescrizione e decadenza, sulla limitazione del risarcimento del danno: sostanzialmente tutte le norme della Parte IV, Titolo II, del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206. A questo riguardo, è applicabile l'art. 126 cod. cons., secondo la quale «il diritto al risarcimento si estingue alla scadenza di dieci anni dal giorno in cui il produttore o l'importatore nella Unione Europea ha messo in circolazione il prodotto che ha cagionato il danno», anche se non è sicuro che tale disposizione possa essere concretamente applicabile ai prodotti alimentari, caratterizzati da una vita normalmente molto più breve. Sicuramente sono invocabili le norme sulla responsabilità del fornitore (art. 116); sulla pluralità di responsabili (art. 121); sul concorso di colpa del responsabile (art. 122).

Con queste premesse si può ritenere che per determinare se un alimento è "dannoso" alla salute di chi lo ingerisce occorre prendere in considerazione:

² Per comodità di lettura ne riporto il testo: «Ai fini del presente regolamento si intende per "alimento" (o "prodotto alimentare", o "derrata alimentare") qualsiasi sostanza prodotta trasformata, parzialmente trasformata o non trasformata, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani.

Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. Esso include l'acqua nei punti in cui i valori devono essere rispettati come stabilito all'articolo 6 della direttiva 98/83/CE e fatti salvi i requisiti delle direttive 80/778/CEE e 98/83/CE.

Non sono compresi:

- a) i mangimi;
- b) gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano;
- c) i vegetali prima della raccolta;
- d) i medicinali ai sensi delle direttive del Consiglio 65/65/CEE e 92/73/CEE;
- g) le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971;
- h) residui e contaminanti».

- a) i probabili effetti immediati, a breve, a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma e su quella dei discendenti;
- b) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento;
- c) la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa.

Per determinare se un alimento sia "inadatto" al consumo umano occorre prendere in considerazione se l'alimento è inaccettabile per il consumo umano secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione.

2. Il danneggiato come consumatore e come persona

Sul rapporto fra responsabilità del produttore e tutela del consumatore è bene premettere che i prodotti agroalimentari sono certamente beni di consumo; tuttavia presentano una particolarità che vale a differenziarli dagli altri comuni beni di un consumo: la loro fruizione è normalmente legata al godimento del diritto alla salute o alla realizzazione della propria personalità. Su questo punto occorre indugiare. Il consumo dei beni agroalimentari intanto è destinato a soddisfare un bisogno umano primario, inoltre, per effetto dell'aumento della cultura sull'alimentazione e sul cibo, questo consumo spesso deve essere catalogato fra quelle scelte di vita che ad altri fini potrebbero essere inquadrate fra i "dati sensibili", agli effetti della privacy.

Il Trattato di Roma, nato per garantire la concorrenza perfetta, «è evoluto e più di recente ha messo in evidenza un ulteriore obiettivo, perseguito con sempre maggiore intensità, quello del riequilibrio delle posizioni rispettive del produttore o distributore (in una parola del "professionista") e del consumatore, cui la comunità ha rivolto, a partire dagli anni settanta, una serie imponente di direttive»³. L'essere consumatore non è propriamente una qualità che richiama lo svolgimento della personalità (art. 2 Cost.), quindi questo contratto resta «funzionale al più esteso accrescimento della produzione»⁴. Non si può negare, tuttavia, che, seppure indirettamente, il contratto finisca per realizzare una protezione della persona, attraverso l'equilibrio che si stabilisce fra libertà del singolo ed efficienza del mercato⁵.

³ G. GALGANO, *Prefazione*, in N. ZORZI GALGANO, *Il contratto di consumo e la libertà del consumatore*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, LXI, Cedam, Padova, 2012, p. XIII s.

⁴ F. GALGANO, *Prefazione, ibidem*; sullo sfondo di queste considerazioni ci sono anche le riflessioni di Z. BAUMAN, *Consumo dunque sono*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

⁵ Con altro linguaggio C. CAMARDI, *Pratiche commerciali scorrette e invalidità*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Cian*, Cedam, Padova, 2010, p. 357 ss., rileva che «il diritto dei consumi tende-

In termini generali, è indubbio che c'è un consumatore, se c'è un professionista; entrambi sono l'espressione del ciclo dell'attività economica da governare con le regole della concorrenza. Tuttavia, giova ripeterlo, è anche vero che i prodotti del settore agroalimentare, ed il cibo in primo luogo, rappresentano quei beni il cui consumo consente di conservare e talvolta guadagnare la salute, talaltra di realizzare la personalità. Ci sono una serie di prodotti agroalimentari il cui consumo è strettamente legato ad uno stile di vita, il quale, in un certo senso, permette lo svolgimento della personalità, secondo un progetto cui non è estraneo l'art. 2 Cost.

Tutto ciò considerato, le maggiori novità della normativa nel settore agroalimentare non hanno poggiato su una riscrittura delle regole della responsabilità civile, quindi sul risarcimento del danno, ma sul controllo della qualità e della provenienza dei prodotti e sulla prevenzione. È centrale in questa riflessione l'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (art. 22, reg. (CE) n. 178/2002), così come la previsione del precedente art. 8, secondo il quale, «la legislazione alimentare si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano. Essa mira a prevenire le seguenti pratiche: a) le pratiche fraudolente o ingannevoli; b) l'adulterazione degli alimenti; c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore».

Queste premesse consentono di poter affermare che il regime dei prodotti agroalimentari non può essere scollegato dal diritto ad una sana alimentazione e che, in ragione del trattamento previsto in sede comunitaria, quest'ultimo si avvicina alla più recente categoria dei c.d. diritti sociali. Come insegnano anche i costituzionalisti, sono tali quei diritti, come il diritto al lavoro, il diritto alla salute ed altri ancora, per il cui godimento non è sufficiente la sola astensione dei terzi: occorre la cooperazione fattiva dello Stato o di un organismo comunitario che ponga le (pre)condizioni per la loro realizzazione⁶. Accogliendo una più sofisticata classificazione, addirittura si potrebbe affermare che il diritto ad una sana alimentazione dovrebbe essere catalogato fra "i diritti della quarta generazione", quelli «nei quali non è facile stabilire se debba prevalere l'aspetto ogget-

rebbe ad allontanarsi, nella sua recente evoluzione, dal modello di un diritto privato dei consumatori, per avvicinarsi a un modello sempre più di diritto delle imprese e del mercato». Quindi «le pratiche commerciali scorrette sono prese in considerazione in tanto in quanto atti idonei a generare una distorsione dei comportamenti di mercato dei consumatori, e per questa via una distorsione del gioco concorrenziale efficiente quale il legislatore lo ha concepito e regolato» (*ibidem*). Lo stesso vale per A. GENTILI, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, in http://www.agcm.it/trasp-statistiche/doc_download/2423-ven-0319intervento-gentili.html: «la protezione dei consumatori ha anzitutto effetti di incentivazione economica. Ma al contempo, è uno strumento di politica sociale inteso ad elevare, con la loro libertà, il benessere e la qualità di vita dei cittadini-consumatori».

⁶ Da ultimo L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014, p. 27.

tivo del dovere o quello soggettivo dei diritti»⁷: il pensiero va al diritto alla pace, allo sviluppo, all'ambiente.

Per realizzare questo importante progetto che investe il settore agroalimentare, la via scelta dal legislatore comunitario è stata quella di scomporre la *prevenzione* dalla *precauzione*. Con il conforto della tradizione giuridica, si ritiene che la prima si possa realizzare anche con l'impiego della responsabilità civile; è da leggere in questa chiave l'equiparazione dei prodotti industriali ai prodotti agricoli, con la conseguente applicazione anche ai secondi di un criterio di imputazione oggettivo della responsabilità. L'impiego di questo criterio si ritiene che possa favorire l'impiego di misure di salvaguardia e di sicurezza, capaci di prevenire il verificarsi di sinistri⁸. Ciò è tanto più verosimile in questo settore nel quale difficilmente può operare la limitazione nel risarcimento del danno prevista dall'art. 123 cod. cons., trattandosi di danni alla persona.

Diversa è la prospettiva aperta con il principio di precauzione dell'art. 7 del reg. (CE) n. 178/2002, il cui senso è di elevare l'attenzione sulle misure di sicurezza da adottare «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». Questo principio è più affine alla logica dei diritti di quarta generazione, comporta l'impiego della ragionevolezza nell'adottare e nel modificare misure che prevedono restrizioni al commercio su certi prodotti, vuole garantire un livello molto elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, in presenza di una situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente. L'operatività del principio di precauzione è finalizzato a proteggere la salute delle persone più che non le regole di una concorrenza corretta e trasparente.

Di riflesso a questo principio sono da leggere le disposizioni ulteriori dettate per garantire la corretta informazione del consumatore. È ben vero che il diritto all'informazione, entrato nei più diversi settori dell'economia, non è di per sé posto a garanzia della realizzazione della personalità. Specie nella circolazione dei prodotti finanziari, questo diritto del risparmiatore è posto a presidio della trasparenza e della tracciabilità delle operazioni, presupposto per la leale e corretta concorrenza, utile ad assicurare il buon funzionamento del sistema.

È anche vero che lo stesso diritto previsto per il paziente nel rapporto con il medico è indiscutibilmente la *condicio sine qua non* del diritto all'autodeterminazione del paziente, diritto della personalità con il quale qualsiasi soggetto realizza la sua personalità: qui c'è un preciso collegamento con l'art. 2 Cost. L'informazione, l'*insider trading*, il conflitto di interessi che da endemico è diventato

⁷ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 117, testo e note.

⁸ Ricordo la tesi centrale esposta da G. CALABRESI, *Costo degli incidenti e responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2015, ristampa inalterata con presentazione di *Al Mureden*.

epidemico⁹, sono aspetti delle relazioni umane che in comune hanno l'esigenza di garantire il buon funzionamento del sistema economico, considerato come precondizione per la tutela delle posizioni economiche dei singoli operatori del mercato. Senonché i termini del discorso mutano quando in primo piano c'è l'esigenza di tutelare un diritto che impatta con qualche aspetto della personalità: salute, autodeterminazione, alimentazione sana e così via.

Qui la conoscenza del dato è imprescindibile non solo per evitare che un'alimentazione scorretta possa produrre danni alla salute del consumatore, ma più semplicemente per consentire la realizzazione di un certo stile di vita. Il coordinamento fra la logica della prevenzione e quella della precauzione legittima il diritto del consumatore di conoscere tutte le circostanze relative alla qualità del prodotto. Non è certo se un alimento transgenico sia dannoso per la salute, ma è un diritto del consumatore potere sceglierlo oppure rifiutarlo, una volta che ne sia stato informato. C'è chi, in omaggio ad un certo stile di vita, predilige prodotti coltivati in un limitato raggio di chilometri dal punto in cui verranno consumati, l'omessa indicazione del luogo di produzione impedisce di realizzare questa legittima aspettativa. In tutte queste situazioni difficilmente il rimedio della responsabilità civile può essere impiegato, mentre le altre misure legate all'impiego di organismi pubblici in vario modo impegnati nel governo del rapporto fra i diversi soggetti, può essere senz'altro auspicabile.

3. Dalla responsabilità alla prevenzione, la scommessa della tutela del consumatore

Il diritto dei regolamenti comunitari ha agito su un duplice fronte. Da un lato ha valorizzato le regole della responsabilità civile, nel modo in cui si è già dato conto; dall'altro ha spostato l'attenzione sul processo produttivo, dettando una serie di misure che indubbiamente finiscono per svolgere una funzione preventiva dei possibili danni.

L'occasione per affrontare questi temi è data anche dall'art. 3 del reg. (CE) n. 178/2002, in particolare dal n. 9 al n. 13. Seppure sul piano delle definizioni, il rilievo che è attribuito alla nozione di rischio quale «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo» (n. 9), non va affatto sottovalutato. Così come non va sottovalutata:

- la necessità di analizzarlo, addirittura scomponendo il processo in momenti interconnessi fra loro: «valutazione, gestione e comunicazione» (n. 10);
- la necessità di valutarlo con un metodo che si vuole su base scientifica, «co-

⁹ Questa è la tesi esposta da G. ROSSI, *Il conflitto epidemico*, Adelphi, Milano, 2003.

stituito da quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio» (n. 11);

– la consapevolezza che il rischio non può essere eliminato, sicché, dopo averlo valutato, occorre gestirlo attraverso un esame delle «alternative d'intervento consultando le parti interessate, tenendo conto della valutazione [...] e di altri fattori pertinenti e, se necessario, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo» (n. 12);

– infine, l'ulteriore consapevolezza che questo va comunicato, ossia che occorre attuare «lo scambio interattivo, nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri riguardanti gli elementi di pericolo e i rischi, i fattori connessi al rischio e la percezione del rischio, tra responsabili della valutazione del rischio, responsabili della gestione del rischio, consumatori, imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e altri interessati, ivi compresi la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio e il fondamento delle decisioni in tema di gestione del rischio» (n. 13).

Insomma da qualche tempo a questa parte nei più diversi settori economici pare che il *core business* non sia dato soltanto dall'apprezzamento del risultato ultimo di una certa attività, ad esempio dal contabilizzare il numero di prodotti costruiti, i quintali di cereali ottenuti, i litri di olio conseguiti e così via. È fondamentale riuscire a rendere trasparente il modo in cui il processo produttivo ha generato un certo bene. Occorre che sia garantita la «rintracciabilità», ossia «la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione» (n. 15). Per questo occorre garantire la tracciabilità delle «fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione», di «qualsiasi fase, importazione compresa, a partire dalla produzione primaria di un alimento inclusa fino al magazzinaggio, al trasporto, alla vendita o erogazione al consumatore finale inclusi e, ove pertinente, l'importazione, la produzione, la lavorazione, il magazzinaggio, il trasporto, la distribuzione, la vendita e l'erogazione dei mangimi» (n. 16).

In definitiva l'esigenza di godere di tutte le informazioni che ragionevolmente è legittimo attendersi vale per la tutela di quel risparmiatore che si voglia avventurare nell'intricato mondo dei prodotti finanziari. Ma vale, a maggior ragione, per chi, allo scopo di soddisfare il principale dei bisogni primari, quello alimentare, chiedi di poter rendere sicuro il proprio acquisto e di scegliere fra diverse alternative, anche a prescindere dalla nocività dei singoli alimenti. È proprio questo il senso dell'art. 8, rubricato «*Responsabilità*», del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Quella rubrica lascerebbe intendere l'ennesima norma di responsabilità civile che si aggiunga a quelle esistenti, invece, in linea con le considerazioni appena svolte, detta una serie di disposi-

zioni tutte rivolte a garantire che il processo si svolga all'insegna della trasparenza. A tal fine cura di individuare nell'operatore del settore alimentare il soggetto responsabile delle informazioni sugli alimenti, tale essendo colui «con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, l'importatore nel mercato dell'Unione» (art. 8, comma 1)¹⁰.

In questa chiave è anche da leggersi l'art. 8 del reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, rubricato "*Tutela degli interessi dei consumatori*" il quale prevede che «la legislazione alimentare si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano». Proprio per realizzare questi fini, essa «mira a prevenire le seguenti pratiche: *a*) le pratiche fraudolente o ingannevoli; *b*) l'adulterazione degli alimenti; *c*) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore».

In definitiva il rimedio risarcitorio nel settore agroalimentare deve ricoprire un ruolo che tutt'al più può essere definito di comprimario nella tutela del consumatore; le procedure previste per la prevenzione ben si prestano a garantirlo con maggiore efficacia.

¹⁰ Proprio su questo regolamento cfr. l'ampio studio di V. RUBINO, *La responsabilità degli operatori del settore alimentare per violazione degli obblighi informativi del consumatore dopo il regolamento* (Ue n. 1169/2011), in *Riv. dir. agr.*, I, 2012, p. 668 ss.

MILANO, CAPITALE DEL DIRITTO AL CIBO E AL CIBO GARANTITO.

UNA PROPOSTA AL CENTRO DELL'AGENDA ITALIANA

Livia Pomodoro

Con il *Milan Center for Food Law and Policy* – istituito nel febbraio di quest'anno con protocollo di intesa siglato da Expo Milano 2015, Comune e Camera di Commercio di Milano, Regione Lombardia – è nato un presidio fondamentale dell'eredità che Expo2015 lascerà al Paese: una *legacy* destinata a durare, fatta di conoscenza ed elaborazione sulla legislazione e sulle politiche alimentari mondiali; un'infrastruttura informativa dedicata alla raccolta condivisa, alla catalogazione e archiviazione dei materiali legislativi così come di atti pubblici o pubblico-privati.

Ma nello stesso tempo anche un *think-tank* tematico, indipendente e *super partes*, capace di disegnare scenari evolutivi in un'area scientifica che si situa all'incrocio tra diritto, alimentazione, economia ed agricoltura affrontandone le criticità emergenti, confrontando le diverse soluzioni proposte, offrendo alla politica, interna ed internazionale, le idee e quel sapere del diritto che rappresenta il tessuto per scrivere le buone e nuove regole comuni.

“Nutrire il pianeta”, la sfida di Expo Milano 2015, deve secondo noi tradursi nell'impegno etico e politico di costruire il consenso delle nazioni per il riconoscimento del principio universale del diritto al cibo ed al cibo garantito. Un tema tutt'altro che acquisito nel dibattito giuridico internazionale e ancora troppo poco frequentato dalle politiche nazionali; un tema che noi ora vogliamo arricchisca di un nuovo decisivo contenuto il perimetro dei diritti umani.

Mancava questo ancoraggio strutturato e strutturale capace di orientare in modo sistemico l'attività di normazione e la produzione di politiche in direzione di quella lettura condivisa del cibo garantito, come diritto umano, che noi fortemente auspichiamo.

Il nostro Paese ha scritto pagine importanti, nel consesso multilaterale, e questa sfida si iscrive in una tradizione nazionale che ha saputo in più occasioni, e nel tempo, promuovere il diritto a fondamento dell'azione politica. E definisce, con le parole del diritto, la radice più profonda di EXPO.

Per questo la nostra idea è che attorno al Milan Center si sviluppi una rete di soggetti istituzionali e privati e che, con il nostro coordinamento, si creino le occasioni e le azioni che facciano di Milano la capitale mondiale dell'alimentazione. L'anima di Expo le sopravvivrà per costruire fin d'ora il ponte verso Dubai 2020, partendo dall'Europa.

L'Italia vanta una lunga tradizione, nel consesso internazionale, nella promozione e tutela dei diritti dell'uomo, declinati in ogni ambito dell'esistenza umana: dalla lotta al crimine transazionale, alla tutela dei minori e contro la pena di morte. Questa condizione, abbinata all'evento dell'Esposizione Universale di Milano, sarà in grado di convogliare le energie migliori per rendere Milano un punto di riferimento per ciò che unisce le generazioni del passato a quelle future su di un tema fondamentale: l'umanità.

LE COMPETENZE DEI NAS-CARABINIERI NEL CONTROLLO SULLA PRODUZIONE, SOMMINISTRAZIONE, DEPOSITO E VENDITA DI PRODOTTI ALIMENTARI

Cosimo Piccinno

SOMMARIO: 1. Cenni storici. – 2. Compiti. – 3. Articolazioni sul territorio e dipendenze. – 4. Addestramento. – 5. Attività e controlli. – 6. Collaborazioni. – 7. Attività operativa. – 8. Sicurezza dei cibi. – 9. *Case studies*. – 10. Olio d'oliva. – 11. Benemerenze.

1. *Cenni storici*

I primi sei NAS Carabinieri (Roma, Napoli, Palermo, Milano, Padova e Bologna) nascono nel 1962, con un primo nucleo di 40 sottufficiali alle dipendenze funzionali del Ministero della Sanità, diretto all'epoca dall'On. Angelo Jervolino. L'anno dopo il Ministro della Sanità conferisce con decreto agli ufficiali e agenti di p.g. dei NAS i poteri previsti dall'art. 17 della legge 26 febbraio 1963, n. 441 per la vigilanza sulla preparazione, sulla produzione e sul commercio delle sostanze alimentari e delle bevande allo scopo di prevenire e reprimere le infrazioni alle norme in materia della disciplina igienica di alimenti e bevande. L'articolo recita: «A tal fine essi compiono accertamenti ed ispezioni presso stabilimenti, esercizi, depositi, scali e mezzi di trasporto; raccolgono notizie ed informazioni sulla preparazione e conservazione delle sostanze alimentari e delle bevande che possono interessare la tutela della salute pubblica; sono autorizzati al prelievo dei campioni e hanno gli stessi poteri attribuiti all'Autorità sanitaria provinciale».

Il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, invece, dispone di selezionare il personale da destinare ai Nuclei antisofisticazioni tra «elementi esperti nel settore informativo e con criteri particolarmente rigorosi».

Le competenze amministrative dei NAS furono successivamente stabilite dai d.m. 17 marzo 1975, 24 aprile 1975 e 25 gennaio 1979 e dai decreti interministeriali Sanità-Difesa del 1996, successivamente modificati nel 2000.

2. *Compiti*

I Carabinieri dei NAS sono un presidio a tutela della salute pubblica e intervengono in due macroaree: la sicurezza alimentare, che comprende la salubrità degli alimenti e degli animali da reddito, destinati a loro volta a diventare alimenti, e la sicurezza sanitaria, che riguarda la sanità pubblica e privata, le professioni e le arti sanitarie, la farmaceutica, l'antidoping e gli animali d'affezione.

3. *Articolazioni sul territorio e dipendenze*

Il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute è articolato in tre Gruppi Carabinieri per la Tutela della Salute, uno per il Sud d'Italia con sede a Napoli, uno per il Nord con sede a Milano e uno per il Centro con sede a Roma. I Gruppi coordinano a livello interprovinciale o pluriregionale gli interventi dei 38 Nuclei Antisofisticazioni dislocati su tutto il territorio nazionale. Ciò consente di superare le limitazioni territoriali degli organi di controllo locali. Il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, definito anche Comando Centrale, ha sede a Roma e coordina a sua volta i Gruppi ed i NAS per interventi di rilievo nazionale e internazionale. A livello centrale vi è, inoltre, un Reparto Analisi che studia i fenomeni criminali ed esegue interventi operativi sul territorio nazionale. Al suo interno è inserita una apposita sezione dedicata all'antidoping che funge da coordinamento centrale dei NAS ed è referente delle forze di polizia estere. Il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute è organo di stretta e diretta collaborazione del Ministro della Salute dal quale funzionalmente dipende.

4. *Addestramento*

Il Comando provvede direttamente alla formazione del proprio personale con corsi base di specializzazione che consentono l'ingresso degli ispettori nella specialità e con corsi di aggiornamento continuo per stare al passo con la normativa nazionale ed europea oggetto di continue innovazioni. Il Comando provvede, inoltre, all'ulteriore specializzazione organizzando Master intensivi come quello per divenire "Ispettore investigativo antidoping". I Carabinieri dei NAS partecipano anche a corsi organizzati dell'Arma dei Carabinieri, quali il corso di tecniche investigative presso l'ISTI e corsi di lingua presso il Centro Lingue Estere, nonché a corsi di aggiornamento e specializzazione organizzati dal Ministero della Salute, dall'AIFA, da UNAPROL, da USMAF e Dogane sulle materie più disparate tra le quali: cosmetici, dispositivi medici, mangimi animali, olio d'oliva, importazione di farmaci. Sempre a livello centrale sono state avviate importanti collaborazioni accademiche con il Campus Biomedico, l'Università Cattolica del Sacro

Cuore, la Facoltà di Farmacia dell'Università Federico II di Napoli, le Università di Parma, Modena, Pavia e Reggio Emilia. Anche a livello internazionale si sono svolti avanzati corsi di aggiornamento con la collaborazione delle statunitensi DEA (*Drug Enforcement Administration*) e della FDA (*Food and Drug Administration*).

5. Attività e controlli

Gli interventi dei Carabinieri dei NAS possono essere attivati, su delega dell'Autorità Giudiziaria, su richiesta del Ministero della Salute, dell'AIFA, delle associazioni di categoria, dei cittadini attraverso denunce e segnalazioni dirette o tramite le stazioni e le innumerevoli tenenze dei Carabinieri distribuite capillarmente su tutto il territorio nazionale. I NAS operano anche su eventuali segnalazioni di significative reazioni avverse da farmaci o su errori sanitari.

Inoltre, i NAS svolgono attività investigative di polizia giudiziaria e attività ispettive in qualità di ispettori sanitari e di tecnici della prevenzione, una nuova qualifica attribuita dal d.m. 3 novembre 2011, nonché di "ispettori antidoping" ex d.m. 14 febbraio 2012.

I controlli dei NAS riguardano tutta la filiera, dalla produzione alla trasformazione, dalla commercializzazione alla somministrazione. In campo nazionale eseguono attività di *intelligence*, controlli e monitoraggi di obiettivi di interesse produttivo-commerciale d'intesa con il Ministero.

Il d.m. 3 novembre 2011, che ha attribuito la qualifica di Tecnico della prevenzione ai Carabinieri dei NAS, ha introdotto anche importanti innovazioni giuridiche ed operative. Dal punto di vista giuridico, infatti, i NAS possono svolgere operazioni di prevenzione, verifica e controllo in materia di igiene e sicurezza ambientale nei luoghi di vita e di lavoro; di igiene degli alimenti e delle bevande; di sanità pubblica e veterinaria. Dal punto di vista operativo i militari dei NAS possono valutare istruttorie finalizzate al rilascio di autorizzazioni o di nulla osta tecnico-sanitari per attività soggette a controllo, valutare piani di autocontrollo e *haccp*, disporre la distruzione di derrate alimentari non commestibili, determinare la chiusura di siti produttivi e, infine, effettuare campionamenti altamente tecnici.

Nell'ambito dei controlli al settore degli alimenti e delle bevande le attività tipiche dei NAS Carabinieri sono le ispezioni igienico-sanitarie, come prevede la legge n. 283/1962 e il d.p.r. n. 327/1980. Da sottolineare che i NAS sono l'unica forza di polizia abilitata ad eseguire campionamenti e sequestri cautelativi sanitari. A conclusione delle ispezioni, inoltre, può essere richiesta all'Autorità amministrativa competente l'adozione di particolari provvedimenti. L'interesse dei NAS riguarda: alimenti e prodotti di origine animale, sanità animale, anagrafe bovina; farmaci veterinari; alimentazione animale e mangimi contenenti integratori o integratori medicati; vigilanza e controllo su produzione, distribuzione, somministrazione e vendita di alimenti e bevande; produzione e commercio delle acque

minerali; etichettatura dei prodotti alimentari; prodotti dietetici, integratori e alimenti per l'infanzia; alimenti di origine vegetale e agrofarmaci utilizzati in agricoltura; utensili, contenitori, attrezzature, cucine, personale e automezzi che vengono a contatto con gli alimenti; controlli sul commercio dei prodotti alimentari sulle aree pubbliche; controlli sanitari sulla produzione e commercializzazione dei molluschi bivalvi e prodotti della pesca; sistema rapido di allerta comunitario: unità di crisi ed emergenze. I NAS, inoltre, concorrono con gli Organi di vigilanza locali all'attuazione dei piani di controllo ufficiale (*residui negli animali e in alcuni alimenti di origine animale ai sensi d.lgs. 4 agosto 1999, n. 336; residui di prodotti fitosanitari nei prodotti alimentari di origine vegetale ai sensi reg. CE n. 396/2005 – direttiva 90/642/CEE; alimentazione animale ai sensi d.lgs. 17 giugno 2003, n. 223 – D.I. Politiche Agricole e Sanità 14 ottobre 1999; piano pluriennale nazionale integrato ai sensi del reg. CE n. 882/2004*). Eseguono, infine, verifiche sanitarie sulle merci provenienti da Paesi terzi e altri Paesi della UE, in collaborazione con gli Uffici Periferici del Ministero della Salute: Posti di Ispezione Frontaliera (PIF); Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (UVAC); Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF) e con l'Agenzia delle Dogane.

6. Collaborazioni

I Carabinieri dei NAS hanno avviato una serie di collaborazioni nazionali ed internazionali. A livello nazionale hanno sottoscritto protocolli d'intesa con alcune Regioni d'Italia (Lazio, Toscana, Abruzzo, Umbria, Lombardia, Marche e, a breve, con il Friuli Venezia Giulia) e con associazioni di categoria (Coldiretti, Federchimica, Assolatte, Assalzo) al fine di ottenere un supporto informativo, l'accesso unilaterale alle banche dati, nonché di avviare percorsi formativi integrati e realizzare progetti congiunti. A livello internazionale i NAS cooperano con Interpol ed Europol. L'Europol assicura una fattiva cooperazione tra le polizie dei diversi Stati, istituzioni ed agenzie europee, e altri *partners* di rilievo, nella lotta contro il crimine organizzato e alle principali minacce criminali. I NAS, insieme alla Guardia di Finanza, sono i "driver" di una delle priorità di Europol tesa a radicare sia le organizzazioni criminali coinvolte nella produzione e distribuzione di beni contraffatti, che violano i regolamenti riguardanti la salute e la sicurezza alimentare, sia quelle dedite alla produzione di prodotti sub-standard (non rispondenti ai requisiti dei prodotti originali). Le collaborazioni si estendono, anche, a molte altre polizie nazionali (Interpol, Europol, BKA tedesca, Guardia Civil spagnola, MHRA e PSNI britanniche, OCLAESP, Romanian Police, FSAI, FSKN Russian, NVWA, ASAE, DEA ed FDA statunitensi). Inoltre, il Comando Tutela Salute ha coordinato un progetto tutto italiano finanziato dall'Unione Europea per la durata di 36 mesi finalizzato alla lotta del crimine alimentare ed al potenziamento della cooperazione tra le Forze di Polizia. I partner del progetto sono

stati l'Agenzia europea di sicurezza alimentare (EFSA), l'Irlanda, l'Olanda e il Portogallo, il Campus Biomedico di Roma e la Formez (Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.). Ancora a livello internazionale i NAS sono membri permanenti per l'Italia del FLEP (*Food Law Enforcement Practitioners*) che annovera 32 membri (i 28 stati europei, Svizzera, Norvegia, Turchia e Islanda). L'ultimo forum del FLEP è stato organizzato a Roma, presso la sede centrale, il 27 gennaio 2014 con la partecipazione di delegazioni di 23 stati europei. Nel 2012, i NAS sono stati relatori in successione alla conferenza internazionale di Bruxelles sul contrasto alla criminalità nel settore dei prodotti alimentari organizzata dalla Commissione Europea, al corso sull'applicazione della legge sulla proprietà intellettuale e, infine, al corso sui pesticidi tenutosi ad Alicante (Spagna). È importante rimarcare che tra dicembre 2011 ed aprile 2012 è stato portato a termine il primo progetto di collaborazione con l'Istituto Italo-Latino-Americano per stage sulla sicurezza alimentare, tenuti da Ufficiali dei NAS a Bogotà (Colombia), ai quali hanno partecipato anche rappresentanti della Bolivia, Ecuador, Perù e Venezuela.

7. Attività operativa

Nel biennio 2012-2013 i NAS hanno eseguito oltre 75.000 controlli nel comparto alimentare con il prelievo di circa 8.000 campioni, riscontrando irregolarità nel 35% dei casi. Nello stesso periodo sono state trattate in arresto 43 persone e segnalati oltre 24.000 soggetti alle Autorità giudiziarie ed amministrative. Infine sono state contestate 42.500 violazioni penali ed amministrative per un valore di 40 milioni di euro e sequestrate 35.000 tonnellate di alimenti per un valore di circa 1 milione di euro.

8. Sicurezza dei cibi

Per combattere le sofisticazioni e le frodi alimentari i Carabinieri dei NAS si avvalgono della collaborazione dell'Istituto Superiore di Sanità e degli Istituti Zooprofilattici dislocati su tutto il territorio italiano che effettuano indagini di laboratorio. Le analisi sono fondamentali per scoprire l'eventuale presenza negli alimenti di residui pericolosi (metalli tossici, diossine, ecc.) dovuti a contaminazioni ambientali, trattamenti con fitofarmaci e con coloranti, conservanti, additivi, ecc. Le fonti di preoccupazione per la presenza di residui pericolosi nei cibi sono sicuramente: ormoni, contaminanti, metalli, conservanti, grassi saturi, OGM, antibiotici e pesticidi. Secondo un sondaggio Demos del 2009, tra le principali paure degli italiani la sicurezza dei cibi che mangiamo si pone al terzo posto su 21, mentre l'insorgere di nuove epidemie (Sars, morbo della mucca pazza, virus

dei polli, influenza A) è all'ottavo. Il cibo, quindi, deve essere un nostro amico, non l'origine delle malattie, e l'Italia è il paese più ricco di generi e prodotti alimentari, tant'è che con olio, vino e cibo potremmo dipingere l'Italia. Basti pensare che l'agroalimentare italiano vale il 17% del PIL con una produzione di 266 miliardi, con 3,3 milioni di addetti su 2,1 milioni di siti produttivi. Secondo Coldiretti nel 2013 in Italia si contano 789 specialità alimentari DOP, DOC e IGT e 4.698 specialità tradizionali regionali. L'elevata produzione agroalimentare italiana comporta, però, un crescente interesse da parte della criminalità, anche perché un euro investito dalle imprese criminali nella filiera agroalimentare italiana porta a guadagni elevatissimi (tra i 20 e i 50 euro) che attira progetti criminali soprattutto sul *made in Italy*. Sempre Coldiretti ha stimato che la produzione del falso cibo *made in Italy* abbia una fatturazione di 60 miliardi di euro e che la mancata tutela del marchio *made in Italy* produca 300 mila posti di lavoro in meno solo nell'agroalimentare. In tale quadro e a tutela del *made in Italy*, i NAS hanno sequestrato prosciutti esteri riconfezionati sottovuoto come "prosciutto crudo di Parma D.O.P." attraverso la punzonatura con marchi contraffatti. Si consideri che il prosciutto crudo estero costa 2.60 euro al Kg, mentre il prosciutto di Parma 4 euro al Kg. È ancora da segnalare il sequestro di caciotte lituane riconfezionate come "caciotte sorrentine" e inserite nei cesti natalizi con un guadagno di circa 4 euro/chilo. Negli ultimi tempi nel settore della sicurezza alimentare ci sono state alcune operazioni a livello nazionale che hanno impegnato tutti i Nuclei, quali: operazione "Ireland" che ha scoperto la presenza di diossina in carni suine (dicembre 2008); operazione "Puffo" relativa alle mozzarelle di colore blu rinvenute e sequestrate in alcuni supermercati (estate 2010); operazione "Escherichia" relativa al rinvenimento di un virus dannoso per la salute nella verdura (giugno 2011); operazione "Equus" che ha permesso di scoprire la presenza di carne di cavallo nei tritati (2012) e operazione "Sardinia" che ha bloccato la carne suina sarda contagiata dalla febbre suina (2013).

9. Case studies

Passo ora a descrivere alcuni *case studies* nelle diverse filiere agroalimentari.

Operazione "Superkiwi". Il NAS di Latina ha scoperto un vasto commercio illegale di agrofarmaci cinesi (*forchlorfenuron*) – stimato in 2,5 milioni di euro – che venivano utilizzati nella coltivazione dei kiwi per renderli più appetibili sul mercato, ma pericolosi per la salute del consumatore. L'operazione ha portato all'arresto di 4 persone, alla denuncia di 51 imprenditori, al sequestro di 10 kg di principio attivo, di 300 litri di agrofarmaci e di 250 etichette contraffatte.

Operazione "Cheese maker". Nella filiera del latte i Carabinieri NAS hanno individuato e sequestrato due caseifici che producevano mozzarelle con prodotti dannosi per la salute ovvero cagliata, latte in polvere scaduto da un anno, cellu-

losa microcristallina (E 460) e biossido di titanio (E 171). Le mozzarelle in apparenza erano bianche e traslucide, ma di fatto composte da ingredienti nocivi e tossici.

Operazione “Monnezza”. Condotta dal NAS di Parma, ha portato al sequestro di 2.300 prosciutti ottenuti da animali alimentati con rifiuti, nonché di 750 suini e 30 tonnellate di scarti alimentari.

Operazione “Toilette”. Il NAS di Brescia ha sequestrato 32 tonnellate di prosciutti scaduti e in avanzato stato di putrefazione, che opportunamente toelettati venivano riproposti sul mercato come prodotto fresco e di qualità.

Operazione “Lattepiù”. I Carabinieri del NAS di Cremona hanno indagato 26 persone, tra allevatori e medici veterinari, che somministravano farmaci illegali a bovini per aumentarne illecitamente la produzione di latte.

Operazione “Rosso carne”. Il NAS di Palermo ha sequestrato una tonnellata di carne trattata con ione solfito per conferirle un colore rosso vivace tipico della carne fresca, ma in realtà in avanzato stato putrefattivo.

Operazione “Pesce d’aprile” e di “maggio”. I NAS in Puglia, Veneto, Marche ed Emilia Romagna hanno sequestrato 600 litri di cafodos e 2 tonnellate di tonno e pesce spada, scoprendo una novità assoluta nel panorama della sofisticazione alimentare italiana. Il cafodos è un additivo che viene mischiato con il ghiaccio e che, subito dopo, diventa invisibile alle analisi. Quindi o si individua immediatamente nei depositi di trasformazione oppure se ne perde ogni traccia. Il cafodos è un additivo che riesce a dare una freschezza apparente al pesce. Cioè esternamente l’alimento sembra di primissima scelta mentre all’interno marcisce. Il Prof. Mantovani dell’Istituto Superiore di Sanità, in un’intervista a Repubblica, alle domande del cronista afferma: «È soltanto una truffa, quindi? No, può anche essere pericoloso per chi lo mangia. Alcuni tipi di pesce, e in particolare il tonno, le sardine, le alici e più in generale il pesce azzurro, hanno un tipo di composizione proteica tale che quando non sono più freschi sviluppano istamina. Nel caso di utilizzo del cafodos può essere messo in commercio un pesce molto vecchio che ha quindi sviluppato altissime quantità di istamina. Quantità tali da essere potenzialmente anche molto tossiche per l’uomo». Che rischi ci sono? «Può dare avvelenamento acuto, però non serio. Diciamo un’allergia violenta. Certo nei casi di pazienti particolari, come per esempio i cardiopatici, i problemi possono essere molto più gravi». Nell’operazione “pesce di maggio”, invece, condotta in Toscana e in Emilia Romagna dai NAS di Firenze, Torino e Bologna in collaborazione con la Guardia Civil spagnola, sono stati sequestrati in Italia e Spagna 1.600 litri di whitech-2, un additivo simile al cafodos, ma più evoluto, nonché 45 tonnellate di calamari, seppie, moscardini e polpi.

Operazione “Bellavista”. Il NAS di Foggia ha sequestrato 4.000 tonnellate di olive in salamoia e di altre conserve vegetali detenute in fusti all’aperto e in acqua in putrefazione e ammuffita.

10. *Olio d'oliva*

L'olio d'oliva rappresenta uno degli alimenti più importanti e tipici del nostro paese. L'ulivo è l'albero tipico dei paesi che si affacciano sul mar Mediterraneo. Non tutti sanno che l'ulivo ha origine nel IV millennio a.C. in medio oriente e precisamente nelle zone dell'Iran, Irak, Turchia, Israele, Libano da dove, dopo un paio di millenni, arriva in Magna Grecia, Cipro, Creta e quindi in Sicilia e Tunisia per approdare nel I millennio a.C. in Puglia, Spagna e Francia. Nel mondo ci sono 750 milioni di piante d'ulivo di cui 250 milioni in Italia ed una produzione di 3 milioni di tonnellate di olii d'oliva. L'Italia produce 500 mila tonnellate di olio d'oliva, mentre la Spagna, che ha la più grande estensione di coltivazioni olivicole, produce un milione e mezzo di tonnellate di olio. Per l'Italia, l'ingente fatturato di oltre 2 miliardi di euro derivante dalla produzione di olio d'oliva e dall'alta qualità di 43 olii a denominazione d'origine riconosciuti dall'Unione Europea, richiama l'interesse della criminalità che realizza frodi e sofisticazioni mettendo a rischio l'economia stessa del nostro Paese. I prezzi dell'olio extravergine d'oliva sono molto diversi e sugli scaffali dei supermercati troviamo di tutto. Olii che vanno da 2,9 euro a 26 euro al litro. Come è possibile che vi siano olii a prezzi così bassi? Qualche dubbio dovrebbe venire. Il consumatore medio è disposto a comprare olio lubrificante per la propria auto a 15/20 euro al litro, mentre per la propria salute compra olio a basso prezzo.

Nel biennio 2012-2013 i NAS hanno effettuato 2.800 ispezioni nel settore olivicolo, accertando 835 infrazioni, segnalando alle autorità 517 persone e sequestrando oltre 1 milione di litri di olio.

La Puglia è la Regione più olivicola di Italia con 360.000 ettari di oliveti e 60 milioni di alberi di olivo di cui almeno 5 milioni monumentali. Tratto ora alcune operazioni sulla filiera dell'olio.

Operazione "Soia d'oro". Il NAS di Bologna ha denunciato 17 persone per aver sofisticato e posto in commercio olio di soia come extra vergine e olio d'oliva etichettato con marchi di aziende pugliesi inesistenti, sottraendo così al consumo oltre 13.000 litri di olio sofisticato.

Operazione "Olio tarocco". Il NAS di Firenze ha scoperto una sofisticazione "classica" dell'olio extravergine di oliva, ottenuto da olio di semi dai costi molto bassi, con aggiunta di clorofilla e betacarotene che conferiscono all'olio di semi un colore verde intenso proprio dell'extravergine. I Carabinieri hanno sequestrato in questa operazione 125.000 litri di olio di semi, 73 kg. di clorofilla, 4 fusti di betacarotene che sarebbero serviti per l'attività fraudolenta e del vino.

Operazione "red wine". Il NAS di Milano ha scoperto un'associazione a delinquere finalizzata a reati fiscali, contraffazione e adulterazione di prodotti vinosi con denominazione di origine protetta italiana, destinati all'esportazione in Inghilterra e ha sequestrato 380.000 litri di vino per un flusso illegale di 3 milioni di bottiglie per 10 milioni di euro. I Carabinieri del Comando Provinciale di

Siena e del NAS di Firenze hanno scoperto un'associazione a delinquere finalizzata alla contraffazione e vendita di vino "Brunello di Montalcino" falsi e di altri vini DOC di fama internazionale. Nel corso delle attività sono stati sequestrati numerosi ettolitri di vino sfuso di bassa qualità, oltre 30.000 bottiglie già etichettate con il noto marchio e certificati di qualità contraffatti.

Operazione "Moet". I NAS di Napoli hanno scoperto e sequestrato anche bottiglie di champagne "Moet Chandon" e "Veuve Clicquot" contraffatte. I falsari avevano provveduto a creare tutto il necessario per la contraffazione: etichette, nastri, sigilli, imballaggi, tappi, gabbiette, cappelletti. Tutto falso! Ma la fantasia del genio italiano nella contraffazione la ritroviamo in tanti altri settori: falsi tartufi e prodotti lattiero-caseari anche DOP alterati e adulterati e prodotti con ingredienti di bassa qualità o di provenienza estera.

Devo, però, affermare che l'Italia non è il paese dove avvengono più sofisticazioni e frodi, ma il paese in cui vi sono più controlli. Nel 2013, infatti, i NAS hanno effettuato circa 40.000 controlli, accertando oltre 3.000 irregolarità penali. Solo l'8% di tutti i controlli, quindi, costituisce reato.

11. Benemerenze

Ai Carabinieri dei NAS nei loro 50 anni di attività sono state concesse 4 Medaglie d'oro al Merito della sanità pubblica alla Bandiera dell'Arma e 1 Medaglia d'oro al Comando per la Tutela della Salute. Quest'ultima consegnata il 19 dicembre 2012 dal Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Monti. Inoltre, il medagliere degli appartenenti ai NAS si può fregiare di 15 medaglie d'oro, 19 medaglie d'argento, 39 medaglie di bronzo, 29 attestati e 102 Benemerenze.

IL PROCEDIMENTO DECISIONALE BASATO SULLA SCIENZA: SFIDE E PROSPETTIVE EVOLUTIVE DEL “CASO EFSA”

*Simone Gabbi*¹

SOMMARIO: 1. Ambito della ricerca. – 2. La valutazione del rischio: modelli a disposizione dei regolatori dei mercati. – 3. La valutazione del rischio alimentare nell’Unione Europea. – 4. Sfide sistemiche. – 5. Prospettive evolutive: un momento decisivo per le agenzie di valutazione del rischio?

1. *Ambito della ricerca*

Il presente contributo è diviso in tre parti: la prima riferita al procedimento decisionale basato sulla scienza e a come è stato interpretato dall’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), alla sua missione ed alle sue caratteristiche; una seconda di riflessione sul modello rappresentato da EFSA nel contesto dell’Unione Europea; e una terza parte concernente le sfide e le prospettive evolutive che possiamo identificare per l’agenzia e per il modello di valutazione del rischio e di procedimento basato sulla scienza che essa rappresenta.

Prima di addentrarci nelle specificità che caratterizzano il modello di analisi del rischio del settore alimentare pare opportuno soffermarsi sul concetto di procedimento decisionale basato sulla scienza, dal quale il modello europeo trae le origini. Questo è un concetto di diritto amministrativo globale² che è stato promosso e sviluppato a partire dagli anni ’70 negli Stati Uniti d’America e succes-

¹ Senior Legal Officer, Autorità europea per la sicurezza alimentare. Le posizioni espresse in questo contributo sono esclusivamente dell’autore e possono non corrispondere a quelle di EFSA o dell’Unione Europea.

² S. CASSESE, *Administrative Law without the State: The Challenge of Global Regulation*, in 37 NYUJILP, 2005, p. 663; B. KINGSBURY, N. KRISCH, R.B. STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law*, in 68 *Law & Contemp Probl*, 2005, pp. 3-4, 15; E. SCHMIDT-ARMANN, *The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship*, in 9 *German Law Journal*, 2008, p. 2061; R.B. STEWART, *The Global Regulatory Challenge of U.S. Administrative Law*, in 37 NYUJILP, (2005), p. 695; A. VON BOGDANDY, *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field*, in 9 *German Law Journal*, 2008, p. 1909.

sivamente definito in modo più strutturato con il c.d. Libro Rosso sull'Analisi del Rischio³. Tale via alla regolazione del rischio è stata indi estesa su scala globale per il tramite degli accordi istitutivi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, e in particolare del suo allegato relativo alle misure Sanitarie e Fitosanitarie⁴. Invero è stata indubbiamente l'OMC e i *findings* dei suoi *Panels* e *Appellate Bodies* che hanno evidenziato l'importanza centrale della fase di valutazione del rischio⁵ al fine di giustificare la necessità e la proporzionalità delle misure di salvaguardia di beni quali la salute umana, animale o delle piante poste in essere dai paesi membri dell'Organizzazione.

Il fine ultimo del procedimento decisionale basato sulla scienza è asseritamente quello di limitare l'impatto dei preconcetti soggettivi sulla decisione finale e quindi, in ultima analisi, limitare la discrezionalità dell'autorità finale che è responsabile dell'adozione delle misura di gestione del rischio.

Il procedimento di analisi del rischio, che contraddistingue il procedimento decisionale basato sulla scienza, è composto dalla fase endoprocedimentale di valutazione del rischio, basata su un approccio scientifico all'individuazione, caratterizzazione e quantificazione del rischio, e di quella di gestione del rischio, caratterizzata da una maggiore discrezionalità e legata all'adozione delle decisioni vincolanti e incidenti sulle situazioni giuridiche soggettive dei terzi⁶.

Secondo i fautori di questo orientamento, i provvedimenti risultanti da un procedimento basato sulla scienza dovrebbero essere obiettivi e quindi scevri da considerazioni del tutto soggettive, in quanto tali foriere di discriminazioni e di prese di posizione illogiche ed inique. Secondo i critici si tratterebbe, invece, di nullo altro che un modo di rallentare il procedimento decisionale stesso, limitare la discrezionalità degli atti di alta amministrazione e politici⁷ vincolando il decisore

³ US NATIONAL ACADEMY OF SCIENCE, *Risk Assessment in the Federal Government. Managing the Process*, National Academy Press, 1983.

⁴ L'art. 5 dell'accordo sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie allegato agli Accordi istitutivi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio invero delinea i criteri che la valutazione del rischio deve rispettare per essere compatibile con gli accordi OMC. In proposito si veda ad esempio J. SCOTT, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, Oxford University Press, New York, 2009.

⁵ Con riferimento ai quali si veda su tutti A. ALEMANNI, *Trade in Food, Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, in Cameron, May, 2007; J. PEEL, *Science and Risk Regulation in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; e, più recentemente, sebbene non se ne condividano taluni aspetti, S. SUBRAMANIAN, *Science Based Risk Regulation under the SPS Agreement of the WTO: An Appraisal post US/Canada Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute*, in *Eur. En. and Env. Law Rev.*, June 2015, p. 55 ss.

⁶ V. art. 3, n. 10 del reg. (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, G.U. dell'Unione Europea L 31 del 1° febbraio 2002.

⁷ V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti politici e di alta amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, n. 14, 2009, p. 109 ss.

finale al raggiungimento di un “consenso” scientifico che è particolarmente arduo da conseguire, se non dopo molti anni dall’identificazione di un rischio emergente e dalla formulazione di un’ipotesi di rischio e di nesso di causa-effetto. È evidente che parliamo di due punti di vista completamente opposti che si sono scontrati non di rado anche in modo non del tutto pacifico, dando vita a due visioni del *regulatory state*⁸ contrapposte. La posta in gioco è la legittimità della decisione finale di gestione del rischio: secondo gli uni questa può essere solo basata su considerazioni rigorosamente tecnico scientifiche nell’assoluta certezza che l’approccio scientifico possa essere sempre e comunque in grado di fornire una risposta più o meno definitiva a qualunque domanda; gli altri invece sono convinti che le considerazioni scientifiche abbisognino comunque di direttive politiche che presuppongono, o perseguano, una legittimazione democratica.

2. La valutazione del rischio: modelli a disposizione dei regolatori dei mercati

A livello globale vi sono diversi modelli che sono utilizzati dai valutatori del rischio per fornire consulenza scientifica ai decisori. Vi sono modelli basati su autorità amministrative c.d. indipendenti create con lo scopo unico o principale di supportare i decisori del rischio, come l’Autorità europea per la sicurezza alimentare⁹; altri esempi basati sulla presenza di comitati scientifici che sono gestiti direttamente dai gestori del rischio¹⁰; casi di decisori del rischio che si rifanno direttamente alle posizioni puramente scientifiche espresse da eminenti accademici o ambienti universitari; e altri che prevedono intermediari ulteriori tra la fase di gestione e quella di valutazione del rischio, come ad esempio la figura del *Chief Scientific Advisor*¹¹.

⁸ G. MAJONE, *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996; G. MAJONE, *The Transformation of the Regulatory State*, Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, in www.osservatorioair.it, settembre 2010.

⁹ Sia consentito rinviare a S. GABBI, *L’Autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive evolutive*, Giuffrè, Milano, 2009.

¹⁰ Il riferimento è ai comitati scientifici interni gestiti dalla Commissione europea: Commission Decision of 5 August 2008 setting up an advisory structure of Scientific Committees and experts in the field of consumer safety, public health and the environment and repealing Decision 2004/210/EC (Text with EEA relevance) (2008/721/EC), *G.U.* dell’Unione Europea L 241 del 10 settembre 2008.

¹¹ Per un rapporto completo sui principali sistemi attualmente operativi nel mondo si veda J. WILSDON, K. ALLEN, K. PAULAVETS, *Science Advice to Governments: Diverse Systems, Common Challenges. A Briefing Paper for the Auckland Conference, 28-29 August 2014*, disponibile online al seguente indirizzo: http://www.globalscienceadvice.org/wp-content/uploads/2014/08/Science_Advice_to_Governments_Briefing_Paper_25-August.pdf. In letteratura ad esempio J. LENTSCH, P. WEINGART (a cura di), *Scientific Advice to Policy Making: International Comparison*, Barbara Buorich Publishers, Leverkusen Opladen, 2009.

Ciascuna di queste opzioni a sua volta può essere suddivisa in diversi sotto-modelli che sono classificati in base al tipo di rappresentatività che li caratterizza. Ad esempio, l'approccio sviluppato nella repubblica federale tedesca è caratterizzato da una composizione dei comitati scientifici che mira ad avere la più ampia rappresentanza possibile degli interessi che sono attivi in un determinato settore. In questo caso, il comitato scientifico godrà di tanta più legittimità quanto più sarà in grado di far valere e rappresentare le varie istanze che sono interessate ad un determinato oggetto o ad una specifica materia¹².

Vi è poi il sotto-modello "anglosassone" che mira a comporre i gruppi di esperti sulla base della loro conoscenza ed *expertise* individuale. Diversamente dal primo sotto-modello, questo non mira affatto alla rappresentanza degli interessi quanto alla conoscenza maturata dai singoli componenti del comitato scientifico. Al contrario, qualora taluni esperti dovessero essere considerati espressione di determinati interessi, essi sarebbero squalificati proprio in quanto "compromessi" da tali posizioni, che gli impedirebbero di esprimersi in modo autonomo e obiettivo. Da ciò ne deriva che in questo schema la legittimità dei comitati scientifici deriva dalla conoscenza e dalla competenza dei componenti il gruppo di lavoro.

Per quanto riguarda il settore specifico della sicurezza alimentare, l'Unione Europea ha adottato il modello c.d. anglosassone, mentre per altre agenzie dell'Unione si sono adottati modelli ibridi o anche quello "tedesco". EFSA non è stata creata dal nulla: già dai primi anni '90 del XX secolo la Commissione Europea gestiva gruppi di esperti scientifici responsabili della sicurezza alimentare¹³. Questi gruppi di esperti operavano sulla base di principi fondamentali delineati nel corso di quel periodo dalla giurisprudenza del Tribunale di Prima Istanza¹⁴ della Comunità europea. In tali pronunce il Tribunale evidenzia come la mancanza di una legittimazione democratica che caratterizza più o meno direttamente gli altri organi ed istituzioni dell'Unione colpisce in modo particolare i comitati scientifici che, quindi, devono trarre la loro legittimazione da altre fonti. Queste, secondo il Tribunale, non possono essere altro che la legittimazione tecnico-scien-

¹² S. JASANOFF, *Restoring Reason: Causal Narratives and Political Culture*, in B. HUTTER, M. POWER (a cura di), *Organisational Encounters with Risk*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 209-232.

¹³ See e.g. C. JOERGES, E. VOS, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing, Oxford, 1999; M. EVERSON, E. VOS (eds.), *Uncertain Risks Regulated*, Routledge-Cavendish, Oxford, 2009; E. VOS, *European Administrative Reform and Agencies*, European University Institute, Robert Schuman Centre, Fiesole, 2000.

¹⁴ Sentenza del Trib. di I grado cause riunite T-74, 76, 83-85, 132, 137 e 141/00, *Artegoda GmbH c. Commission*, in *Racc.*, 2002, pp. II-4945, ma anche Trib. di I grado (sez. III), 11 settembre 2002, causa T-70/99, *Alpharma Inc. c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.*, 2002, p. II-03495 e Trib. di I grado (sez. III), 11 settembre 2002, causa T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.*, 2002, pp. II-03305.

tifica derivante dalla elevata professionalità dei componenti dei gruppi di esperti, che per essere tale deve rispettare i requisiti minimi di “eccellenza scientifica”, trasparenza e indipendenza. In altre parole, secondo la giurisprudenza UE i comitati scientifici trovano la propria legittimità proprio in quell’“eccellenza scientifica individuale che caratterizza il c.d. modello anglosassone. Così facendo, peraltro, il Tribunale esprime una scelta ben precisa che a distanza di tempo ha influenzato l’intero modello di analisi del rischio europeo nel settore alimentare.

Questi principi, invero, sono stati prontamente ripresi in diversi documenti della Commissione Europea riguardanti il settore dell’analisi del rischio che sono serviti come base per lo sviluppo dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare¹⁵.

3. La valutazione del rischio alimentare nell’Unione Europea

L’agenzia basata a Parma è stata creata nel 2002 in seguito ad alcune emergenze del settore alimentare dell’Unione Europea, tra le quali quella della c.d. crisi della mucca pazza, che rischiava di compromettere il meccanismo della libera circolazione delle merci nel mercato interno conseguito da pochi anni¹⁶. La conseguenza di questa premessa è che come per la quasi totalità delle istituzioni e agenzie dell’Unione, uno degli imperativi di EFSA è operare all’interno del contesto del mercato interno. Ciò non significa, si badi bene, mantenere o immettere in commercio dei prodotti nocivi per la salute, ma semplicemente contribuire all’azione della Commissione europea di tutela della sicurezza alimentare nel contesto del mantenimento di un mercato interno UE in modo tale da rafforzarne la qualità e la fondatezza dell’azione regolatoria¹⁷.

In altre parole, la creazione di EFSA è da vedere come una risposta istituzionale a istanze di diverso tipo: alcune sorgevano dal basso, derivanti dalla preoc-

¹⁵ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Maximising the Contribution of Science to European Health Safety*, DG SANCO paper, Bruxelles, luglio 2005; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione sulla raccolta e l’utilizzazione dei pareri degli esperti da parte della Commissione: principi ed orientamenti*, COM(2002)713 dell’11 dicembre 2002; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Commission White Paper on Food Safety*, COM(99) 719; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Commission Communication on Food, Veterinary and Plant Health Control and Inspection*, COM(98) 32; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The General Principles of Food Law in the European Union, Commission Green Paper*, COM(1997) 176 del 30 aprile 1997; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Commission Communication on Consumer Health and Food Safety*, COM(97) 183 del 30 aprile 1997.

¹⁶ A. ALEMANNI, *Food Safety and The Single European Market*, in C. ANSELL, D. VOGEL, *What’s Beef: The Contested governance of European Food Safety Regulation*, MIT Press, Cambridge, MA, 2006, p. 287 ss.; L. BUONANNO, S. ZABLOTENEY, R. KEEFER, *Politics Versus Science in the Making of a New Regulatory Regime for Food in Europe*, in *EIoP*, vol. 5, n. 12, 2001.

¹⁷ Si veda in tal senso art. 22, comma 3 del reg. (EC) n. 178/2002, cit.

cupazione delle opinioni pubbliche per l'incapacità delle istituzioni europee (e nazionali) di reagire in modo deciso e rapido; altre erano di provenienza mercantile, volte a recuperare la fiducia dei consumatori e dei *partner* commerciali dell'Unione Europea¹⁸. Un terzo ordine di ragioni alla base della creazione di EFSA, indubbiamente meno pubblicizzato, è che la sua realizzazione risponde a considerazioni che derivavano dall'esperienza appresa dall'Unione Europea nel caso sulla carne agli ormoni¹⁹.

Dal punto di vista del diritto amministrativo dell'Unione Europea, EFSA è a tutti gli effetti un'agenzia di diritto pubblico europeo di terza generazione²⁰. Si è soliti distinguere una prima categoria di agenzie create dall'allora Comunità economica europea negli anni '70 del '900, una seconda negli anni '90, una terza, per l'appunto, negli anni 2000²¹, ed un ultimo gruppo di agenzie, appartenenti al settore economico-finanziario, creato in seguito alla crisi economico-finanziaria del 2008. Questi quattro "gruppi" di agenzie sono normalmente contraddistinti da un'evoluzione costante e graduale nell'attribuzione di poteri sempre più rilevanti ed incisivi nel panorama istituzionale UE, al punto che il quarto gruppo di agenzie si caratterizza per vere e proprie competenze di regolazione dei mercati²². Come gran parte delle altre agenzie UE appartenenti alla "terza generazione", EFSA è caratterizzata da competenze limitate alla consulenza e valutazione su aspetti prettamente tecnico scientifici.

A differenza delle altre agenzie, EFSA si occupa di rischi diretti o indiretti impattanti sulla catena alimentare latamente intesa, quindi comprendente salute animale, benessere animale, nutrizione, salute delle piante, organismi geneticamen-

¹⁸ S. GABBI, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, cit.

¹⁹ Sul caso della carne agli ormoni *ex multis* v. A. ALEMANNI, *Judicial Enforcement of the WTO "Hormones" Ruling within the European Community: Towards EC Liability for the non-Implementation of WTO Settlement Decision?*, 45 *Harvard International Law Journal*, 2004, p. 547; E. FISHER, *Regulation and Administrative Constitutionalism*, Hart Publishing, Portland, 2007, p. 185 ss. Tale caso può invero costituire il tipico esempio della possibile importanza di EFSA in un'ottica di interazione tra l'Unione Europea ed i suoi partner commerciali. In tale occasione il Panel del WTO concluse che il bando della carne agli ormoni adottato dall'UE era illegittimo in quanto non supportato da una valutazione del rischio adeguata. Sul ruolo di EFSA in quell'ottica P. SHEARS, F. E. ZOLLERS, S. N. HURD, *The European Food Safety Authority, Towards Coherence in Food Safety Policy and Practice*, in 106 *British Food Journal*, 2004, pp. 336-352, p. 347. Sostanzialmente in tal senso anche M. BLANQUET, *Rapport de clôture*, in AA.VV., *La création de l'Autorité Européenne de Sécurité des aliments: Enjeux et Perspectives: Actes de la journée nationale d'étude de la cedece, deuxième Journée Guy Isaal, vendredi, 28 mars 2004*, vol. 4, Études de l'Irede, Toulouse, 2005, p. 188.

²⁰ D. GERADIN, R. MUNOZ, N. PETIT (a cura di), *Regulation Through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, 2005, p. 218 ss.

²¹ Si veda E. CHITI, *Le agenzie europee*, Cedam, Padova, 2002.

²² Si può fare riferimento all'agenzia bancaria europea e all'autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, anche se già negli anni '90 del XX secolo l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (OHIM) disponeva di reali poteri decisori e di un *Board of Appeals* interno.

te modificati, materiali a contatto con il cibo, additivi, coloranti, ecc. EFSA, tuttavia, non detiene alcun potere di carattere regolatorio in senso stretto, “aggiudicatorio”, diretto o indiretto, o di *enforcement* e controllo. In realtà, dunque, EFSA non può adottare atti scientifici che siano vincolanti nei confronti dei destinatari o di parti terze, e che quindi vadano a ledere direttamente situazioni giuridiche di terzi. Di fatto l’Autorità adotta pareri scientifici obbligatori ma formalmente non vincolanti²³ anche se è innegabile che la natura altamente tecnico scientifica delle questioni trattate riduce fortemente i margini di discrezionalità residua dei quali dispone il decisore di ultima istanza. Ciò contrasta peraltro, con il disposto letterale del regolamento istitutivo di EFSA, in base al quale il gestore del rischio europeo da un punto di vista prettamente teorico gode di una discrezionalità residua ben maggiore, potendo prendere in considerazione “altri fattori legittimi”, oltre a quelli puramente scientifici di competenza dell’Autorità²⁴.

Considerata la natura prettamente endoprocedimentale, parziale e preparatoria che deriva da quanto sopra, ne consegue che i pareri adottati dai gruppi di esperti dell’agenzia non possono essere contestati direttamente davanti alla Corte di Giustizia o al Tribunale dell’Unione Europea, ma solo indirettamente e incidentalmente in un ricorso avverso la decisione finale adottata dalla Commissione o dal Legislatore²⁵. A disposizione di un soggetto danneggiato da un atto di EFSA vi sono tuttavia altre modalità per contestare l’operato dell’agenzia, quali ad esempio il ricorso a clausole di riesame amministrativo²⁶, ricorsi al Mediatore europeo²⁷ o richieste di riesame puramente interne²⁸.

Anche EFSA è tenuta al rispetto di quei principi che erano stati identificati dalla giurisprudenza del Tribunale di prima istanza negli anni ’90 in relazione ai comitati scientifici interni della Commissione europea, ossia trasparenza, eccellenza scientifica e indipendenza. Nel regolamento istitutivo di EFSA questi sono

²³ C. PINTADO, *A Taxonomy of EFSA’s Scientific Outputs*, in A. ALEMANNI, S. GABBI (eds.), *Foundations of EU Food Law and Policy*, Ashgate, London, 2014, p. 29 ss.

²⁴ Art. 3 del reg. (EC) n. 178/2002, cit. ove si definisce il procedimento di gestione del rischio come quella fase del procedimento di analisi del rischio, «distinto dalla valutazione del rischio, consistente nell’esaminare alternative d’intervento consultando le parti interessate, tenendo conto della valutazione del rischio e di altri fattori pertinenti e, se necessario, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo».

²⁵ S. GABBI, *The European Food Safety Authority: Judicial Review by Community Courts*, in *Revue européenne de droit de la consommation (REDC) – European Journal of Consumer Law*, n. 1, 2009, pp. 171-189.

²⁶ Sia consentito rinviare a S. GABBI, *L’Autorità europea per la sicurezza alimentare*, cit., p. 250 ss. e a D. GERADIN, N. PETIT, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, in *Jean Monnet Working Paper*, n. 01, 2004, p. 188.

²⁷ Ai sensi dell’art. 228 del TFUE.

²⁸ Che sebbene irrituali è sempre possibile presentare con richieste indirizzate all’attenzione del direttore esecutivo o del consiglio di amministrazione.

tuttavia concetti piuttosto generici, in quanto tali richiedenti un'accurata attività interpretativa da parte dell'operatore del diritto.

Soffermiamoci ad esempio sul concetto di indipendenza che permea l'intera *governance* di EFSA come descritta nel suo regolamento istitutivo, al punto di farne un vero carattere fondante dell'Autorità.

La dottrina amministrativistica italiana ed internazionale ha esaminato nel tempo a più riprese l'importanza di tale principio nel contesto della creazione di autorità amministrative più o meno autonome²⁹. Ciò che è fuori ombra di dubbio è che in diversi ordinamenti giuridici, anche per le diverse culture e i diversi modelli organizzativi adottati per fornire consulenza scientifica, tale concetto viene inteso diversamente.

Peraltro, a volersi limitare a una lettura strettamente letterale delle disposizioni contenute nel regolamento istitutivo di EFSA non può non sfuggire come il Legislatore europeo avesse inteso l'indipendenza principalmente in termini di personalità giuridica, capacità di auto-regolamentazione ed autonomia degli esperti scientifici e di EFSA stessa dall'influenza dei governi e dei decisori nazionali. In effetti, quando all'inizio degli anni 2000 venne discussa la proposta legislativa che sarebbe divenuta il reg. (EC) n. 178/2002, nei circoli di Bruxelles l'esperienza della crisi della c.d. "mucca pazza" era ancora molto recente. È risaputo, invero, come in tale occasione il legislatore europeo aveva potuto sperimentare l'effetto perverso che la sistematica volontà di un dato paese membro di influenzare la decisione finale a livello UE poteva avere sul processo di valutazione e gestione del rischio comunitario³⁰.

Anche per questa ragione sin dall'inizio EFSA fu creata con caratteristiche di *governance* tali da assicurare la separazione degli esperti scientifici dal potere politico, ovvero dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo, dal Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea e dai rispettivi esecutivi dei paesi membri dell'Unione Europea. Nella medesima ottica il Consiglio di amministrazione di EFSA ricopre un ruolo quasi notarile, a garanzia della legittimità delle operazioni

²⁹ Sulla quale si rimanda *ex multis* a V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 103 ss.; D. CURTIN, *Holding (quasi) autonomous EU Administrative Actors To Public Account*, in *ELJ*, 13, 2007, pp. 523-541; G. FERRARA, *Sulla responsabilità politica*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e della crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2005; A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli editore, Firenze, 1997; L. PRINCIPATO, *La responsabilità politica per atto delle autorità amministrative indipendenti*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 1413 ss.; R. TITOMANLIO, *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 294 ss.

³⁰ EUROPEAN PARLIAMENT, *Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, without prejudice to the jurisdiction of the Community and national courts*, Rapporteur, Manuel Medina Ortega, 1997, disponibile online al seguente indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A4-1997-0020&language=EN> (visitato da ultimo il 18 agosto 2015)

dell'agenzia, adottando documenti strategici, il programma di lavoro ed il budget annuale nonché le decisioni interne, ma non gode di alcun potere relativo alla redazione e a all'adozione dei pareri scientifici, vera *raison d'être* di EFSA³¹. Questi ultimi vengono adottati esclusivamente da un complesso di gruppi di esperti selezionati e nominati dall'agenzia in maniera autonoma ed a titolo esclusivamente personale e, quindi, in modo indipendente da qualunque indicazione che provenga dagli Stati membri, dalla Commissione Europea o da altri istanze interne o esterne all'agenzia³². È pertanto possibile concludere che per EFSA il Legislatore europeo propose indiscutibilmente per l'adozione del modello di consulenza scientifica che poc'anzi abbiamo definito appartenente allo schema “anglosassone”³³.

È possibile riscontrare i riflessi di questa scelta politica anche nella composizione del Consiglio di amministrazione, composto da soli quindici membri (rispetto ai 28 paesi membri dell'Unione Europea). Questo è un approccio indubbiamente atipico all'interno del panorama istituzionale europeo, ove si cerca di assicurare una rappresentanza formale delle istanze nazionali negli organi di governo delle agenzie, veri e propri esecutivi in miniatura. In tali contesti è invero facile riscontrare la presenza di un componente del Cda per Stato membro. Dato il basso numero di componenti, la scelta effettuata per EFSA comporta come chiara conseguenza che i membri del Cda non possano avere vincoli di rappresentanza con il proprio Paese d'origine ma siano, piuttosto, professionisti del settore, in tal modo contribuendo a ridurre, per lo meno sulla carta, il peso delle capitali dei paesi membri all'interno del consiglio dell'Autorità.

Tuttavia, forse anche per le scelte legislative alle quali si accennava poc'anzi, dal 2002 al 2013, nel corso del suo primo decennio di esistenza, EFSA ha assistito a uno spostamento graduale ma senza soluzione di continuità dell'attenzione della società civile dall'indipendenza (*melius*, dall'autonomia) istituzionale dell'Autorità all'indipendenza individuale degli esperti appartenenti ai suoi gruppi scientifici. Del resto, giacché il Legislatore europeo ha adottato il c.d. modello anglosassone di *expertise* scientifica, non è arduo comprendere come le parti interessate e le associazioni ambientaliste concentrino le proprie attenzioni sulla capacità di queste persone di esprimere un parere realmente obiettivo e scevro da pregiudizi e preconcetti o influenze esterne di qualunque tipo. La retorica delle discussioni parlamentari e dei primi documenti della Commissione in pro-

³¹ S. GABBI, *The Scientific Governance of EFSA: Status Quo and Perspectives*, in A. ALEMANNI, S. GABBI, *Foundations of EU food Law Policy. Ten years of European Food Safety Authority*, Ashgate, London, 2013, p. 47 ss.

³² Artt. 28 e 37 del reg. (CE) n. 178/2002, cit. Sul punto in dettaglio S. GABBI, *L'autorità europea*, cit., pp. 95 ss. e 119 ss.

³³ Per un approfondimento sul punto si veda S. GABBI, *L'autorità europea per la sicurezza alimentare*, cit.

posito hanno probabilmente contribuito a creare aspettative forse eccessive in tal senso.

Ciò ha, peraltro, un impatto in termini di legittimazione dell'intero procedimento deliberativo tecnico scientifico di EFSA ogniqualvolta siano individuati anche minimi sospetti riguardanti la parzialità di taluni esperti scientifici. Con la conseguenza altrettanto inevitabile di una centralità sempre maggiore del procedimento deliberativo rispetto ai profili maggiormente sostanziali dei singoli pareri scientifici³⁴. È così che le critiche e le discussioni riguardanti l'Autorità sono non di rado incentrate su tali argomenti piuttosto che sul contenuto dei pareri scientifici di EFSA, discutendo di asseriti conflitti di interesse di uno o più esperti, di asserite violazioni delle procedure interne di deliberazione, e tralasciando sovente di verificare che cosa sia effettivamente scritto nel parere scientifico. Il risultato certamente paradossale di questo processo di critica, sul quale probabilmente influiscono anche considerazioni sulle asimmetrie informative che colpiscono le parti interessate che non dispongono di conoscenze tecnico scientifiche sufficientemente sofisticate, è che spesso il reale impatto scientifico e regolatorio dei pareri scientifici di EFSA sul sistema produttivo e sui consumatori europei viene posto in secondo piano, se non addirittura trascurato³⁵.

3. Sfide sistemiche

Sono passati quindici anni da quando la proposta che ha dato vita al regolamento istitutivo di EFSA è stata adottata dalla Commissione Europea. In questo intervallo molto è cambiato. Nel 2000 l'Unione Europea era ancora composta da quindici Stati membri, era regolamentata dal Trattato di Amsterdam³⁶, era concentrata sulla salvaguardia del mercato interno e vi era un "nuovo ordine mon-

³⁴ Nella Sentenza della Corte (sez. II) del 16 luglio 2015 nel caso C-615/13 P, *ClientEarth e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) c. Autorità europea per la sicurezza alimentare*, non ancora pubblicato, ECLI:EU:C:2015:489, la Corte di Giustizia ha confermato la tesi dell'Avvocato Generale in base alla quale è sufficiente un mero e non meglio qualificato sospetto generale sull'indipendenza di un intero gruppo di esperti di EFSA per giustificare il rilascio di dati personali degli stessi, normalmente protetti *ex reg.* (EC) n. 45/2001.

³⁵ Per fare un esempio molto pratico, delle ONG europee hanno attaccato EFSA ed, in particolare, alcuni dei suoi membri di gruppi di esperti scientifici e dello staff scientifico per asseriti conflitti di interesse, dimenticando che queste persone hanno contribuito all'adozione di centinaia di pareri scientifici negativi nei confronti di prodotti regolamentati: certamente una posizione a dir poco paradossale. In tal senso v. ad esempio CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, *Unhappy Meal. The European Food Safety Authority's Independence Problem*, ottobre 2013, disponibile al seguente indirizzo http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/unhappy_meal_report_23_10_2013.pdf (visitato da ultimo il 18 agosto 2015).

³⁶ Trattato di Amsterdam che modifica il TUE, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, GUUE C 340 del 10 novembre 1997.

diale” che derivava dalla caduta del Muro di Berlino e dell’URSS. Le relazioni internazionali erano in larga misura basati su approcci c.d. multilaterali³⁷. Nel 2015 l’Unione Europea è composta di 28 Stati membri³⁸, quasi il doppio rispetto al 2000, è governata dal Trattato di Lisbona³⁹. In termini geopolitici, la situazione dell’Unione Europea si è fatta più delicata, con numerose situazioni geopolitiche instabili che ne lambiscono i confini meridionali e orientali, e con l’ascesa dei c.d. BRICS⁴⁰ che stanno mettendo in discussione il suo ruolo sulla scena globale in termini di seconda regione economica più importante del mondo. Il commercio internazionale è in una fase di grande subbuglio con una transizione verso un’impostazione che tende a favorire trattati bilaterali negoziati da macro aree geografiche⁴¹. Da un punto di vista prettamente politico nel 2015 l’Unione Europea è comprensibilmente concentrata sulla crescita e sulla competitività e stenta a uscire da una crisi economica e finanziaria che ha colpito in modo particolare l’Unione Europea⁴². Questo coacervo di mutamenti porta con sé anche una rivisitazione del *corpus* normativo che regola settori economici e produttivi quali quello agro-alimentare, che ancora nel 2015 rappresenta uno dei settori produttivi più rilevanti dell’economia del vecchio continente⁴³.

Sotto un profilo differente nel corso degli ultimi anni vi sono stati sviluppi tecnici prima impensabili che ora permettono la gestione e la messa in rete di enormi quantità di dati che possono essere elaborati con modalità e tempistiche che dischiudono tutta una serie di possibilità da un punto di vista operativo po-

³⁷ Ad esempio in base agli Accordi di Marrakech istitutivi dell’Organizzazione Mondiale del Commercio.

³⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, European Council, Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Work Programme for 2000*, COM(2000) 155 final, in *GUUE*, C 81 del 21 marzo 2000.

³⁹ L’ultimo paese membro ad accedere all’Unione Europea è stata la Repubblica croata nel 2013.

⁴⁰ *Ex multis* v. L. SCAFFARDI (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁴¹ La politica dell’amministrazione Obama in questo senso è stata improntata ad un sano realismo: dopo il fallimento del Doha round dei nuovi accordi WTO, ed in seguito all’inevitabile constatazione che un’organizzazione composta di numerosi paesi membri come il WTO non può funzionare efficacemente sulla base del principio dell’unanimità, essa ha puntato esclusivamente sui negoziati bilaterali con l’Unione Europea e l’area del Pacifico al fine di concludere accordi di partenariato transatlantico che mirano alla creazione di un’area regolatoria e di circolazione dei capitali comune. Si veda ad esempio: J.-F. MORIN, T. NOVOTNÁ, F. PONJAERT, M. TELÒ (Eds.), *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations TTIP in a Globalized World*, Ashgate, London, 2015.

⁴² J.-C. JUNCKER, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission*. Opening Statement in the European Parliament. Plenary Session President-elect of the European Commission, Strasbourg, 15 July 2014, disponibile online al seguente indirizzo http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf (visitato da ultimo il 17 agosto 2015).

⁴³ FOODDRINKEUROPE, *The Food and Drink Sector. Facts and Figures for 2014*, Bruxelles, 2015.

tenzialmente rivoluzionarie per gli organismi che si occupano della valutazione scientifica del rischio⁴⁴. Queste tecnologie permettono ora lo sfruttamento delle possibilità di collaborazione *online* offerte da comunità epistemiche su scala globale ad accesso illimitato e tendenzialmente aperto sulla base dell'approccio dei wiki. Se sino a pochi anni fa le agenzie UE erano pensate (anche) per facilitare la creazione a livello europeo di comunità di specialisti di determinati settori, tutto a un tratto questi organi si trovano esposti all'attenzione, e agli *input*, delle corrispondenti comunità del villaggio globale. È facile immaginare come questo incremento esponenziale degli "esperti" potenzialmente interessati e disponibili a condividere la propria conoscenza contribuendo al lavoro delle agenzie di valutazione del rischio possa porre in discussione il modello di *expertise* individuale ed elitistico adottato per i c.d. comitati di esperti che tradizionalmente hanno caratterizzato le autorità di regolazione dei mercati. Ciò a parere di chi scrive è ancora più vero per quanto riguarda il c.d. modello anglosassone, caratterizzato da una sublimazione dell'*expertise* individuale che oggi pare avere poche speranze di "tenuta" nei confronti di comunità che operano con approcci cooperativi aperti. Un'alternativa alla modalità *wiki*, ove i contributi sono redatti e confermati da altri soggetti in grado di offrire maggiori o migliori fonti a sostegno delle proprie tesi, è offerta da quella stile "Tripadvisor", dove si conta su un generale livellamento dei commenti su una media che rifletta la realtà. Di certo questo secondo sistema, oltre ad essere probabilmente poco adatto a complesse discussioni scientifiche, richiede come presupposto ineludibile un numero di contributi tale da rendere statisticamente rilevanti le posizioni espresse e le maggioranze raggiunte. Pare ancora più pericolosa per un tale sistema, basato sui contributi volontari ed aperti a un numero potenzialmente illimitato di *contributors*, l'evenienza che un attore interessato, di natura statale, internazionale o commerciale poco importa, possa falsificare i risultati di questi tentativi di apertura al mondo tramite la creazione di falsi profili ed utenti. Le capacità di *hacking* di governi, agenzie varie e *corporations* sono state invero dimostrate in ben più di un'occasione.

Si pone quindi il problema per tutte le istituzioni e gli organi che fondano il proprio lavoro istituzionale sulla produzione di pareri scientifici da parte di gruppi di esperti "chiusi" e "selezionati" in modo tradizionale di come reagire a tali sviluppi, e di come cogliere le opportunità che questi promettono senza diventarne delle vittime.

In altre parole, l'insieme non indifferente di cambiamenti che ha caratterizzato gli ultimi dieci anni hanno rimodellato in modo sostanziale l'ambiente operativo ed istituzionale nel quale opera EFSA.

⁴⁴ A. FUNG, M. GRAHAM, D. WEIL, *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*, CUP, Cambridge, 2010; M. GASCO-HERNANDEZ (Ed.), *Open Government. Opportunities and Challenges for Public Governance*, Springer, New York, 2014.

Ritornando all’oggetto della nostra ricerca, anche EFSA cerca di inserirsi in questo filone sfruttando le opportunità insite negli sviluppi informatici or ora richiamati con un programma denominato “Open EFSA”, sulla falsariga di programmi attuati da Stati membri dell’Unione Europea⁴⁵ come anche da Paesi terzi⁴⁶ e organismi internazionali⁴⁷, e che cerca di adattare l’agenzia alle sfide del XXI secolo. In questo contesto, EFSA si è impegnata a porre in essere una serie di misure che dovrebbero garantire una maggiore, se non completa, accessibilità delle proprie procedure di valutazione del rischio in modo tale da permettere a qualunque interessato di offrire il proprio contributo tecnico scientifico al fine di assicurare la maggiore completezza possibile dei pareri scientifici dell’agenzia UE basata a Parma⁴⁸.

In altre parole, “Open EFSA” cerca di rendere più accessibile e quindi più democratico, se si può usare questo termine, il procedimento decisionale dei propri gruppi di esperti scientifici permettendo di sfruttare al meglio le risorse disponibili non solo all’interno di EFSA ma anche al di fuori dell’approccio tipicamente elitista rappresentato da gruppi di esperti scientifici. Ciò promette in linea di massima rilevanti margini di miglioramento in termini di completezza dei dati potenzialmente a disposizione dell’Autorità.

Tutti da verificare rimangono comunque gli impatti in termini di costo/efficacia di questo genere di iniziative, dato che in taluni ambienti si incomincia già a parlare di *e-government paradox*, con riferimento al *productivity paradox* con il quale ci si riferisce al mancato ritorno in termini di investimento ottenuto dal massiccio investimento in ICT che caratterizzò gli anni ’90 e la prima decade del XXI secolo⁴⁹.

⁴⁵ SOCIENTIZE CONSORTIUM, *Green Paper on Citizen Science. Citizen Science for Europe Towards a Better Society of Empowered Citizens and Enhanced Research*, 2013, disponibile online al sito internet <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/green-paper-citizen-science-europe-towards-society-empowered-citizens-and-enhanced-research> (visitato da ultimo il 18 agosto 2015); EUROPEAN COMMISSION, *Europe 2020 Strategy*, p. 5, DIGITAL AGENDA INITIATIVE E EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Open data. An Engine for Innovation, Growth and Transparent Governance*, COM(2011) 882 final del 12 dicembre 2011.

⁴⁶ V. ad esempio la Open Government Initiative della Casa bianca statunitense inaugurata dal Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies del Presidente Obama il 21 gennaio 2009 e disponibile online https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment (visitato da ultimo il 18 agosto 2015).

⁴⁷ Come la Open Government Partnership, un’iniziativa privata che certifica gli sforzi dei paesi sottoscrittori in termini di trasparenza e coinvolgimento: <http://www.opengovpartnership.org/> (visitato da ultimo il 18 agosto 2015).

⁴⁸ V. documenti su *Transparency and Engagement in Risk Assessment* discussi al Cda di EFSA di giugno 2015: www.efsa.europa.eu (visitato da ultimo il 15 agosto 2015).

⁴⁹ W. CASTRONUOVO, *Is there an eGovernment Paradox?*, in D. O’DONNELL (Ed.), *The Proceedings of the 100th European Conference on eGovernment*, Academic Publishing Ltd., Reading, 2010, p. 90 ss.

4. *Prospettive evolutive: un momento decisivo per le agenzie di valutazione del rischio?*

Il reg. n. 178/2002, la cui proposta venne adottata dalla Commissione agli albori del nuovo millennio⁵⁰, è in fase di revisione da parte della Commissione Europea. L'esecutivo di Bruxelles ha iniziato nel corso del 2014 un processo di analisi *ex post* sull'efficacia del regolamento chiave del diritto alimentare europeo⁵¹. Limitandoci al procedimento di analisi del rischio configurato come composto da fasi distinte di valutazione e gestione del rischio, e dovendo tralasciare le stimolanti riflessioni connesse ai principi generali contenuti nei primi 21 articoli di tale regolamento, dobbiamo comunque rilevare come il procedimento di analisi del rischio, e con esso la fase di valutazione del rischio, sembri mostrare il segno degli anni.

In questo senso pare opportuno evidenziare due dei profili che potrebbero risultare più utili di altri per modificare il concetto stesso di valutatori del rischio, i loro poteri e il relativo ruolo nel mondo della sicurezza alimentare a livello europeo.

Mi riferisco in primo luogo a una recente sentenza della Corte di Giustizia in composizione allargata, nella quale la Corte ha concluso un caso portato alla sua attenzione da parte del Regno Unito di Gran Bretagna nei confronti del Consiglio e del Parlamento relativamente a un regolamento che assegnava poteri di regolazione particolarmente intrusivi nel settore finanziario all'agenzia europea per la regolazione dei prodotti finanziari (ESMA)⁵². In questa sentenza, che possiamo definire fondamentale per l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea da un punto di vista "costituzionale", la Corte di Giustizia da un lato conferma una precedente pronuncia risalente al 1956 relativa ai principi di delega alle agenzie dell'Unione Europea; dall'altra interpreta gli artt. 290 e 291 del TFUE in senso riformatore, permettendo al legislatore secondario, e quindi al Parlamento e al Consiglio, di delegare dei poteri fortemente discrezionali anche ad agenzie di regolazione, cosa quest'ultima per nulla scontata giacché il TFUE prevede poteri di implementazione solamente a favore del Consiglio o della Commissione con particolari cautele e notevoli limitazioni⁵³.

⁵⁰ EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on Food Safety*, COM (1999) 719 final.

⁵¹ Progetto REFIT, creato dalla Commissione europea con la Comunicazione *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on EU Regulatory Fitness*, COM(2012) 746 final.

⁵² Judgment of the Court (Grand Chamber) 22 January 2014, Case C-270/12 *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, OJ C 273, 8 settembre 2012,

⁵³ Sia consentito rinviare a S. GABBI, *The Principle of Institutional (Un)Balance after Lisbon*, in *EJRR*, n. 2, 2014, p. 133 ss. e alla giurisprudenza ivi citata.

In considerazione del fatto che il lavoro svolto da esperti autonomi ed indipendenti per EFSA incontra ineludibili limiti quantitativi intrinseci al concetto stesso di cooperazione *pro bono* che caratterizza questo tipo di rapporto, possiamo dire che sfruttando questa linea giurisprudenziale la Commissione potrebbe, se vi fosse la volontà politica, presentare una proposta di modifica del regolamento istitutivo dell’Autorità da diversi punti di vista, non tutti alternativi gli uni agli altri. Si potrebbero ad esempio ampliare i poteri di EFSA, assegnandole anche poteri decisori limitatamente alla decisione finale relativa alla valutazione dei prodotti regolamentati nei quali la discrezionalità residua per il legislatore finale è relativamente limitata. In questo contesto, invero, l’applicazione degli “altri fattori legittimi”⁵⁴ teoricamente a disposizione dei gestori del rischio appare improbabile in quanto in linea di principio contraria *inter alia* agli accordi dell’Organizzazione Mondiale del Commercio⁵⁵. Il livello di discrezionalità residuo in capo alla Commissione è dunque indiscutibilmente limitato. Al più si può ipotizzare un controllo residuo sulla qualità dei pareri scientifici adottati da EFSA. Ma se la Commissione appare restia a discostarsi dalle posizioni espresse nei pareri scientifici di EFSA sulla base di fattori diversi da quelli puramente scientifici, si potrebbe ipotizzare che tanto varrebbe semplificare il procedimento decisionale europeo come pensato oggi nel settore alimentare in modo non dissimile da come è già stato fatto in altri settori, quali quello finanziario⁵⁶, dei prodotti chimici⁵⁷, o dei brevetti⁵⁸, e delegarlo interamente all’agenzia basata a Parma.

Una seconda ipotesi potrebbe essere quella di modificare la *governance* dell’agenzia: per quanto riguarda la *governance* scientifica ad esempio adottando il modello “tedesco” piuttosto che quello “anglosassone,” proponendo quindi una composizione dei gruppi di esperti scientifici che rappresenti gli stati mem-

⁵⁴ Art. 7 del reg. (CE) n. 178/2002.

⁵⁵ Che volendo semplificare oltremodo, nell’accordo SPS prevede le sole misure di gestione del rischio compatibili con gli standard internazionali o adottate sulla base di una completa valutazione del rischio come adottati ai sensi del Trattato OMC. V. artt. 3 e 5, SPS Agreement e A. ALEMANNI, *Trade in Food*, cit., p. 239 ss.

⁵⁶ Reg. (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l’Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione, OJ L 331, 15 dicembre 2010.

⁵⁷ Reg. (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l’autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un’agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il reg. (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il reg. (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, OJ L 396, del 30 dicembre 2006.

⁵⁸ Reg. (CE) n. 207/2009 del Consiglio del 26 febbraio 2009 sul marchio comunitario, OJ L 78, del 24 marzo 2009.

bri. Con ciò si aumenterebbe il livello di rappresentatività e di *buy-in* da parte degli stati membri. In effetti, tenendo presente l'esperienza tutto sommato positiva dell'agenzia europea per i medicinali, basata principalmente sul modello c.d. tedesco di *expertise* scientifica, e raffrontandola alle difficoltà sperimentate da EFSA nella sua ricerca quindicinale del sacro Graal dell'indipendenza⁵⁹, è forse giunto il momento di ripensare le scelte effettuate nel 2002 sull'onda emotiva della crisi della c.d. mucca pazza, e ritornare a un modello caratterizzato da una più tradizionale, e meno ambiziosa, rappresentanza territoriale o per lo meno delle parti interessate.

Un'altra ipotesi potrebbe consistere nel modificare i poteri dei gruppi di esperti limitandoli alle sole questioni scientificamente più complesse da un punto di vista tecnico-scientifico, con ciò escludendo le questioni di "routine" che richiedono l'applicazione di metodologie sviluppate dagli esperti di "alto livello".

Un secondo profilo, forse più interessante da un punto di vista regolatorio e costituzionale è ravvisabile nell'opportunità di chiarire il ruolo di figure quali il *Chief Scientific Advisor* e l'*High Level Group of Scientific Advisors* del Presidente della Commissione Europea. La posizione di *Chief Scientific Advisor* è stata creata nel 2012 dal presidente Barroso con una procedura di selezione che ha portato all'individuazione e alla nomina di Anne Glover, una professoressa scozzese, con l'incarico di coordinare l'input scientifico dell'apparato istituzionale dell'Unione Europea e a convogliarne i messaggi in forma politicamente "digeribile" al presidente⁶⁰. Se combiniamo quest'aspetto con il ruolo più rilevante che il presidente della Commissione ha nei confronti degli altri componenti del collegio ai sensi del Trattato di Lisbona, ivi compresi quelli relativi alla direzione strategica dell'esecutivo europeo e alla possibilità di ottenere le dimissioni di qualunque membro dello stesso a semplice richiesta⁶¹, si possono ipotizzare dei pro-

⁵⁹ Leggendo le decisioni adottate dal Parlamento europeo nel contesto della procedura di "scari-co" del bilancio dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare si ricava l'impressione che la principale, se non unica, preoccupazione dei parlamentari europei nei confronti dell'Agenzia basata a Parma si cristallizzi nell'evitare asseriti conflitti di interesse: si veda per tutte la decisione del 30 marzo 2015, relativa ai conti del 2013 (online <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0097+0+DOC+XML+V0//IT>, (visitato da ultimo il 17 agosto 2015). I politici europei non sono peraltro isolati: si veda ad esempio anche la decisione del Mediatore europeo nel ricorso 346/2013: Decision of the European Ombudsman closing the inquiry into complaint 346/2013/SID against the European Food Safety Authority ('EFSA'), disponibile online al seguente indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/58868/html.bookmark> (visitato da ultimo il 17 agosto 2015).

⁶⁰ Una descrizione invero piuttosto informale del mandato all'ex *Chief Scientific Advisor* del Presidente Barroso può essere trovata online sotto forma di una presentazione al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/chief-scientificadviser/documents/csa_standard_slide_set_v3.pdf (visitato da ultimo il 17 agosto 2015).

⁶¹ Risultato questo della crisi della seconda Commissione Santer dovuta all'impossibilità di forzare la Commissaria francese Cresson a dare le dimissioni in seguito a uno scandalo relativo ad

fili interessanti da un punto di vista evolutivo sul ruolo che questo *Chief Scientific Advisor*, o qualunque figura ad esso paragonabile, potrebbe avere⁶².

Forse anche per evitare gli aspetti più palesemente deleteri connessi alla concentrazione nelle mani di una sola persona di un tale potere di influenza sul Presidente, la Commissione Juncker si è risolta alla creazione di un gruppo di “super esperti”, il c.d. “*Scientific Advice Mechanism High Level Group*” (SAM HLG) che tuttavia dovrebbe ricoprire le medesime funzioni di un *Chief Scientific Advisor*⁶³. Vengono pertanto riproposte senza eccezione alcuna le medesime problematiche a suo tempo individuate in relazione alla figura del CSA, probabilmente in qualche modo temperate dal principio di collegialità che ovviamente caratterizza un comitato rispetto ad un singolo individuo. Un aspetto che senza dubbio contribuirà ad evitare le aspettative create con le vaghe formulazioni del regolamento istitutivo di EFSA e che in questa sede pare opportuno evidenziare è la definizione in maniera piuttosto accurata del concetto di indipendenza del SAM HLG. Tale comitato invero è chiamato a fornire consulenza scientifica in modo indipendente “dalle istituzioni e da istanze politiche”⁶⁴, con ciò apparentemente sanzionando in maniera definitiva l’abbandono da parte della Commissione europea del modello di indipendenza individuale che era stato imposto, a parere di chi scrive erroneamente, in capo all’Autorità di Parma.

Per concludere, tutto da verificare rimane l’effetto che potrà avere sul processo di analisi del rischio l’accordo transatlantico di investimento e commercio (TTIP), un accordo bilaterale tra l’area nord americana e l’area dell’Unione Europea che al momento della stesura delle presenti note è ancora in fase di negoziazione. Tra gli innumerevoli aspetti ancora considerati oggetto di intensa opposizione politica rientrano anche quello di mutuo riconoscimento dei prodotti legittimamente immessi sul mercato all’interno dei rispettivi ordinamenti giuridici. Secondo i numerosi critici del TTIP, l’implementazione di questo principio

abusi di potere e corruzione. In proposito si veda in senso decisamente critico P. VAN BUITENEN, *Blowing the Whistle: Fraud in the European Commission*, 2000.

⁶² Soprattutto se si tengono presenti esempi che sono assolutamente rilevanti come quello del *Chief Scientific Advisor* del Presidente degli Stati Uniti, che fa parte dello staff della Casa Bianca, e che riporta direttamente appunto al presidente; una figura simile è prevista nell’ordinamento Britannico in quello della Repubblica Ceca o in Scozia.

⁶³ Il mandato e la procedura di selezione di questo SAM HLG sono a disposizione del pubblico al seguente indirizzo <http://ec.europa.eu/research/sam/index.cfm?pg=about> (visitato dal ultimo il 17 agosto 2015).

⁶⁴ Secondo la scarna spiegazione disponibile sul sito internet della Commissione europea, «The overall objective of the Scientific Advice Mechanism (SAM) is to ensure that scientific advice given to the Commission: *is independent of institutional or political interests*; brings together evidence and insights from different disciplines and approaches; takes into consideration the specificities of EU policy making (e.g. different national perspectives and principles of subsidiarity); is transparent.» Disponibile online al seguente indirizzo <http://ec.europa.eu/research/sam/index.cfm?pg=about> (visitato da ultimo il 17 agosto 2015).

potrebbe comportare un abbassamento degli standard europei in materia di sicurezza alimentare.

A parere di chi scrive tuttavia queste preoccupazioni appaiono eccessive se si pone mente all'esperienza dell'Unione Europea e al modo in cui il mercato interno è stato conseguito⁶⁵. In proposito si potrebbe persino ipotizzare che i redattori delle bozze del TTIP siano ottimi conoscitori del diritto dell'Unione Europea, e che la presenza di una clausola di mutuo riconoscimento sia tutt'altro che casuale, permettendo di bypassare tutte le questioni politicamente più controverse con un tecnicismo giuridico apparentemente privo di troppa importanza.

Volendo concludere con una provocazione, una lettura complessiva delle sfide che attendono i valutatori del rischio dell'Unione Europea potrebbe far ipotizzare a qualche osservatore una "fine dei consulenti scientifici" quali oggi pensati nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Chi scrive non è altrettanto drastico, ma certamente riconosce che il concetto di comitato scientifico indipendente inteso in senso tradizionale necessita di aggiornamento al fine di conservarne la rilevanza ben addentro il XXI secolo.

⁶⁵ Il principio di mutuo riconoscimento è invero stato la chiave di volta che ha permesso alla Commissione europea di conseguire l'obiettivo della creazione del mercato interno nonostante l'oggettiva impossibilità di pervenire ad una completa armonizzazione di tutte le normative ad esso connesse: COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, Reciproco riconoscimento nel quadro del follow up del piano d'azione sul mercato interno*, COM(1999)299 def. del 16 giugno 1999. In proposito si veda in senso critico S. WEATHERILL, *Why There Is No 'Principle of Mutual Recognition' in EU Law (and Why that Matters to Consumer Lawyers)*, in *Studies in European Economic Law and Regulation*, vol. 3, 2014, p. 401 ss.

LA SICUREZZA ALIMENTARE: UNO STRUMENTO PER LA TUTELA DELLA SALUTE

Cinzia La Rocca

La sicurezza alimentare, ritenuta in Europa una priorità assoluta, intende garantire al consumatore alimenti sani e sicuri, seguendo un approccio integrato dai campi alla tavola. La strategia europea per la sicurezza alimentare si avvale di norme e controlli sui prodotti destinati all'alimentazione umana ed animale: il controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande ha la finalità di verificare e garantire la conformità dei prodotti in questione alle disposizioni dirette, a prevenire i rischi per la salute pubblica, a proteggere gli interessi dei consumatori e ad assicurare la lealtà delle transazioni (http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=1142&area=sicurezzaAlimentare&menu=piani). In caso di non conformità dei prodotti, i rischi diretti o indiretti per la salute pubblica connessi al consumo di alimenti o mangimi vengono notificati in tempo reale attraverso il sistema rapido di allerta comunitario, sotto forma di rete, a cui partecipano la Commissione Europea, l'EFSA e gli Stati membri dell'Unione (http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?area=sicurezzaAlimentare&menu=sistema).

Le norme di cui si avvale il controllo degli alimenti si basano sui più avanzati dati scientifici, che sono parte integrante del processo di valutazione del rischio.

L'identificazione e la caratterizzazione del pericolo (*hazard*), ossia quali effetti sulla salute sono provocati da una sostanza, e la valutazione dell'esposizione, ossia a quanta sostanza si è esposti, compongono gli elementi scientifici della valutazione del rischio (<http://www.who.int/foodsafety/risk-analysis/riskassessment/en/>).

Quindi l'identificazione del pericolo vuol dire individuare la sostanza, definendone le caratteristiche chimico-fisiche, a quale concentrazione si trova, se ci sono effetti avversi. Dopodiché si passa alla caratterizzazione degli effetti avversi, ossia qual è la dose che fa il veleno, cioè a quali dosi vediamo gli effetti, ma soprattutto qual è la dose più bassa possibile, nella specie più sensibile, che dà un effetto, l'“effetto critico”, per cui se si adottano misure di prevenzione di quell'effetto critico saranno prevenuti gli altri effetti che si susseguono a cascata. Segue la valutazione dell'esposizione, cioè quanta sostanza viene assunta dall'individuo e attraverso quali vie. Dall'elaborazione di questi primi tre punti, ne con-

segue la caratterizzazione del rischio per la valutazione degli effetti sulla popolazione o su un sottogruppo di essa (Williams P.R., Paustenbach D.J., 2002).

Lo studio degli effetti sulla salute, associati a contaminanti presenti negli alimenti, è oggetto di ricerca nell'ambito della sicurezza alimentare sia a fini regolatori che applicata alla prevenzione, con l'obiettivo di mettere a disposizione nuovi dati per il costante aggiornamento della valutazione delle sostanze. Un esempio è rappresentato dai policlorobifenili (PCB) e dalle policlorodibenzo diossine (PCDD), contaminanti chimici noti ma i cui effetti sono ancora da esplorare soprattutto per quanto riguarda i PCB non diossino-simile.

I PCB sono utilizzati come olii industriali e come ritardanti di fiamma, la cui produzione è attualmente vietata, mentre le diossine sono prodotti secondari nella produzione di altre sostanze chimiche o formatesi in seguito ad altre attività (una di queste, quella anche più conosciuta, è l'incenerimento non controllato dei rifiuti).

Queste sostanze sono caratterizzate da elevata persistenza ambientale, per cui immesse nell'ambiente non vengono degradate facilmente, con la conseguenza che sono ancora oggi presenti nell'ambiente nonostante il divieto. Un'altra caratteristica che li contraddistingue è il bioaccumulo e la biomagnificazione, cioè la capacità di accumulare negli organismi perché scarsamente metabolizzate e di essere trasferite da un organismo all'altro lungo la catena trofica, aumentando di concentrazione ad ogni passaggio. Per tale motivo si ritrovano negli animali e nell'uomo. Gli studi scientifici hanno dimostrato che queste sostanze provocano una serie di effetti avversi, compreso il cancro, sui sistemi riproduttivo, nervoso, immunitario ed endocrino.

La popolazione è esposta a diossine e PCB per il 90% per via alimentare; negli alimenti si trovano a livelli molto bassi, ma per effetto del bioaccumulo si trovano nei tessuti umani. Nel tempo, dal 2002 al 2010, c'è stato un decremento dell'esposizione alimentare, come effetto della diminuzione della presenza di queste sostanze nell'ambiente, in seguito anche al divieto di utilizzo di PCB e all'adozione di metodologie aggiornate per l'incenerimento dei rifiuti.

I dati aggiornati ricavati dalle attività di monitoraggio svolte negli Stati membri dell'UE permettono di valutare che esposizione umana e animale è ancora presente ma anche di identificare quali alimenti e quali gruppi di popolazione sono più a rischio. Il maggiore contributo all'esposizione totale proviene da latte e prodotti caseari per quanto riguarda i neonati e i bambini piccoli; da pesce e frutti di mare per la maggior parte degli altri gruppi della popolazione (EFSA, 2012).

Per ridurre l'esposizione della maggior parte della popolazione al livello della dose settimanale tollerabile (TWI), ossia a quella quantità settimanale al di sotto della quale non ci sono conseguenze per la salute sebbene assunta per la durata della vita, sono stati stabiliti i tenori massimi per i PCB diossina-simili e i PCB non diossina-simili nei prodotti alimentari (reg. (UE) n. 1259/2011 della commissione del 2 dicembre 2011). Tuttavia studi sperimentali dimostrano che nell'ambito del gruppo dei PCB non diossina-simil si possono identificare effetti e modi

di azione diversi per i vari congeneri del gruppo (Tait *et al.*, 2012). Questo determina la necessità di proseguire nella ricerca per la caratterizzazione più dettagliata delle sostanze ai fini della valutazione del rischio.

La sicurezza alimentare, deve essere controllata dai campi alla tavola, perché un episodio di contaminazione può avvenire in ogni stato della produzione alimentare, quindi si deve considerare non solo l'alimento in quanto tale, ma anche la vulnerabilità della filiera.

Un esempio eclatante è l'alimento pesce. I dati del monitoraggio segnalano l'alimento ittico come una delle vie principali dell'esposizione umana a PCB e anche a metilmercurio, ma rappresenta anche una fonte di nutrienti, in particolare di acidi grassi omega3, molto importante. A questo punto entra in gioco l'aspetto della valutazione rischio/beneficio. Proprio a proposito dell'alimento pesce, l'EFSA esprime un parere in merito secondo cui non si deve rinunciare alle abitudini alimentari, e quindi ai benefici nutrizionali associati, ma adottare un'alimentazione molto variata. Inoltre occorre mettere in atto piani di gestione del rischio diversi a seconda delle aree; nel caso di zone particolarmente contaminate, come quella del Baltico, si impongono restrizioni maggiori soprattutto nei confronti di gruppi di popolazione maggiormente a rischio, per esempio le donne in gravidanza, poiché l'organismo in via di sviluppo è maggiormente suscettibile agli effetti dei contaminanti (EFSA, 2005). È necessario continuare a monitorare il problema e ricercare alimenti che passano dal sangue materno al feto più puliti nella mangimistica. Per esempio, "Aquamax", progetto europeo del VI programma quadro, ha avuto per gli animali che rientrano nell'alimentazione umana proprio l'obiettivo di valutare mangimi innovativi, che avessero una forte componente vegetale, allo scopo di abbattere il rischio per l'allevamento ittico di bioaccumulo, ma preservando il valore nutrizionale del pesce (Maranghi *et al.*, 2013).

Un altro problema nella vulnerabilità delle filiere è rappresentato dai pesticidi. I pesticidi sono sostanze che sono utilizzate in agricoltura per permettere la produzione di alimenti vegetali, ma che sono rigidamente regolamentati. Tuttavia sono in aumento evidenze e dati riguardanti l'associazione tra l'esposizione a pesticidi e malattie specifiche del sistema nervoso, come il morbo di Parkinson (Ntzani *et al.*, 2013). Quindi, seguendo le raccomandazioni del Piano d'Azione Nazionale sull'uso sostenibile dei fitofarmaci del 2014, la ricerca deve mirare allo sviluppo di sostanze e trattamenti a minor rischio, sensibilizzando e coinvolgendo anche il mondo agricolo.

La ricerca ha il compito di affrontare anche nuove sfide e interrogativi per dare possibili risposte a problematiche complesse, quali quelle rappresentate dall'esposizione multipla e dai composti emergenti.

L'esposizione a pesticidi ben rappresenta un esempio di esposizione multipla. Infatti il monitoraggio europeo dei residui non mostra problemi per le singole sostanze, in quanto la loro presenza nei prodotti agricoli rientra all'interno dei limiti stabiliti, tuttavia il 15-20% di campioni presenta residui multipli. L'EFSA ha

emesso due opinioni scientifiche riguardanti la valutazione del rischio cumulativo di pesticidi che inducono lo stesso tipo di effetto nello stesso organo/tessuto anche se hanno struttura chimica e meccanismi molecolari diversi, sottolineando l'importanza delle interazioni tra le sostanze e l'effetto sinergico (EFSA, 2013; EFSA, 2014).

Altra sfida è rappresentata dai composti emergenti: emergenti non perché non conosciuti, ma perché si inizia ad avere una mole di dati tali che testimoniano la loro diffusa presenza nell'ambiente e negli alimenti nonché evidenze scientifiche riguardanti l'associazione tra esposizione e effetti sulla salute. Pertanto la valutazione del rischio riguardante i composti emergenti è da ritenersi indispensabile.

Due esempi di progetti di ricerca che vertono su sostanze "emergenti" e sulla correlazione ambiente e salute riguardano un progetto italiano, finanziato dal Ministero dell'Ambiente, PREVIENI, che ormai è concluso, e un progetto europeo LIFE PERSUADED, finanziato dalla Comunità Europea, iniziato di recente.

PREVIENI (<http://www.iss.it/prvn>) ha valutato la presenza di composti fluorurati (ritardanti di fiamma), gli ftalati e BPA (plasticizzanti), in coppie fertili e infertili provenienti da aree geografiche con caratteristiche demografiche e ambientali diverse (area metropolitana, area urbana e area rurale).

I risultati hanno dimostrato che nell'area metropolitana i livelli interni di ftalati e BPA sono più elevati rispetto alle altre aree e che le donne infertili hanno livelli maggiori delle donne fertili, mentre nell'area rurale sono stati riscontrati livelli di acido perfluorooctanoico (PFOA) più alti che nelle altre due aree, dovuti probabilmente ad attività industriali nella zona. Nel complesso, i risultati dello studio dimostrano che la popolazione è costantemente esposta a queste sostanze e che risente degli effetti dell'ambiente e delle attività in esso svolte (La Rocca *et al.*, 2014).

LIFE PERSUADED (<http://www.iss.it/lifp/>) si occupa anch'esso di sostanze emergenti non normate, BPA e ftalati nella popolazione, ma con attenzione specifica alla popolazione infantile. Attraverso lo studio di biomonitoraggio, si conosceranno i livelli di tali sostanze presenti nei bambini sani, abitanti in aree urbane e rurali del territorio italiano, definendone l'esposizione. Gli studi caso-controllo invece hanno lo scopo di esplorare l'associazione tra esposizione e le patologie infantili endocrino-correlate.

Entrambi gli studi di popolazione mettono in evidenza l'esposizione a più composti contemporaneamente, l'associazione dell'esposizione con la salute dei gruppi di popolazione più suscettibili, quali donne in età fertile e l'infanzia, l'importanza dello stile di vita e alimentare che, se adeguatamente modulati, possono rappresentare strumenti per la riduzione del rischio a garanzia della salute.

Riferimenti bibliografici

- EFSA, *Scientific Opinion on the Identification of Pesticides to be Included in Cumulative Assessment Groups on the Basis of Their Toxicological Profile*, in *The EFSA Journal*, vol. 11, n. 7:3293, [131 pp.] doi:10.2903/j.efsa.2013.3293, 2013.
- EFSA, *Scientific Opinion on Relevance of Dissimilar Mode of Action and its Appropriate Application for Cumulative Risk Assessment of Pesticides Residues in Food*, in *The EFSA Journal*, vol. 11, n. 12: 3472 [40 pp.] doi:10.2903/j.efsa.2013.3472, 2013.
- EFSA, *Opinion of the Scientific Panel on Contaminants in the Food Chain on a Request from the European Parliament Related to the Safety Assessment of Wild and Farmed Fish*, in *The EFSA Journal*, n. 236, 2005, pp. 1-118.
- EFSA, *Update of the monitoring of levels of dioxins and PCBs in food and feed*, in *The EFSA Journal*, vol. 10, n. 7:2832 [82 pp.]. doi:10.2903/j.efsa.2012.2832, 2012.
- LA ROCCA C., TAIT S., GUERRANTI C., BUSANI L., CIARDO F., BERGAMASCO B., STECCA L., PERRA G., MANCINI F., MARCI R., BORDI G., CASERTA D., FOCARDI S., MOSCARINI M., MANTOVANI A., *Exposure to Endocrine Disrupters and Nuclear Receptor Gene Expression in Infertile and Fertile Women from Different Italian Areas*, in *Int. J. Environ Res. Public Health*, vol. 11, n. 10:10146-64. doi: 10.3390/ijerph111010146, Settembre 29 2014.
- MARANGHI F., TASSINARI R., MORACCI G., ALTIERI I., RASINGER J.D., CARROLL T.S., HOGSTRAND C., LUNDEBYE A.K., MANTOVANI A., *Dietary Exposure of Juvenile Female Mice to Polyhalogenated Seafood Contaminants (HBCD, BDE-47, PCB-153, TCDD): Comparative Assessment of Effects in Potential Target Tissues*, in *Food Chem. Toxicol.*, Jun. 2013, n. 56:443-9. doi: 10.1016/j.fct.2013.02.056. Epub 2013 Mar 14.
- NTZANI E.E., CHONDROGIORGI M., NTRITSOS G., EVANGELOU E., TZOULAKI I., *Literature Review on Epidemiological Studies Linking Exposure to Pesticides and Health Effects*, in *EFSA Supporting Publication*, 2013:EN-497 [159 pp.] Available online: www.efsa.europa.eu/publications.
- TAIT S., LA ROCCA C., MANTOVANI A., *Exposure of Human Fetal Penile Cells to Different PCB Mixtures: Transcriptome Analysis Points to Diverse Modes of Interference on External Genitalia Programming*, in *Reprod. Toxicol.*, July 2011; vol. 32, n. 1:1-14. doi: 10.1016/j.reprotox.2011.02.001. Epub 2011 Feb 18.
- WILLIAMS P.R., PAUSTENBACH D.J., *Risk Characterization: Principles and Practice*, in *J. Toxicol. Environ. Health B Crit. Rev.*, 2002 Oct.-Dec.; vol. 5, n. 4:337-406.

CONSIDERAZIONI SUL DIRITTO ALL'ACQUA E ALL'IGIENE COME DIRITTO UMANO

Tullio Scovazzi

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il diritto umano all'acqua nei trattati internazionali. – 3. Le controversie relative al diritto umano all'acqua. – 4. Un futuro trattato sul diritto umano all'acqua e all'igiene? – 5. Un invito ad agire.

1. Premessa

L'acqua¹ rappresenta oggi una risorsa sempre meno rinnovabile e sempre più rara². È stato calcolato che, all'interno dell'idrosfera terrestre, l'acqua dolce costituisca soltanto il 2,5%, di cui non più dello 0,26% è utilizzabile, essendo la restante quantità costituita dai ghiacci antartici. Per di più, la distribuzione dell'acqua è squilibrata, a seconda della collocazione geografica dei diversi Stati, e i cambiamenti climatici attualmente in corso potrebbero peggiorare tali squilibri.

Diversi problemi di rilievo per il diritto internazionale si pongono in tema di uso dell'acqua³. Essi riguardano le varie forme d'inquinamento che minacciano fiumi, laghi e corsi d'acqua sotterranei o i vari usi che si fanno delle risorse idriche. Ma questo breve studio tratterà del tema soltanto nella prospettiva dei di-

¹ In questo studio sarà considerata l'acqua dolce e non l'acqua marina.

² «Aware that surface waters and groundwater are renewable resources with a limited capacity to recover from adverse impacts from human activities on their quantity and quality, that any failure to respect those limits may result in adverse effects, in both the short and the long terms, on the health and well-being of those resources and their quality, and that in consequence sustainable management of the hydrological cycle is essential for both meeting human needs and protecting the environment»: così il preambolo del *Protocollo su acqua e salute* (Londra, 1999) alla Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (Helsinki, 1992).

³ Cfr. C. FIORAVANTI, *Acque internazionali a Sud del Mediterraneo*, Cedam, Padova, 2005, p. 132; T. SCOVAZZI, *L'acqua come causa di controversie internazionali*, in C. GUTIÉRREZ ESPADA, R. RIQUELME CORTADO, E. ORIHUELA CALATAYUD, M.A. SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.J. CERVELL HORTAL, E.M. RUBIO FERNÁNDEZ (coord.), *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones contemporáneas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009, p. 305.

ritti umani e cercherà di delineare i contenuti di un diritto umano all'acqua e all'igiene⁴.

Già il rapporto “*Un mondo più sicuro: la nostra responsabilità condivisa*” (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*), predisposto nel 2004 dal Gruppo di Personalità di Alto Livello su Minacce, Sfide e Cambiamento (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) su incarico del Segretario Generale delle Nazioni Unite⁵, aveva messo in luce come troppi individui, soprattutto, ma non soltanto, nell’Africa sub-sahariana, si trovino in una situazione di estrema povertà (*life-threatening poverty*), caratterizzata anche dalla mancanza di accesso ad acqua di sufficiente qualità:

«More than a billion people lack access to clean water, more than two billion have no access to adequate sanitation and more than three million die every year from water-related diseases. Fourteen million people, including six million children, die every year from hunger. There were 842 million undernourished people in 2000; 95 per cent lived in poor countries»⁶.

La situazione non è oggi molto diversa.

2. Il diritto umano all'acqua nei trattati internazionali

Esistono trattati internazionali dai quali è possibile desumere l'esistenza di un diritto all'acqua e all'igiene, in quanto elemento indispensabile per far fronte alle fondamentali esigenze di un essere umano⁷. Per quanto riguarda determina-

⁴ Cfr. A.A. HERRERO DE LA FUENTE, *El derecho al agua en el orden internacional*, in *Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2005, p. 385; H. SMETS, *La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international*, Académie de l'eau, Nanterre, 2006; L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Le droit à l'eau et la satisfaction des besoins humains; notions de justice*, in D. ALLAND, V. CHETAIL, O. DE FROUVILLE, J.E. VIÑUALES, *Unité et diversité du droit international – Ecrits en l'honneur du Professeur Pierre-Marie Dupuy*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, 2014, p. 967. Per un'analisi di diritto comparato cfr. H. SMETS, *Le droit à l'eau dans les législations nationales*, Académie de l'Eau, Paris, 2006.

⁵ Il Gruppo aveva il mandato di determinare le attuali minacce alla pace e sicurezza internazionali, di valutare come le politiche e le istituzioni oggi esistenti siano in grado di far fronte a tali minacce e di fare raccomandazioni su come rafforzare le Nazioni Unite perché possano fornire a tutti sicurezza nel corso del XXI secolo.

⁶ Doc. delle Nazioni Unite A/59/565 del 2 dicembre 2004, p. 17.

⁷ In proposito vanno richiamate le risoluzioni del *Conseil Européen du Droit de l'Environnement*, un'organizzazione non governativa presieduta da Alexandre Charles Kiss, relative al diritto all'acqua (28 aprile 2000), al riconoscimento del diritto all'acqua potabile negli Stati membri dell'Unione Europea (17 gennaio 2004), all'accesso all'approvvigionamento d'acqua e ai sistemi sanitari (6 ottobre 2006), oltre che la dichiarazione di Madera sulla gestione sostenibile delle risorse idriche (17 aprile 1999).

te categorie di persone, il diritto all'acqua è espressamente menzionato, ad esempio, nella Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro la donna (New York, 1979), nella Convenzione sui diritti del bambino (New York, 1989) e nella Convenzione sui diritti delle persone disabili (New York, 2007), che così rispettivamente dispongono:

«States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular, shall ensure to such women the right: (...)

(h) To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communication» (art. 14, par. 2).

«1. States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and the rehabilitation of health. States Parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services.

2. States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures: (...)

(c) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious food and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution» (art. 24, par. 2).

«States Parties recognize the right of persons with disabilities to social protection and to the enjoyment of that right without discrimination on the basis of disability, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right, including measures:

(a) To ensure equal access by persons with disabilities to clean water services, and to ensure access to appropriate and affordable services, devices and other assistance for disability-related needs; (...))» (art. 28, par. 2).

La Convenzione sugli usi dei corsi d'acqua internazionali diversi dalla navigazione (New York, 1997)⁸ prevede che, in caso di conflitto tra diverse utilizzazioni di un corso d'acqua internazionale, una speciale considerazione debba essere data alle esigenze delle necessità vitali dell'individuo:

«1. In the absence of agreement or custom to the contrary, no use of an international watercourse enjoys inherent priority over other uses.

⁸ La convenzione è entrata in vigore soltanto il 17 agosto 2014 e vincola oggi soltanto 36 Stati. Cfr. S.C. MCCAFFREY, M. SINJELA, *The 1997 United Nations Convention on International Watercourses*, in *American Journal of International Law*, 1998, p. 98; A. TANZI, M. ARCARI, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, London, 2001.

2. In the event of a conflict between uses of an international watercourse, it shall be resolved with reference to articles 5 to 7, with special regard being given to the requirements of vital human needs» (art. 10).

Il diritto umano all'acqua e all'igiene trova specifica considerazione nel Protocollo su acqua e salute (Londra, 1999)⁹ alla Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (Helsinki, 1992), che l'obiettivo di proteggere la salute e il benessere umani attraverso la gestione delle risorse idriche:

«to promote at all appropriate levels, nationally as well as in transboundary and international contexts, the protection of human health and well-being, both individual and collective, within a framework of sustainable development, through improving water management, including the protection of water ecosystems, and through preventing, controlling and reducing water-related disease» (art. 1).

Purtroppo il diritto umano all'acqua e all'igiene è a volte espresso nel Protocollo con il modo condizionale (“should”) invece che con l'indicativo:

«Equitable access to water, adequate in terms both of quantity and of quality, should be provided for all members of the population, especially those who suffer a disadvantage or social exclusion» (art. 5, *l*).

«Special consideration should be given to the protection of people who are particularly vulnerable to water-related disease» (art. 5, *k*).

Impreciso, per quanto riguarda l'enunciazione di un vero e proprio diritto umano, è anche il tenore della disposizione relativa agli aspetti procedurali del diritto all'acqua e all'igiene (informazione, partecipazione alla presa delle decisioni, accesso alla giustizia):

«Access to information and public participation in decision-making concerning water and health are needed, *inter alia*, in order to enhance the quality and the implementation of the decisions, to build public awareness of issues, to give the public the opportunity to express its concerns and to enable public authorities to take due account of such concerns. Such access and participation should be supplemented by appropriate access to judicial and administrative review of relevant decisions» (art. 5, *j*)¹⁰.

Sufficientemente chiaro è però il Protocollo circa gli obiettivi che le parti

⁹ Il Protocollo è entrato in vigore il 4 agosto 2005 e vincola oggi 26 Stati.

¹⁰ Un trattato non dovrebbe svolgere la funzione di un programma politico, enunciando quello che è necessario («access ... and participation ... are needed»), ma dovrebbe stabilire specifici diritti e obblighi per i destinatari delle sue disposizioni.

devono perseguire e circa i due principali aspetti del diritto umano all'acqua (per bevanda e per igiene personale):

«In order to achieve the objective of this Protocol, the Parties shall pursue the aims of:

- (a) Access to drinking water for everyone;
- (b) Provision of sanitation for everyone

within a framework of integrated water-management systems aimed at sustainable use of water resources, ambient water quality which does not endanger human health, and protection of water ecosystems» (art. 6, par. 1).

In realtà, il diritto all'acqua e all'igiene, pur avendo una sua specificità, è già implicito in diversi diritti umani già enunciati in trattati sui diritti umani, quali il diritto alla vita, all'alimentazione, all'alloggio e alla salute. Così, benché non espressamente menzionato nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 1966), il diritto all'acqua può essere agevolmente incluso nel diritto alla vita (art. 6), nel diritto all'alimentazione e all'alloggio (art. 11) e nel diritto alla salute (art. 12). Nel suo commento generale n. 15 (2002) sul diritto all'acqua, il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali ha ribadito l'importanza di questo diritto, che va inteso anche come una condizione per potere beneficiare degli altri diritti umani, e ne ha specificato il contenuto concreto (per dissetarsi, per igiene personale, per uso domestico):

«Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. The human right to water is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights»¹¹.

«The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements»¹².

Per quanto riguarda i suoi contenuti, il diritto umano all'acqua e all'igiene comporta l'obbligo dello Stato di assicurare all'individuo la disponibilità, la qualità, l'accessibilità di acqua, oltre che le relative informazioni¹³. In particolare, il costo della fornitura di acqua deve essere sostenibile da tutti: l'acqua va considerata come un bene sociale e culturale, e non già come un bene commerciale¹⁴,

¹¹ Doc. Delle Nazioni Unite E/C.12/2002/11 del 20 gennaio 2003, par. 1.

¹² *Ibidem*, par. 2.

¹³ *Ibidem*, par. 12.

¹⁴ «Water should be treated as a social and cultural good, and not primarily as an economic good» (*ibidem*, par. 11).

e deve essere distribuita a un costo accessibile a tutti:

«Any payment for water services has to be based on the principle of equity, ensuring that these services, whether privately or publicly provided, are affordable for all, including socially disadvantaged groups. Equity demands that poorer households should not be disproportionately burdened with water expenses as compared to richer households»¹⁵.

Il rischio di conflitti legati all'acqua è la ragione d'essere del dovere di non usare l'acqua come uno strumento di pressione politica o economica nei confronti di un altro Stato:

«States parties should refrain at all times from imposing embargoes or similar measures, that prevent the supply of water, as well as goods and services essential for securing the right to water. Water should never be used as an instrument of political and economic pressure»¹⁶.

Il commento distingue la mancanza di volontà di uno Stato di adempiere gli obblighi derivanti dal diritto umano all'acqua dall'impossibilità che sia dovuta a cause indipendenti dalla volontà dello Stato:

«A State which is unwilling to use the maximum of its available resources for the realization of the right to water is in violation of its obligations under the Covenant. If resource constraints render it impossible for a State to comply fully with its Covenant obligations, it has the burden of justifying that every effort has nevertheless been made to use all available resources at its disposal in order to satisfy, as a matter of priority, the obligations outlined above¹⁷».

3. *Le controversie relative al diritto umano all'acqua*

Malgrado l'importanza del diritto in questione, non vi sono stati finora molti casi sollevati di fronte a organi internazionali di tutela dei diritti umani che concernono il diritto all'acqua e all'igiene.

La Commissione Africana dei Diritti Umani e dei Popoli, nella decisione del 27 ottobre 2001 (caso *Social and Economic Rights Action Center & Center for Economic and Social Rights c. Nigeria*), ha preso in considerazione il degrado ambientale della zona del delta del Niger, dovuto ad attività minerarie. La Commissione ha, tra l'altro, stabilito che la contaminazione dell'acqua e le malattie

¹⁵ *Ibidem*, par. 27.

¹⁶ *Ibidem*, par. 32.

¹⁷ *Ibidem*, par. 41.

che ne derivano costituivano una violazione degli art. 16 (diritto alla salute), 24 (diritto all'ambiente) e 21 (diritto alle risorse naturali) della Carta africana dei diritti umani e dei popoli (Nairobi, 1981).

Particolarmente significativa per il suo carattere avanzato è la giurisprudenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani, che ha qualificato la mancanza di accesso all'acqua come una violazione del diritto umano alla vita, tutelato dall'art. 4, par. 1, della Convenzione americana dei diritti umani (San José de Costa Rica, 1969). Questo diritto, come rilevato dalla Corte nella sentenza del 29 marzo 2006 nel caso *Comunità indigena Sawhoyamaya c. Paraguay*, comporta l'obbligo dello Stato di adottare misure attive perché sia assicurato l'accesso dell'individuo alle condizioni che garantiscano una vita degna¹⁸. In particolare, nel caso della comunità indigena ricorrente, accadeva, tra l'altro, che:

«El agua utilizada por los miembros de la Comunidad, tanto para el consumo humano como para el aseo personal, proviene de pozos (tajamares) ubicados en las tierras reclamadas, los cuales son igualmente utilizados por animales. En época de sequía la falta de agua limpia en la Comunidad es alarmante. En los meses de noviembre de 2002 y enero de 2003, los miembros de la Comunidad asentados en "Santa Elisa" recibieron dos tanques de agua de gran capacidad, que eran abastecidos por el Centro Nacional de Emergencia con agua traída de algún tajamar, es decir, agua no potable. Sin embargo, en la actualidad los tanques de agua no están operando»¹⁹.

Tra le misure che la Corte ha ordinato al Paraguay di prendere figurano anche le seguenti:

«a) suministro de agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de la Comunidad; (...)
d) creación de letrinas o cualquier tipo de servicio sanitario adecuado en los asentamientos de la Comunidad»²⁰.

¹⁸ Cfr. il par. 153 della sentenza e le altre sentenze ivi richiamate. La Corte fa però la seguente precisazione: «Es claro para la Corte que un Estado no puede ser responsable por cualquier situación de riesgo al derecho a la vida. Teniendo en cuenta la dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas y las elecciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de prioridades y recursos, las obligaciones positivas del Estado deben interpretarse de forma que no se imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. Para que surja esta obligación positiva, debe establecerse que al momento de los hechos las autoridades sabían o debían saber de la existencia de una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, y no tomaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo» (par. 155).

¹⁹ Par. 73.69 della sentenza.

²⁰ Par. 230 della sentenza.

Sul piano quasi-giurisdizionale e relativamente agli aspetti procedurali del diritto umano all'acqua e all'igiene, va segnalata la comunicazione presentata il 5 maggio 2004 dall'organizzazione non governativa ucraina Ecopravo-Lviv al Comitato sull'adempimento (*Compliance Committee*) della Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica nella presa di decisioni e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente (Aarhus, 1998). L'istanza, poi riunita a un'analoga richiesta presentata dalla Romania il 7 giugno 2004, riguardava la decisione dell'Ucraina di costruire un canale di navigazione che attraversava una zona umida d'importanza internazionale situata nel delta del Danubio (ramo di Bystre), in prossimità del confine con la Romania. I ricorrenti sostenevano che il progetto era stato deciso senza assicurare l'effettiva partecipazione del pubblico, come invece richiesto da varie disposizioni della Convenzione di Aarhus.

Nel suo rapporto, adottato nel 2005, il Comitato giunse alla conclusione che l'Ucraina non aveva adempiuto a vari obblighi derivanti dagli art. 6 (partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività particolari), 4 (accesso all'informazione sull'ambiente) e 3 (disposizioni generali) della Convenzione²¹. Tra l'altro,

«Considering the nature of the project and the interest it has generated, notification in the nation-wide media as well as individual notification of organizations that explicitly expressed their interest in the matter would have been called for. The Party, therefore, failed to provide for proper notification and participation in the meaning of article 6 of civil society and specifically the organizations, whether foreign or international, that indicated their interest in the procedure»²².

Le conclusioni del Comitato furono fatte proprie dalla Riunione delle parti alla Convenzione (decisione II/5b del 27 maggio 2005)²³.

Relativa al diritto dell'individuo all'acqua e all'igiene, sia pure nell'ambito di una controversia tra Stati, è una sentenza arbitrale adottata il 19 dicembre 2005 dalla Commissione dei reclami tra Eritrea ed Etiopia. Tra il febbraio 1999 e il giugno 2000 l'Etiopia aveva effettuato alcuni tentativi, non riusciti, di bombardare con aerei militari una cisterna d'acqua situata nel villaggio di Harsile, in prossimità della città di Assab, in una zona di assoluto deserto. La Commissione accertò che l'Etiopia era a conoscenza che la cisterna costituiva un vitale mezzo di approvvigionamento d'acqua per la popolazione civile di Assab e, di conseguenza,

²¹ Doc. UN ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3 del 14 marzo 2005. Purtroppo, l'Ucraina non partecipò alla riunione in cui il Comitato discusse la questione, né fornì alcuna informazione al riguardo.

²² *Ibidem*, par. 28. Sul ruolo della società civile cfr. T. TREVES, M. FRIGESSI DI RATTALMA, A. TANZI, A. FODELLA, C. PITEA, C. RAGNI (eds.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2005.

²³ Doc. UN ECE/MP.PP/2005/2/Add.8 del 13 giugno 2005.

dichiarò che questo Stato era responsabile di una violazione del diritto umanitario internazionale consuetudinario, come espresso nell'art. 54 del Primo Protocollo (Ginevra, 1977) alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949²⁴. Secondo la Commissione,

«The provisions of Article 54 of Geneva Protocol I that prohibit attack against drinking water installations and supplies that are indispensable to the survival of the civilian population for the specific purpose of denying them for their sustenance value to the adverse Party had become customary international humanitarian law by 1999»²⁵.

4. *Un futuro trattato sul diritto umano all'acqua e all'igiene?*

Il diritto umano all'acqua e all'igiene è stato già riconosciuto da una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (n. 64/292 del 2010 sul diritto umano all'acqua e all'igiene personale)²⁶. Nel preambolo della risoluzione l'Assemblea Generale non manca di esprimere la sua preoccupazione per le gravi conseguenze della carenza di accesso all'acqua e qualifica tale accesso come una componente integrale per la realizzazione di tutti i diritti umani:

«Deeply concerned that approximately 884 million people lack access to safe drinking water and that more than 2.6 billion do not have access to basic sanitation, and alarmed that approximately 1.5 million children under 5 years of age die and 443 million school days are lost each year as a result of water – and sanitation-related diseases.

Acknowledging the importance of equitable access to safe and clean drinking water and sanitation as an integral component of the realization of all human rights».

²⁴ «2. It is prohibited to attack (...) objects indispensable to the survival of the civilian population, such as (...) drinking water installations and supplies (...) for the specific purpose of denying them for their sustenance value to the civilian population or to the adverse Party, whatever the motive (...). 2. The prohibition in paragraph 2 shall not apply to such of the objects covered by it as are used by an adverse Party: (a) as sustenance solely for the members of its armed forces; (...).».

²⁵ *International Legal Materials*, 2006, p. 417.

²⁶ Per i lavori sul diritto all'acqua e all'igiene nell'ambito di organi delle Nazioni Unite cfr.: *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Scope and Content of the Relevant Human Rights Obligations Related to Equitable Access to Safe Drinking Water and Sanitation under International Human Rights Instruments*, UN doc. A/HRC/6/3 of 16 August 2007; Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, *Report on Human Rights Obligations Related to Non-State Service Provision in Water and Sanitation*, UN doc. A/HRC/15/31 of 29 June 2010; Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, *Report on Financing for the Realization of the Rights to Water and Sanitation*, UN doc. A/66/255 of 3 August 2011; Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, *Report on Sustainability and Non-Retrogression in the Realisation of the Rights to Water and Sanitation*, UN doc. A/HRC/24/44 of 11 July 2013.

Nella risoluzione il diritto all'acqua e all'igiene è chiaramente qualificato come un diritto umano essenziale:

«[The General Assembly] recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights» (par. 1).

Posto che le risoluzioni dell'Assemblea Generale hanno formalmente il valore di raccomandazioni, il passo successivo dovrebbe essere quello di attuare e specificare il diritto all'acqua e all'igiene tramite un apposito trattato, che stabilisca diritti e obblighi per gli Stati parte e attribuisca diritti, sostanziali e procedurali, per gli individui che ne sono beneficiari. Le difficoltà che centinaia di milioni di individui tuttora sperimentano in tema di diritto di accesso all'acqua e all'igiene (in vari paesi, a causa della mancanza di servizi igienici, si svolgono ancora campagne contro la defecazione all'aperto) dovrebbero favorire l'azione degli Stati verso un simile obiettivo. Dovrebbero quindi esistere i presupposti perché si possa riconoscere e specificare il diritto all'acqua in un futuro trattato internazionale appositamente concluso, che ne regolamenti gli aspetti sostanziali e procedurali, quali i seguenti:

- diritto all'acqua per dissetarsi;
- diritto all'acqua per igiene personale;
- diritto all'acqua per uso domestico;
- livelli minimi quantitativi e qualitativi;
- diritto all'accesso all'acqua (accessibilità fisica e accessibilità economica);
- diritto all'informazione sull'acqua;
- diritto alla partecipazione nelle decisioni relative all'acqua;
- diritto di agire in giudizio in tema di acqua;
- carattere inderogabile del diritto all'acqua anche in caso di guerra;
- meccanismi per tutelare il diritto all'acqua sul piano internazionale.

Lo strumento in questione dovrebbe avere una portata mondiale e potrebbe essere un trattato a sé stante, concluso nell'ambito delle Nazioni Unite, o un protocollo addizionale al Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 1966)²⁷.

²⁷ Nel 2014 l'organizzazione non governativa Comitato Italiano Contratto Mondiale sull'Acqua, con la consulenza del Dipartimento di scienze giuridiche nazionali e internazionali dell'Università di Milano-Bicocca, ha elaborato un progetto di Protocollo facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, relativo al diritto umano all'acqua e all'igiene.

5. *Un invito ad agire*

Nell'enciclica di Papa Francesco *Laudato si'*, datata il 24 maggio 2015, molte considerazioni sono svolte sul tema della “cura della casa comune” e sul legame, oggi sempre più evidente, tra le preoccupazioni per la natura e la giustizia verso i più poveri. Tra l'altro, è rivolto agli Stati un invito ad agire per assicurare il diritto di tutti ad accedere all'acqua:

«Per affrontare i problemi di fondo, che non possono essere risolti da azioni di singoli Paesi, si rende indispensabile un consenso mondiale che porti, ad esempio, (...) ad assicurare a tutti l'accesso all'acqua potabile»²⁸.

Nei paragrafi dedicati alla “questione dell'acqua”²⁹, l'enciclica pone in rilievo con esemplare chiarezza come l'accesso all'acqua potabile sia un diritto umano essenziale, come l'acqua non possa venire considerata una merce e come negare l'acqua agli esseri umani più deboli significhi negare il diritto alla vita:

«Mentre la qualità dell'acqua disponibile peggiora costantemente, in alcuni luoghi avanza la tendenza a privatizzare questa risorsa scarsa, trasformata in merce soggetta alle leggi del mercato. In realtà, *l'accesso all'acqua potabile e sicura è un diritto umano essenziale, fondamentale e universale, perché determina la sopravvivenza delle persone, e per questo è condizione per l'esercizio degli altri diritti umani*. Questo mondo ha un grave debito sociale verso i poveri che non hanno accesso all'acqua potabile, perché ciò *significa negare ad essi il diritto alla vita radicato nella loro inalienabile dignità*»³⁰.

²⁸ Par. 164.

²⁹ Par. da 27 a 31.

³⁰ Par. 30. I corsivi sono nel testo originale.

CIBO E RELIGIONE

Natascia Marchei

Il cibo, proprio per il suo essere strettamente legato alla vita, alla sopravvivenza, alla morte e alla salute fisica e psichica dell'uomo ha da sempre assunto un ruolo centrale nella maggior parte delle culture e delle religioni¹.

Queste impongono o propongono quasi tutte ai loro aderenti, pur con accezioni scopi e motivazioni molto diversi tra loro, il rispetto di alcune regole alimentari².

In alcune realtà confessionali nelle quali l'aspetto della ritualità e dell'ortodossia assumono un ruolo di primo piano le regole sono numerose, dettagliate e talvolta molto complesse tanto da costituire uno stile di vita fortemente identificante³.

¹ In generale sul tema si rinvia a A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Libellula edizioni, Lecce, 2010, p. 19 ss. Sul complesso rapporto tra cibo e religione si vedano G. FILORAMO, *A tavola con le religioni*, in *Daimon, diritto comparato delle religioni. Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, numero speciale. Regolare il cibo, ordinare il mondo. Diritti religiosi e alimentazione*, 2014, p. 17 ss. e M. RICCA, *Sapore, sapere del mondo. Tradizioni religiose e traduzioni dei codici alimentari*, in *Daimon*, cit., p. 33 ss.

² Sulle regole alimentari proprie delle diverse confessioni si segnalano, tra le molte, le pubblicazioni di M. SALANI, *A tavola con le religioni*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2014 e di O. MARCHISIO, *Religione come cibo e cibo come religione*, Franco Angeli, Milano, 2004. Nel libro M.C. GIORDA, S. HEJAZI (a cura di), *Nutrire l'anima. Religioni in cucina*, Effatà, Torino, 2015, il rapporto tra cibo e religione è affrontato attraverso la descrizione e l'interpretazione di alcune ricette legate a tradizioni religiose e culturali.

³ Sul punto si veda S. DANZETTI, *Le regole alimentari nella tradizione ebraica*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, p. 87 ss. che sottolinea come «secondo un'autorevole interpretazione rabbinica, le prescrizioni attinenti all'alimentazione incarnano, al pari delle altre norme ebraiche, modelli di comportamento specifici che nell'insieme concorrono a delineare un vero e proprio "sistema di vita"», (p. 88). Così anche G. FILORAMO, *op. cit.*, p. 23 che scrive: «A mia conoscenza, nessuna religione ha un sistema di norme e di divieti alimentari così sistematico e complesso come il giudaismo. Per un pio ebreo, le prescrizioni alimentari appartengono alla Legge sacra che Dio ha rivelato a Mosé sul Sinai». In generale sulle regole alimentari ebraiche R. DI SEGNI, *Guida alle regole alimentari ebraiche*, Lamed, Roma, 1996.

Le regole alimentari religiose possono essere di tipologia molto diversa⁴.

In alcuni casi si tratta di veri e propri divieti di consumare alcuni cibi in assoluto: è noto che soprattutto la carne è bandita dalla tavola da alcune confessioni religiose⁵ e il divieto assoluto riguarda nello specifico le carni di alcuni animali definiti impuri o vietati, primo fra tutti (ma non unico) il maiale che non può essere consumato sia dagli ebrei sia dai musulmani⁶.

Accanto ai divieti assoluti troviamo gli obblighi di digiuno in alcuni periodi dell'anno o in alcune ore del giorno: pensiamo all'obbligo di digiuno (sia dal cibo sia da liquidi) per i musulmani nel mese di ramadan dall'alba al tramonto o al digiuno dei cattolici in alcuni periodi dell'anno⁷.

Ci sono poi gli obblighi di consumare alcuni alimenti in specifiche occasioni: si può pensare al cibo rituale quale il pane ed il vino nell'eucarestia cattolica⁸.

Da ultimo, ed è il profilo che rivela maggiore complessità e difficoltà di gestione, alcune confessioni impongono un numero considerevole di regole (anche assai di dettaglio) da seguire scrupolosamente nella preparazione degli alimenti (gli ebrei, solo per fare un esempio noto ai più, non possono nella preparazione e nel consumo del cibo mescolare il latte e i suoi derivati con la carne).

L'aspetto della conformità alle regole (anche complesse) di preparazione degli alimenti si presenta talmente ampio e variegato che talvolta esso è identificato, dalle confessioni coinvolte, attraverso il ricorso a un unico termine omnicomprensivo.

Il cibo in tutto e per tutto conforme alle prescrizioni religiose è definito *kasher* dagli ebrei e *halal* dai musulmani.

In alcuni paesi queste due espressioni sono ormai utilizzate anche come marchi commerciali allo scopo di garantire ai consumatori che si tratta di un alimento in tutto e per tutto rispettoso delle regole alimentari imposte dalla religione e quindi puro e lecito⁹.

⁴ Sulla classificazione delle diverse regole alimentari religiose si veda A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, p. 21 ss.

⁵ Cfr. E. MESSINA, *Agnello, vacca, maiale: il consumo di carni nelle grandi religioni*, in M.C. GIORDA, S. HEJAZI (a cura di), *op. cit.*, p. 51 ss.

⁶ Sulla natura e la portata del divieto di consumare carne di maiale per la religione ebraica Y. SILVERSTEIN, *Riflessioni sui segni e sui simboli nella società e nel dibattito giuridico israeliani*, in *Daimon*, cit., p. 179 ss. Per la religione islamica L. ASCANIO, *Le regole alimentari nel diritto musulmano*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, p. 63 ss.

⁷ Cfr. G. BONI, *Il digiuno e l'astinenza nel diritto canonico*, in *Daimon*, cit., p. 217 ss.

⁸ Sul cibo "rituale" E. MESSINA, *Mangiare e bere come rito: una storia lunga quanto il mondo*, in M.C. GIORDA, S. HEJAZI (a cura di), *op. cit.*, p. 39 ss.

⁹ Su questi marchi di origine confessionale si veda F. LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, p. 143 ss.; M.C. GIORDA, *Halal e kosher: produrre, distribuire e certificare*,

Tra le regole di preparazione degli alimenti, particolare importanza, soprattutto per il suo impatto su materie regolate anche dal diritto statale e su interessi tutelati dagli ordinamenti secolari, riveste la peculiare modalità con la quale gli ebrei e i musulmani (pur con qualche differenza tra loro) ritengono di dovere macellare gli animali che possono mangiare.

Posto che tra gli alimenti che non possono assolutamente essere ingeriti un ruolo preminente riveste il sangue, gli animali mangiabili devono essere uccisi con delle modalità che consentano la fuoriuscita della maggiore quantità di sangue possibile e, dunque, senza preventivo stordimento.

È evidente che ciò contrasta con le normative esistenti nei paesi europei e altresì con il diritto dell'Unione Europea che allo scopo di tutelare il benessere degli animali e evitarne il più possibile la sofferenza impone ormai da tempo la macellazione previo stordimento (reg. n. 1099/2009 CE del Consiglio del 24 settembre 2009)¹⁰.

Tale complessità apre alcune questioni di non facile soluzione per gli ordinamenti secolari che sono chiamati a prendere posizione sulle istanze di riconoscimento nella sfera "pubblica" delle regole alimentari religiose.

La decisione sul punto è particolarmente delicata se si considera che il rispetto delle prescrizioni alimentari è – di norma – sentito con particolare coerenza dagli appartenenti ai gruppi religiosi interessati che non possono neppure concepire di mangiare un alimento che reputano vietato e, dunque, potenzialmente dannoso per la loro salute fisica e psichica.

Il problema, oltre che per le regole di macellazione degli animali, si pone per la distribuzione del cibo in tutti quei luoghi, definiti con il termine escludente di "comunità separate", in cui gli alimenti sono somministrati da una struttura "pubblica" e l'utente non ha la possibilità (o è molto limitato nella possibilità) di muoversi e di procurarsi altrove di che alimentarsi.

Egli è, di fatto, obbligato a nutrirsi di ciò che altri gli mettono a disposizione e in momenti e orari imposti dalla struttura di riferimento (è il caso degli ospedali, delle caserme, dei collegi, delle strutture di detenzione, delle scuole, degli asili, ecc.).

Nelle società (sempre più rare) monoculturali e monoconfessionali il rispetto di tali regole non costituisce un problema perché l'ordinamento tenderà ad adattarsi a queste facendole sue (di norma le mense italiane, nel rispetto della tradizione cattolica, propongono alternative alla carne il venerdì).

Il problema si pone invece nelle società (sempre più numerose) multiculturali e pluriconfessionali ove devono convivere culture e religioni diverse e ove

in M.C. GIORDA, S. HEJAZI (a cura di), *op. cit.*, p. 87 ss. Si veda altresì P. LOJACONO, *La rilevanza dei simboli religiosi nel campo economico e commerciale: il marchio e la pubblicità (Traendo spunto dagli Accordi spagnoli con ebrei ed islamici)*, in *Dir. eccl.*, I, 1997, p. 152 ss.

¹⁰ Sulle diverse problematiche connesse alla macellazione rituale si veda la II Parte *Macellazione rituale e benessere animale: prospettive di tutela* del testo *Cibo e religione*, cit., p. 225 ss.

l'ordinamento è chiamato, qualora intenda concedere possibilità di espressione nel foro "esterno" alla libertà religiosa di singoli e di gruppi, a dare riconoscimento ad istanze provenienti da più gruppi confessionali.

Le risposte degli ordinamenti secolari a queste istanze sono fortemente condizionate dal modello di regolazione del fenomeno religioso di volta in volta utilizzato e dalla presenza (più o meno massiccia e/o più o meno radicata) di aderenti ad una confessione religiosa "maggioritaria"¹¹.

Infatti, se sarà immediato aderire alle richieste provenienti da confessioni maggioritarie, radicate nel territorio e i cui principi (anche di natura alimentare) sono spesso parte integrante della cultura del paese è, invece, più difficile tenere conto di regole molto lontane dal comune sentire e magari avvertite anche in contrasto con valori dominanti nella cultura del paese (come la macellazione rituale che è può essere sentita come una pratica inaccettabile, che reca inutile sofferenza all'animale).

Non a caso gli ordinamenti da più tempo pluriconfessionali sono quelli più attrezzati a rispondere a questo tipo di istanze di riconoscimento, anche da parte delle strutture pubbliche, mentre quelli (come l'Italia) che si trovano ad affrontare la trasformazione della società da un tempo relativamente breve faticano a trovare un equilibrio tra richieste in conflitto.

Il ritardo nell'attenzione al problema in particolare in Italia è dovuto anche al fatto che la religione cattolica, maggioritaria e facente parte del nostro patrimonio storico culturale, presenta ben poche regole alimentari, quasi tutte orientate alla mera astensione o parziale digiuno, che di fatto creano pochi problemi di riconoscimento perché la regola generale è «mangiare tutto, mangiare con tutti e ringraziare Dio»¹².

Questo spiega la presenza in Italia di normative scarse, di natura fondamentalmente programmatica¹³ e, dunque, lacunose che, nei fatti, lasciano alle realtà

¹¹ Così A.G. CHIZZONITI, *op. cit.*, p. 24.

¹² Sulla libertà alimentare dei cattolici che si pone come novità e come superamento della complessità delle prescrizioni ebraiche si veda L. DE GREGORIO, *Alimentazione e religione: la prospettiva cristiano-cattolica*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, p. 47 ss. Sul punto anche M. RICCA, *op. cit.*, p. 51 ss. che scrive: «I Cristiani, mediamente, hanno manifestato una tendenza costante a svalutare le prescrizioni alimentari di origine ebraica. (...) I Padri della Chiesa sostennero che i divieti alimentari avessero carattere allegorico, spirituale, e non letteralmente materiale» (p. 52).

¹³ Si veda il d.p.r. 13 maggio 2005 di approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato in cui si legge che è riconosciuto ai detenuti appartenenti a confessioni senza intesa (come l'islam) il diritto alla pratica e professione della propria fede religiosa (in particolare, ai musulmani è garantito il diritto al vitto e il diritto di consumare i pasti in porzione doppia dopo il tramonto nel periodo del Ramadan) e sono allestite ove possibile apposite sale per la preghiera islamica. Si veda anche *Alimentazione differenziata ed interculturalità*, Parere del Comitato nazionale per la bioetica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 17 marzo 2006.

locali (i comuni essenzialmente) la soluzione dei problemi pratici con inevitabili differenze di trattamento e discriminazioni da luogo a luogo.

Dal punto di vista del diritto pattizio, vale a dire concordato tra Stato e confessioni religiose (art. 8, comma 3, Cost.), l'unica intesa che disciplina espressamente la questione del cibo è quella con le Comunità ebraiche italiane che all'art. 7 garantisce agli ebrei che si trovano in alcune comunità separate il diritto di osservare le prescrizioni in materia alimentare senza oneri per le istituzioni interessate¹⁴. In generale, in relazione ai detenuti, il d.p.r. n. 230/2000 sull'ordinamento penitenziario si limita a prevedere che: «nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose» (art. 11).

Alcuni paesi europei sono più sensibili sul punto¹⁵, ma l'interrogativo di fondo resta fermo: fino a che punto l'ordinamento secolare può e deve dare riconoscimento a queste istanze di rispetto di regole religiose? Può disinteressarsene e perseguire una "neutralità" dello spazio pubblico che realizzi nei fatti una discriminazione per tutti coloro che si trovano costretti a mangiare alimenti che considerano nocivi per il loro corpo e per la loro anima? D'altra parte anche aderire a tutte le istanze religiosamente orientate potrebbe finire per creare eccessivi particolarismi e incontrollabili statuti speciali.

Il rispetto delle regole religiose nell'alimentazione costituisce, infatti, un fattore fortemente identitario che segna molto chiaramente il confine tra chi sta dentro o chi sta fuori. Dunque dando voce e riconoscimento a queste istanze i pubblici poteri favoriscono l'integrazione delle minoranze o marcano differenze che rallentano proprio l'integrazione? E soprattutto: quanto è importante consentire ai fedeli di mangiare in modo non solo sano e sicuro ma anche lecito e conforme ai dettami della loro coscienza?

Una parziale e iniziale risposta a queste complesse domande ci viene dall'Europa o, meglio, dalla giurisprudenza di Strasburgo.

¹⁴ Art. 7, legge n. 101/1989 "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane": «1. L'appartenenza alle forze armate, alla polizia o ad altri servizi assimilati, la degenza in ospedali, case di cura o di assistenza pubbliche, la permanenza negli istituti di prevenzione e pena non possono dar luogo ad alcun impedimento nell'esercizio della libertà religiosa e nell'adempimento delle pratiche di culto. 2. È riconosciuto agli ebrei che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 il diritto di osservare, a loro richiesta e con l'assistenza della Comunità competente, le prescrizioni ebraiche in materia alimentare senza oneri per le istituzioni nelle quali essi si trovano». In relazione all'ordinamento penitenziario italiano si ricorda il d.p.r. n. 230/2000 che all'art. 11 prevede: «Le tabelle vittuarie devono essere aggiornate almeno ogni cinque anni. Nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose». Su questi aspetti in relazione al diritto italiano si veda A.G. CHIZZONITI, *op. cit.*, p. 39 ss.

¹⁵ Per alcuni spunti si vedano A. GIANFREDA, *La tutela delle prescrizioni alimentari religiose nella normativa del Regno Unito* e S. COGLIEVINA, *La tutela delle diversità alimentari religiose in Spagna*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente p. 155 ss. e p. 193 ss.

La Corte europea dei diritti dell'uomo in due recenti pronunce (rispettivamente del 2011 e del 2014) contro la Polonia e la Romania che non avevano consentito a detenuti buddisti di mangiare secondo le regole della loro religione (fondamentalmente chiedevano un pasto vegetariano) ha condannato gli Stati per violazione dell'art. 9 della Convenzione (libertà di pensiero di coscienza e di religione)¹⁶.

La Corte ha concluso che il diritto di mangiare conformemente ai dettami della propria religione rientra appieno nell'ambito di tutela dell'art. 9.

Esso è un atto di esercizio di libertà religiosa, e, conseguentemente, costituisce restrizione della stessa libertà obbligare qualcuno ad alimentarsi con cibo ritenuto illecito o comunque vietato.

La riconduzione del diritto a un cibo conforme (o quantomeno non difforme) ai propri precetti religiosi nell'alveo dell'art. 9 non è così scontata sia perché la Corte è solita ripetere che non tutti i comportamenti sorretti da una motivazione religiosa rientrano nell'ambito di tutela dell'art. 9¹⁷ e sia perché in questo caso il riconoscimento del diritto implica degli obblighi positivi di tutela in capo allo Stato che si deve attivare per proporre alimenti differenziati.

La Corte lascia come sempre libero lo Stato di trovare il bilanciamento degli interessi in gioco più consono al proprio ordinamento interno ma non manca di sottolineare a più riprese che nell'operazione di bilanciamento grande importanza deve essere riconosciuta alla possibilità per il fedele di ricorrere a soluzioni alternative conformi o quantomeno non difformi alla propria coscienza. Se queste non ci sono (nel caso di specie si sottolineava il sopraggiunto divieto di farsi spedire cibi da casa) lo Stato deve attivarsi per trovarne una che rispetti la libertà religiosa e di coscienza del singolo.

¹⁶ Cfr. *Jakóbski v. Polonia*, 7 marzo 2011 e *Vartic v. Romania*, 17 marzo 2014.

¹⁷ Tra le molte si veda *Sabin v. Turchia*, 10 novembre 2005: «While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists the various forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance. Article 9 does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief» (par. 105). Sulla qualificazione del diritto ad un cibo conforme ai dettami della propria coscienza come diritto soggettivo si veda anche, nella giurisprudenza italiana, Cass. pen., I sez., n. 41474/2013 in cui si legge che a fronte di un reclamo del detenuto, che in riferimento al trattamento penitenziario individuava determinati comportamenti dell'Amministrazione penitenziaria come una violazione al proprio diritto di libertà di culto religioso, rispetto al quale la dieta vegetariana deve ritenersi un corollario di pratica rituale, l'essersi il magistrato di sorveglianza limitato a comunicare al ricorrente, all'esito di procedura informale, una relazione dell'amministrazione penitenziaria in merito alla non inclusione di maestri buddisti Zen nel novero dei ministri di culto abilitati all'ingresso nelle strutture penitenziarie ed un provvedimento in materia di vitto, assunto su reclamo di altro detenuto, si configura effettivamente come un mancato rispondere con motivazione specifica al reclamo del detenuto, nel senso che la comunicazione in questione non può costituire, in effetti, «valida risposta sia sul piano procedimentale sia sul piano del contenuto».

Dice la Corte: «In this respect, the Court reiterates that whether the case is analysed in terms of a positive duty on the State to take reasonable and appropriate measures to secure the applicant's rights under paragraph 1 of Article 9»¹⁸ e, ancora, «The Court also notes that the applicant was offered little alternative, especially after the entry into force of the order of the Minister of Justice no. 3042/2007 that prohibited food parcels being received by post. Even if it had still been possible to receive parcels from the family when they visited the prison, the Court takes the view that this would have had only limited effect, since it would have been dependent on the financial and geographical situation of the family»¹⁹.

L'aspetto dell'assenza o presenza di alternative percorribili era già stato messo in particolare evidenza dalla Corte nella sentenza *Cha'are Shalom ve Tsedek v. Francia* del 2000 in materia di macellazione rituale.

Nel caso di specie una associazione religiosa di matrice israelitica lamentava la violazione dell'art. 9 della Convenzione a causa del rifiuto della pubblica autorità a rilasciarle la necessaria autorizzazione a esercitare la macellazione rituale.

La Corte ha ritenuto insussistente la violazione proprio in ragione del fatto che fossero presenti alternative percorribili per gli aderenti alla confessione posto che «In the Court's opinion, there would be interference with the freedom to manifest one's religion only if the illegality of performing ritual slaughter made it impossible for ultra-orthodox Jews to eat meat from animals slaughtered in accordance with the religious prescriptions they considered applicable»²⁰. «But that is not the case. It is not contested that the applicant association can easily obtain supplies of "glatt" meat in Belgium. Furthermore, it is apparent from the written depositions and bailiffs' official reports produced by the interveners that a number of butcher's shops operating under the control of the ACIP make meat certified "glatt" by the Beth Din available to Jews»²¹.

Va nello stesso senso il diritto dell'Unione Europea.

Il Regolamento 1099/2009 CE del Consiglio, recentemente entrato in vigore, che regola le modalità di macellazione degli animali, prevede che «1. Gli animali sono abbattuti esclusivamente previo stordimento. La perdita di coscienza e di sensibilità è mantenuta fino alla morte dell'animale».

L'art. 4 dello stesso prevede però una speciale deroga per la macellazione rituale, infatti «Le disposizioni di cui al paragrafo 1 non si applicano agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello». In questi casi la macellazione avviene mediante lo sgozzamento che recida insieme trachea, arterie ed

¹⁸ *Vartic v. Romania*, par. 45.

¹⁹ *Vartic v. Romania*, par. 50.

²⁰ *Cha'are Shalom ve Tsedek v. Francia*, 27 giugno 2000, par. 80.

²¹ *Cha'are Shalom ve Tsedek v. Francia*, par. 81.

esofago per favorire la fuoriuscita di sangue ed evitare il più possibile la sofferenza. Nei considerando si legge: «Il presente regolamento rispetta di conseguenza la libertà di religione e il diritto di manifestare la propria religione o la propria convinzione mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti, come stabilito dall'articolo 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»²².

Per l'Europa, dunque, alimentarsi anche secondo i dettami della propria coscienza (o quantomeno non in contrasto con essi) è un diritto fondamentale dell'uomo del quale gli Stati secolari devono tenere conto quantomeno al fine di offrire una alternativa percorribile.

²² Sul punto, diffusamente, R. BOTTONI, *La macellazione rituale in Unione europea e nei Paesi membri: profili giuridici*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, p. 273 ss. Si veda anche A. ROCCELLA, *Macellazione e alimentazione*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 201 ss.

BENI PRIMARI (CIBO, ACQUA) E LAVORO UMANO SOSTENIBILE

Tiziana Vettor

SOMMARIO: 1. Sviluppo sostenibile e *green jobs*. – 2. Diritto al lavoro, diritto al cibo. – 3. Povertà, disoccupazione. – 4. Sfide globali. Spunti conclusivi.

1. *Sviluppo sostenibile e green jobs*

La riduzione del suolo agricolo, la scarsità d'acqua, la perdita della biodiversità e la deforestazione sono alcuni degli effetti di una crisi ambientale che sta determinando profondi cambiamenti e la cui analisi richiede un approccio multidisciplinare in grado di comprendere le interazioni tra ambiente, economia e società.

A una prospettiva di questo genere si rifanno diversi atti e documenti internazionali, tra cui quelli provenienti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), elaborati in seno alla Conferenza del 2007¹ poi ripresi e rilanciati dalla Conferenza ONU svoltasi a Rio de Janeiro nel 2012² e dalla Conferenza, sempre dell'OIL, del 2013³.

In particolare, nel 2013, l'OIL ha fatto propri i contenuti di un dibattito internazionale sullo sviluppo sostenibile attraversato dalla consapevolezza di dover far fronte, in un contesto sempre più globalizzato, a due crisi contemporaneamente, quella ambientale e quella economico-sociale. E di doverlo fare, per poterle superare entrambe, insieme, proponendo così un modello di sviluppo tale da non pregiudicare la soddisfazione dei bisogni delle generazioni di oggi né quella delle generazioni a venire⁴.

¹ Cfr. 96th Session of the International Labour Conference, <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/96thSession/lang-en/index.htm>.

² Cfr. Report of the United Nations Conference on Sustainable Development, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/16&Lang=E.

³ Cfr. 102nd Session of the International Labour Conference, <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/102/lang-en/index.htm>.

⁴ Il concetto di sviluppo sostenibile, a partire dal 1987, anno della sua definizione ufficiale da

In questo quadro di elaborazione, l'OIL ha assunto e assume la *green economy* e il c.d. lavoro "verde" come fattori propulsivi dello sviluppo sostenibile, non solo dal punto di vista ambientale, ma anche e soprattutto da quello economico e sociale. Nel rispetto del *core* delle politiche OIL a far tempo dal 1999 – che nel cosiddetto *decent work* esprimono la *summa* ma anche il punto di partenza e l'essenza della missione che l'Organizzazione internazionale si è data sin dalla sua istituzione, nel 1919⁵ – il concetto di "lavoro verde" prevede che esso debba essere anche dignitoso (*decent*), ovvero in grado di garantire un reddito adeguato, tutele sociali, rispetto dei diritti, partecipazione alle scelte economico-aziendali. Non solo: che possa anche essere un lavoro in cui si facciano strada quelle pro-pensioni e quelle attività – proprie dell'ambito domestico – tese a preservare, difendere, curare e migliorare, arricchendolo, l'ambiente che ci ospita, dove si genera e sperimenta la vita al fine di soddisfarne i bisogni.

La messa al bando di azioni distruttive per il Pianeta impone, dunque, che si debba anche parlare di lavoro, a condizione però che se ne discuta secondo nuovi paradigmi e a partire da una nuova idea di economia. Per meglio dire: la prospettiva dello sviluppo sostenibile impone una fase di trasformazione economica il cui motore si sostanzia nel rispetto dell'ambiente e della responsabilità sociale. Un'economia in cui il lavoro è dignitoso e si trasforma in "verde".

2. *Diritto al lavoro, diritto al cibo*

Questa concezione di "lavoro umano sostenibile" si iscrive pienamente nella tradizione giuridica di molti Paesi, ove dignità e qualità del lavoro sono al centro della disciplina lavoristica. Tra di essi quella dell'ordinamento italiano.

Sotto questo profilo, per quanto qui di interesse e analisi, si pensi a quanto disciplinato dal combinato disposto degli artt. 4, comma 1 e 36, comma 1, Cost., a mente del quale l'affermazione piena e compiuta del lavoro come "diritto" – cui corrisponde un aspetto di doverosità da parte dei pubblici poteri e non come mera aspirazione individuale – deve corrispondere un reddito adeguato (*id est* proporzionato e sufficiente)⁶. Nella prospettiva indicata, vale inoltre richiamare l'art. 41, comma 2, Cost. che frappone al riconoscimento costituzionale della libertà di iniziativa economica privata i limiti invalicabili della dignità, dell'utilità socia-

parte della Commissione Brundtland, è molto vasto e comprende, oltre quelle in esame, varie problematiche, fra cui la crescita demografica, nonché il ruolo delle istituzioni a livello nazionale e internazionale, cfr. A. LANZA, *Sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁵ Cfr. C. MASSIMIANI, *Flessicurezza e lavoro dignitoso in Europa: una convivenza possibile?*, in *Dir. lav., Riv. crit. dir. lav.*, 2008, 3, p. 833.

⁶ Cfr., per tutti, T. TREU, *Conclusioni. Dignità personale e categorie del Diritto del lavoro*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, Vita e Pensiero, Milano, 2011, p. 201 ss.

le, della sicurezza e della libertà, nonché quanto affermato dalla generale disciplina prevenzionistica ex d.lgs. n. 81/2008 e successive modifiche. Il riferimento va, in particolare, sia al punto in cui la legge delegata definisce il concetto di “salute” nel lavoro, intendendo quello stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un’assenza di malattia o d’infermità⁷, sia alla parte in cui la medesima legislazione regola l’obbligo datoriale di redazione della relazione sulla valutazione dei rischi⁸, in base alla quale la tutela della salute e della sicurezza del lavoro subisce una curvatura in senso soggettivo. Ci si riferisce all’obbligo di considerare le diverse caratteristiche personali di chi lavora, a partire da quella rappresentata dalle differenze di genere⁹, e all’obbligo di considerare ulteriori specifici rischi a tutela dell’integrità fisica e morale: i cosiddetti rischi psicosociali o da stress-lavoro correlato¹⁰, che involgono la qualità della dimensione sociale e organizzativa, ovvero la qualità delle relazioni umane implicate nel lavoro.

Ma vi è di più. Tale elaborazione impone di considerare importanti connessioni con il tema dell’accesso ai beni primari, in particolare per quanto concerne il diritto al cibo.

Classificato come diritto umano fondamentale, ma anche come uno di quei nuovi diritti facenti parte della quarta o della quinta generazione¹¹, esso include non soltanto il diritto di ogni individuo alla libertà dalla fame, ma anche quello a un’alimentazione sana. Ora, è proprio su questo doppio crinale del significato del diritto al cibo, sia come tenore di vita adeguato sia come sicurezza alimentare, che lo stesso incontra uno dei punti qualificanti del *green job*. Come si è detto, tale concetto allude a un lavoro che deve fornire *in primis* un reddito adeguato, di guisa che andrebbe scemando la complessità della questione della liberazione dalla fame, ma anche un lavoro dove si genera e si sperimenta la vita, ancorato a parametri di qualità e benessere, soggettivo e organizzativo. Il che appare niente

⁷ Cfr. art. 2, comma 1, lett. o). Sul punto, si veda, per tutti, P. CAMPANELLA, *La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni* (art. 2, D.lgs. 9.4.2008, n. 81), in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet giuridica, Milano, 2010, p. 72 ss.

⁸ Cfr. art. 28, comma 1. Per un commento, si veda S. BERTOCCO, *Contenuto della valutazione dei rischi* (art. 28, D.lgs. 9.4.2008, n. 81), in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 292 e, *ivi*, ampi rinvii alla dottrina.

⁹ Cfr. R. NUNIN, *Lavoro femminile e tutela della salute e della sicurezza: nuovi scenari per una prospettiva di genere dopo il d.lgs. n. 81/2008*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2011, p. 386; ID., *Tutela della sicurezza sul lavoro e prevenzione dei rischi per le lavoratrici: un nuovo terreno per il gender mainstreaming*, in *Salute e Società*, n. 1, 2014, p. 111.

¹⁰ Cfr., tra gli altri, R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato. Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, EUT, Trieste, 2012; G. LUDOVICO, *Lo stress lavoro correlato tra tutela prevenzionistica, risarcitoria e previdenziale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2011, p. 401.

¹¹ Cfr. art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell’essere umano; art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

affatto disgiunto dal tema dell'accesso «fisico, sociale ed economico ad alimenti» non solo sufficienti, ma anche «sicuri e nutrienti»¹² (*food security*).

3. Povertà, disoccupazione

I fondamenti teorici del *decent work* che si trasforma in “verde” appaiono, poi, particolarmente fecondi ai fini della lotta alla povertà e alla disoccupazione, che, ugualmente irrelata alla garanzia dell'accesso al cibo, si pone altresì quale sfida, fra le più importanti, derivante dalla crisi ambientale contemporanea¹³.

Sotto il primo profilo, il potenziale del lavoro “verde” si esprime non soltanto mediante il riconoscimento di un reddito adeguato e, quindi, del principio della redistribuzione della ricchezza, ma anche attraverso la previsione di tutele sociali.

È quanto emerge nella fonte internazionale e, non diversamente, in quella interna all'ordinamento, in base al richiamo non solo dell'art. 36, comma 1, Cost., e, ivi, del parametro costituzionale di determinazione della retribuzione rappresentato dal requisito della «sufficienza»¹⁴, ma altresì, tra tutti, del disposto dell'art. 38 Cost., da considerare appunto pietra angolare dello sviluppo di mezzi adeguati, sia sul fronte degli interventi per coloro che si trovano in una condizione a rischio di povertà e di emarginazione sociale, sia sul fronte del sostegno, rispetto a un'elencazione non tassativa di eventi generatori di bisogno (infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria), delle lavoratrici e dei lavoratori¹⁵.

Si è inoltre sottolineato che l'accezione di lavoro verde presuppone la transizione a una nuova economia: la cosiddetta *green economy*, che secondo i dati provenienti da diverse fonti disponibili, istituzionali e non, sui *trend* occupazionali a livello internazionale, europeo e nazionale, costituirebbe un fattore propulsivo di economia reale consentendo, soprattutto a chi si affaccia per la prima volta al mondo del lavoro, maggiori opportunità di impiego.

Questo è quanto emerge, in particolare, da una ricerca realizzata da OIL e UNEP¹⁶ del 2012, che valutava in circa sessanta milioni di posti di lavoro gli impatti occupazionali di una riconversione ecologica dell'economia, nonché da quan-

¹² Definizione elaborata nel *World Food Summit Fao* del 1996.

¹³ Infatti, vi sono esempi di catastrofi naturali che, come evidenziato dall'OIL, ma non solo, determinano un esteso impoverimento dei lavoratori, ma anche la perdita di migliaia di posti di lavoro e/o la distruzione di migliaia di piccole medie imprese.

¹⁴ Cfr., tra tutti, F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*, 2, *Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, Torino, 2013.

¹⁵ Cfr., tra tutti, M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2014.

¹⁶ *United Nations Environment Programme*.

to evidenziato dall'OCSE avanzando stime di venti milioni di posti di lavoro, per i prossimi trent'anni, solo per le energie rinnovabili¹⁷.

Una conferma a quanto detto sopra è, infine, quella che proviene dalla stessa Unione Europea che, negli anni, ha rinnovato l'impegno ad affrontare le problematiche energetiche sotto il profilo non solo della sostenibilità ambientale, ma anche della crescita economica e occupazionale. In particolare, la Commissione ha fornito indicazioni precise, in occasione della Conferenza ONU del 2012, su una definizione di *green economy* non solo come protezione e gestione sostenibile dell'ambiente, ma anche come capacità di migliorare il benessere e consentire nuove opportunità di lavoro equo, dignitoso e inclusivo, e ha per questo indirizzato la *roadmap* europea per lo sviluppo di un'economia *low carbon*¹⁸.

4. Sfide globali. Spunti conclusivi

Alla luce di quanto detto sin qui è forse utile una sintesi, unitamente alla formulazione di qualche considerazione finale.

È affermazione condivisa, nella prospettiva degli studi sullo sviluppo sostenibile, quella secondo cui l'attuale crisi ambientale rischia di compromettere il nostro presente ma, soprattutto, il futuro delle nuove generazioni del Pianeta, rendendo necessario che si dia avvio a un ampio processo trasformativo che veda al centro il lavoro, secondo nuovi paradigmi e a partire da una nuova economia.

In proposito nella fonte internazionale si è elaborato il concetto di *green job*, e cioè tale da assumere significati e funzioni rilevanti dal punto di vista sia dell'individuo sia della società, anche sotto forma "economica", allo scopo di consentire alle persone condizioni di vita dignitose.

Questa concezione di lavoro umano sostenibile, sarebbe, poi, da collocare al centro della garanzia all'accesso ai beni primari.

Come si è detto, il concetto di *green job*, sia nella fonte internazionale sia in quella interna a molti ordinamenti, come il nostro, allude a un lavoro *decent*, che deve fornire, anzitutto, un reddito adeguato, ma anche un lavoro dove si sperimenta la vita, agganciato a parametri soggettivi come la dignità e la qualità.

Infatti, si dovrebbe parlare di diritto al cibo, e all'acqua quale elemento essenziale del primo, non soltanto come diritto di ogni individuo alla libertà dalla fame, e dunque come pretesa a un tenore di vita adeguato, ma anche a un'alimentazione sana, sicura, raggiungibile presumibilmente solo per il tramite di un lavoro, come è appunto nelle caratteristiche del *green job*, orientato al primato del benessere personale e organizzativo.

¹⁷ Cfr. M.T. PALLESCHI, *Sviluppo sostenibile, lavoro dignitoso, green jobs: gli imperativi del Rapporto ILO 2013*, in <http://isfoloia.isfol.it/handle/123456789/605>.

¹⁸ *Eadem*.

Ma il potenziale del lavoro “verde” si esprime anche in termini di lotta alla povertà e alla disoccupazione – tema da considerare non solo intimamente collegato alla stessa garanzia dei beni primari, ma fra le più importanti sfide poste dalla crisi ambientale oggi – e questo sia mediante il riconoscimento di adeguate tutele implicite sia all’aspetto della redistribuzione della ricchezza sia alle misure di *Welfare*.

Per quanto concerne l’occupazione, si è infine osservato che i dati che provengono da diverse autorevoli istituzioni confermano la tesi che vede nella *green economy* la leva per la creazione di lavoro in settori produttivi completamente innovativi o per la riqualificazione di quelli esistenti. Il che non è privo di conseguenze positive, specie per i giovani in cerca di una collocazione lavorativa.

La ricerca di criteri per l’individuazione e il riconoscimento di “lavori verdi” va dunque affrontata.

Certamente non potrà essere lavoro *green* e *decent* il tanto lavoro irregolare e sottopagato di cui il mondo è testimone, rispetto al quale si registra una sistematica violazione, in particolare, dei livelli retributivi e delle garanzie a tutela della salute e sicurezza del lavoro.

In proposito, si è parlato di un ritorno a forme di *neo* schiavitù, e questo soprattutto per quanto concerne la componente straniera del mercato del lavoro, la cui presenza, nel nostro come in altri Paesi, appare spiegabile in base a ragioni motivate (anche) da problemi ambientali: perdita di suolo agricolo, siccità prolungate, inondazioni improvvise e altri effetti devastanti connessi alla crisi ambientale.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2015
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

Collana della Scuola di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Per i tipi Giuffrè

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicola Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2004.

23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*. Atti del Convegno – Milano, 22 aprile 2004, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland*. Atti del Convegno in onore di David Garland – Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati?* Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.
30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, *“Sentimento religioso” e bene giuridico. Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà – Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calveti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno – Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.

43. Mariangela Ferrari, *La compensatio lucri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.
58. *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicolopulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.

66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Mariarosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.
88. Alessandra Daccò, *«Diritti particolari» e recesso dalla s.r.l.*, 2013.

89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.

Per i tipi Giappichelli

96. *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. Barbara Biscotti-Elisabetta Lamarque, *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, 2015.