

LA GIURIDIFICAZIONE DEL SETTORE ALIMENTARE

Diritto Amministrativo, fasc.4, 2015, pag. 657

Margherita Ramajoli

Classificazioni: COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA - Leggi - - in genere

Sommario: 1. I tempi della giuridificazione. — 2. I livelli della giuridificazione. — 3. Le ragioni della giuridificazione. — 4. Le modalità della giuridificazione. — 5. Giuridificazione e identità culturale tra integrazione e differenziazione.

1. I tempi della giuridificazione.

Con il termine giuridificazione (*Juridification*), equivalente dell'espressione tedesca *Verrechtlichung*, s'allude alla sottoposizione di una serie di attività umane — in precedenza libere, oppure soggette soltanto a convenzioni sociali — a regole formali, sia quanto a fonte, sia quanto a contenuto prescrittivo (1). Si tratta di una nozione nata in ambito sociologico e secondo Teubner, cui si devono gli studi più approfonditi in materia, è una brutta espressione (*ugly word*) per descrivere un fenomeno complesso, contrassegnato da una produzione normativa come risposta ad attese regolative intrinsecamente presenti nei vari “sistemi” sociali, operando nella “direzione di allestire una formalizzazione giuridica delle condizioni alle quali il sociale attualmente è comprensibile a se stesso, ossia è *sistema*” (2).

La nozione di giuridificazione ha poi trovato successivo sviluppo anche in campo giuridico. In questo contesto è stata impiegata con accezioni diverse: come sinonimo di traduzione in formule giuridiche di nuove fattispecie (corrispondente alla vecchia sussunzione o qualificazione), come intervento legislativo su attività originariamente governate dall'autonomia negoziale, o come mezzo inteso a garantire maggiore democraticità delle decisioni, affidate a un'ampia maggioranza e pertanto sottratte a singoli o a gruppi prevaricatori (3).

Su un piano generale varie sono le ragioni della giuridificazione. Esse spaziano dall'esigenza di conformarsi a una misura di giustizia garantita solo dalla legge, in quanto in grado di premiare le istanze di corretta allocazione e redistribuzione delle risorse, all'esigenza di dare seguito anche sul piano della tutela al progressivo riconoscimento giuridico degli interessi diffusi, dall'esigenza di rafforzare la tutela debole offerta da soggetti privati da cui promanano espressioni formali di autodisciplina all'esigenza di avocare la titolarità delle decisioni che, appartenendo alla collettività, non siano imputabili a soggetti non rappresentativi (4).

Al tempo stesso noti ed evidenti sono costi e difetti della giuridificazione, identificabili essenzialmente nella “iperlegislazione” e nel “pangiuridicismo” (5).

In questa logica potrebbe apparire paradossale considerare la giuridificazione del settore alimentare come una conquista recente, perchè da sempre cibi e bevande hanno interessato il nostro legislatore. Tuttavia a lungo l'attenzione normativa nel settore alimentare si è concentrata su singoli aspetti della materia e ha avuto una finalità limitata, identificabile nello scopo di evitare frodi e danni alla salute, in quanto ha dominato la prospettiva di tutela della sicurezza alimentare (6).

Per parlare propriamente di giuridificazione del settore alimentare devono realizzarsi due condizioni. Anzitutto la presa in carico da parte dei pubblici poteri non solo dell'interesse sanitario, ma anche di tutti gli altri eterogenei interessi in gioco, identificabili essenzialmente con la tutela dell'agricoltura, dell'utilizzo dei suoli, dell'ambiente, degli scambi commerciali, del consumatore e della sicurezza dei lavoratori. In secondo luogo, al suddetto ampliamento di fini istituzionali si deve accompagnare l'allargamento del campo di intervento normativo, da estendere a tutta la catena alimentare e inclusivo di ogni profilo avente un'incidenza anche indiretta in materia (dall'etichettatura alla pubblicità, dai materiali di confezionamento alla tracciabilità degli

alimenti, dei mangimi e degli animali destinati alla produzione alimentare, dal ritiro degli alimenti e dei mangimi alla ricerca e allo sviluppo tecnologico).

Dal punto di vista ordinatorio, questo passaggio fondamentale nel segno della giuridificazione è stato opera non tanto del legislatore nazionale, quanto piuttosto di quello europeo. Invece, dal punto di vista temporale esso è convenzionalmente collocabile all'inizio di questo secolo, con l'emanazione del Regolamento 2002/178/CE 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 (EFSA) e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (7).

Prima di questa data, come la stessa Commissione europea ha riconosciuto nel suo Libro verde e nel suo Libro bianco sulla sicurezza alimentare, è stata dominante in materia una prospettiva frammentaria, priva d'organicità e talvolta anche incoerente (8).

Non che questa frammentarietà sia del tutto venuta meno, ma un testo come il regolamento n. 178, definito la "base costituzionale" del diritto alimentare europeo, mira alla riconduzione a sistema dell'intero settore. Il regolamento, nonostante sia testualmente relativo alla cd. *food safety*, è concepito come una sorta di "legislazione alimentare generale" (così è rubricato il Capo II del regolamento) e quindi come una legge quadro del diritto alimentare, cui attenersi in occasione dell'adozione di norme successive da parte sia dell'Unione europea sia dei singoli Stati membri (art. 4) e si prefigge molteplici finalità, e cioè la garanzia di "un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti, compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno" (art. 1, parr. 1-2) (9).

L'individuazione di questo spartiacque temporale per la giuridificazione del settore alimentare appare dunque giustificato (10).

2. I livelli della giuridificazione.

In un'indagine sulla giuridificazione del settore alimentare la scomposizione degli "attori istituzionali" e degli "interessi" non è puramente formale, dal momento che non vi è sempre corrispondenza tra i primi e i secondi. Il settore dell'alimentazione è territorio di un irrisolto ordine di tensioni relativo all'assetto delle competenze ed è parimenti luogo di emersioni di conflitti di interessi che seguono traiettorie non sempre lineari.

Titolari del potere normativo non sono unicamente gli Stati nazionali, nè le Regioni, nè l'Unione europea, ma anche organizzazioni di dimensioni globali come la WTO (*World Trade Organization*), o soggetti di incerta qualificazione come la CAC (*Codex Alimentarius Commission*). Ognuno di questi soggetti è interessato a intervenire nel processo normativo a causa vuoi del carattere mondiale della circolazione dei prodotti alimentari, vuoi del fatto che la filiera alimentare non sempre nasce e termina entro i singoli confini nazionali, vuoi, più in generale, della dimensione necessariamente sovranazionale di alcune questioni giuridiche legate agli alimenti. Quest'elemento di complessità istituzionale si rifrange sulle ragioni della giuridificazione del settore alimentare, che, come si avrà modo di verificare al paragrafo successivo, possono essere diverse e antitetiche a seconda del livello di governo considerato, ma possono seguire anche parabole più complesse, stante quella mancata corrispondenza tra attori e interessi cui si è accennato.

Il sistema normativo in materia alimentare presenta dunque natura composita: accanto a disposizioni contenute in leggi statali e regionali, vi sono anche e soprattutto normative europee e norme pattizie internazionali. Ma in questo panorama di pluralismo di fonti normative sussistono ulteriori fattori di complessità: al diritto positivo si affianca il diritto giurisprudenziale, alla *hard law* una *soft law*, alla *juridification* pubblicistica una *juridification* privatistica.

Da un lato, la giuridificazione del settore alimentare è processo profondamente debitore nei confronti dell'opera della giurisprudenza, specie della Corte di giustizia, la quale in maniera creativa ha saputo ricavare dagli originari angusti fondamenti di legittimazione ampi spazi d'intervento per la Comunità europea prima e per l'Unione europea poi (11).

Dall'altro, la giuridificazione del settore alimentare si compie non solo in virtù dello strumentario tradizionale del diritto, ma anche, specie a livello sovranazionale, grazie a un armamentario più recente, spesso all'insegna dell'informalità, che porta con sé una fuga dalla sfera pubblica classicamente intesa e che rende problematica la stessa distinzione tra pubblico e privato. Modello emblematico di attore "ibrido" è proprio la CAC, organismo a composizione prevalentemente pubblica, competente a emanare standard sulla sicurezza alimentare sulla base di pareri tecnici rilasciati da comitati di esperti scelti nell'ambito del settore privato (12).

Più in generale, in materia alimentare si viene a realizzare una particolare interazione tra diritto pubblico e diritto privato, come testimoniato dalla disciplina in tema di certificazioni di qualità agro-alimentare: il potere di controllo nel campo della sicurezza alimentare è per lo più affidato ad autorità pubbliche, rispetto alle quali, tuttavia, sono frequenti richiami a forme privatistiche di qualificazioni e di certificazione delle qualità (13). Tutto ciò determina una concorrenza tra fonti eterogenee, rispetto alla quale il tradizionale principio di gerarchia tra le medesime non è destinato a funzionare.

Il monismo statale è eroso sia dall'alto, ossia dalle potestà sovranazionali, sia dal basso, dalle potestà regionali. Infatti se originariamente la materia "alimentazione" era di esclusiva competenza legislativa statale, la (ormai prima) riforma del Titolo V della Seconda parte della Costituzione è intervenuta a modificare il precedente assetto comprendendo la materia tra quelle di potestà legislativa concorrente (art. 117, co. 3, Cost.) (14). L'attuale nuovo testo dell'art. 117 Cost. ha però abolito le materie concorrenti e così la sicurezza alimentare è ritornata materia di legislazione esclusiva.

Infine, il parziale trasferimento di poteri all'Unione europea porta a delineare relazioni inedite tra i vari Stati membri. In questa logica va letta la procedura di mediazione prevista dall'art. 60 del già menzionato regolamento n. 178/2002. Ai sensi della suddetta disposizione uno Stato membro, qualora ritenga che una misura adottata da un altro Stato membro nel campo della sicurezza alimentare sia incompatibile con la normativa europea, oppure possa incidere sul funzionamento del mercato interno, ha il potere di deferire la questione alla Commissione, che ne informa immediatamente l'altro Stato membro interessato. A questo punto i due Stati membri e la Commissione "si adoperano in ogni modo per risolvere il problema" e in caso di mancato raggiungimento dell'accordo la Commissione, al fine di dirimere il conflitto, ha il potere di richiedere all'Autorità europea per la sicurezza alimentare un parere su ogni questione scientifica controversa. La tutela della disciplina alimentare europea passa dunque anche attraverso la legittimazione ad attivare uno strumento conciliatorio riconosciuta in capo ad uno Stato membro, altro rispetto a quello la cui condotta viene in rilievo, dando vita a un originale nesso trilaterale tra due Stati membri e Commissione.

3. Le ragioni della giuridificazione.

Le ragioni della giuridificazione, intese come istanze che spingono i pubblici poteri a prendersi cura della materia alimentare, sono molteplici, si susseguono nel tempo e variano notevolmente a seconda dell'ambito territoriale considerato. Esse sono tali da coinvolgere interessi eterogenei in rapporto sia al momento produttivo, sia ai comportamenti degli operatori della distribuzione, sia alle esigenze degli utilizzatori finali. Trattasi di interessi che non hanno ancora trovato un assetto sufficientemente stabile in ordine alle diverse posizioni in gioco. Quest'ordine di tensioni si riverbera sul processo di giuridificazione, spesso caratterizzato da normative sostanzialmente di "transizione", in quanto destinate ad operare nel breve o medio periodo (15).

Non solo. Talune ragioni di giuridificazione paiono quasi una forma di reazione alle degenerazioni provocate dall'aver privilegiato istanze pregresse, altre, invece, sono utilizzate come scudo per nascondere esigenze meno nobili. Inoltre, regolatori ibridi, stante la loro composizione mista pubblica-privata, rischiano di essere catturati con maggiore facilità dai regolati, facendosi portatori di interessi non appartenenti alla generalità dei consociati, come testimoniato dall'esperienza dei comitati di esperti privati — competenti a rilasciare pareri tecnici sulla cui base vengono formulati gli standard nell'ambito della CAC —, i quali sono soliti intrattenere legami con le industrie agroalimentari o farmaceutiche (16).

Come detto, nell'ordinamento interno la tutela della salute, interesse "sensibile" per eccellenza, è stato il primigenio motore d'intervento normativo, sia pure del tutto settoriale. Ciò risulta con chiarezza dal disposto degli artt. 242 e ss. del T.U. delle leggi sanitarie (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265), in base ai quali erano soggetti a vigilanza "per la tutela della sanità pubblica" i fabbricanti e i commercianti di sostanze alimentari e di bevande di ogni specie, e anche dalla l. 30 aprile 1962, n. 283, che ha generalizzato queste linee di tendenza, proponendosi esplicitamente la "tutela della pubblica salute" nella produzione e nel commercio delle sostanze destinate all'alimentazione (art. 1).

È solo grazie agli impulsi europei che la materia alimentare riceve un'attenzione nella sua integralità. Ciò è avvenuto mediante un processo a tappe, che non è ancora terminato.

L'alimentazione è divenuta materia di competenza europea in quanto legata in modo stretto con settori che si sono posti come comunitarizzati fin dalle origini (agricoltura e zootecnia) (17). In ambito europeo originariamente la disciplina alimentare risultava connessa all'idea dello sviluppo del mercato unico europeo, del tutto coerentemente all'ispirazione di questo sistema sovranazionale. La creazione di uno spazio comune giustificava l'introduzione di normative intese a eliminare, mediante il ricorso al mutuo riconoscimento oppure a misure di armonizzazione, quegli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti alimentari posti dalle discipline nazionali. Siffatti ostacoli sono di vario tipo, abbracciando i requisiti relativi alla denominazione, ma anche alla forma, alle dimensioni, al peso, alla composizione, alla presentazione, all'etichettatura e al confezionamento di cibi o bevande (18).

Secondo una dialettica tipica e costante del diritto europeo, la costruzione concreta del mercato comune europeo si deve inizialmente non tanto all'opera del legislatore, quanto piuttosto all'emanazione di sentenze direttamente applicative dei principi di libertà di circolazione di cibi e bevande. Si allude qui alla nota sentenza *Dassonville* della Corte di giustizia, in materia di importazione di whisky, la quale stabilì che ogni normativa commerciale degli Stati membri idonea ad ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari dovesse essere considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative e come tale vietata dal diritto comunitario (19). Ci si riferisce poi all'altrettanto nota sentenza *Cassis de Dijon* (liquore alla frutta), con la quale la Corte di giustizia incluse all'interno delle misure equivalenti alle restrizioni quantitative anche le misure applicabili sia ai prodotti nazionali, sia ai prodotti esteri e introdusse così il principio del mutuo riconoscimento, in base al quale uno Stato membro non può vietare la commercializzazione sul proprio territorio di un prodotto fabbricato legittimamente in un altro Stato membro (20).

Dunque, l'interesse originario alla base della giuridificazione del settore alimentare è di tipo economico e coincide con la creazione e promozione del mercato europeo. È il giudice a farsene inizialmente carico in virtù del principio del mutuo riconoscimento, con la conseguenza che ogni prodotto alimentare legalmente fabbricato e posto in vendita in uno Stato membro deve essere, in linea di massima, ammesso sul mercato degli altri Stati membri (21).

Successivamente le ragioni della giuridificazione si arricchiscono grazie all'emergere di una cultura attenta alla protezione dei consumatori, che era già *in nuce* nella sentenza *Cassis de Dijon*. In questa logica la materia alimentare partecipa della più generale tendenza volta a reclamare

interventi pubblici sempre più estesi in ragione della crescita di domande e aspettative dei cittadini nei confronti dello Stato. Come si è visto nelle pagine iniziali, su questa tendenza poggiano le più profonde ragioni della giuridificazione, identificabili nella richiesta di maggiore giustizia nei settori c.d. deboli e nella più acuta consapevolezza dei loro diritti da parte di quelle categorie composte da soggetti cui si provvede con gli *status* di protezione (22).

Questo vale a maggior ragione nel settore alimentare, in cui la tutela del consumatore di alimenti spinge all'adozione di normative che impongono denominazioni di vendita e obblighi informativi sicuramente più stringenti rispetto a quelli previsti a tutela del consumatore genericamente inteso, a causa della peculiarità del bene considerato (23).

Il rigore riscontrabile in materia alimentare può divenire ancora più accentuato se, come un pendolo, si oscilla dal piano europeo a quello nazionale, la cui tradizionale ottica di tutela della salute umana si arricchisce proprio in virtù della sensibilità consumeristica. Recentemente la Corte di Giustizia ha preso atto di un ulteriore rafforzamento di tutela a livello nazionale, precisando che la disciplina europea si limita ad imporre alle autorità pubbliche un obbligo di informazione dei cittadini nel caso in cui vi siano ragionevoli motivi per sospettare che un alimento o mangime possa comportare un rischio per la salute umana o animale, ma di per sé non osta a una normativa nazionale che consenta di informare i cittadini quando un alimento, pur non essendo dannoso per la salute, sia inadatto al consumo umano. Dalla pronuncia emerge come sia in ultima istanza il giudice europeo a riconoscere che la tutela degli interessi dei consumatori in materia di sicurezza alimentare debba assumere un'importanza preponderante anche rispetto a considerazioni d'ordine economico, quali la libera commercializzazione dei prodotti: il consumatore ha il diritto di essere informato sui rischi alimentari pure nell'eventualità in cui questi rischi non compromettano la salute pubblica ed è lasciato alle autorità pubbliche nazionali un ampio margine di manovra nell'applicazione delle diverse normative, generali e speciali, europee e nazionali (24).

Anche a livello esclusivamente nazionale si nota un progressivo rafforzamento della tutela del consumatore di prodotti alimentari, che trae linfa da una pluralità di interessi pubblici. Ad esempio, il giudice amministrativo ha avuto occasione di precisare che le disposizioni contenute nel d.lgs. 21 maggio 2004, n. 169, di attuazione della direttiva 2002/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari, si pongono in rapporto di complementarità e non di alternatività con le norme del codice del consumo, in ragione della diversità degli interessi pubblici istituzionalmente tutelati dalle amministrazioni rispettivamente competenti. Se l'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è volta alla protezione del consumatore e degli interessi concorrenziali delle imprese, anche con riferimento ai messaggi pubblicitari costituiti dalle indicazioni inserite sulla confezione dei prodotti, di contro il controllo svolto dal Ministero della Salute sull'etichettatura del prodotto prima dell'immissione in commercio persegue la diversa specifica finalità di verificare la sicurezza e l'assenza di pericolosità per la salute umana. Con la conseguenza che la normativa di carattere generale in materia di tutela dei consumatori non pregiudica l'applicazione della disciplina in materia di salute e sicurezza, ma coesiste con essa (25).

Il rafforzamento del patrimonio dei diritti del consumatore non è legato unicamente a fattori di tipo culturale. La necessità di una presa in carico delle esigenze del consumatore di prodotti alimentari è stata imposta anche da elementi fattuali quali le crisi alimentari, tra cui quella cagionata negli anni Novanta del XX secolo dal diffondersi del morbo della cd. mucca pazza (*Bovine Spongiform Encephalopathy*), per risolvere la quale il diritto ha fornito molteplici risposte, vuoi mediante lo strumento tradizionale della distruzione del materiale specifico a rischio e il divieto di vendita, vuoi attraverso l'imposizione dell'etichettatura delle carni bovine per consentirne la tracciabilità e la trasparenza delle informazioni ai consumatori (26).

Ma, a ben vedere, la tutela degli interessi dei consumatori è stata pure una potente arma nelle mani dei produttori, che l'hanno invocata strumentalmente allo scopo di ottenere norme a tutela (anche)

dei propri interessi; si pensi al caso delle disposizioni a garanzia delle indicazioni geografiche, ritenute necessarie per tutelare la libertà di scelta dei consumatori, ma che risultano parimenti attente alle esigenze di alcuni produttori (27). Anche se, esaminando queste dinamiche da una prospettiva differente, gli strumenti giuridici volti a valorizzare la dimensione locale della produzione e del consumo di alimenti possono essere letti come reazioni a scelte di consumo standardizzate che un mercato aperto reca con sé. Il precipitato concreto di queste molteplici istanze è il sistema delle DOP (denominazioni d'origine protetta), IGP (indicazioni geografiche protette) e STG (specialità tradizionali garantite), che si articola su meccanismi di certificazione di qualità introdotti dall'ordinamento europeo, intesi a garantire il consumatore circa la conformità del prodotto alimentare a specifiche qualità organolettiche, a presidio della tutela e della valorizzazione dei prodotti locali e, quindi, ad aiuto di zone depresse o comunque legate al mondo agricolo dell'Unione europea (28).

D'altra parte, gli interessi dei produttori spesso non sono affatto allineati con gli interessi dei consumatori. Le discipline che, nel prevedere procedure di autorizzazione, impongono agli operatori del settore alimentare di presentare richieste corredate da evidenze scientifiche, introducono oneri estremamente gravosi soprattutto per le piccole e medie imprese; in questa logica sono state mosse critiche sia alla disciplina dei cd. *novel foods* sia a quella relativa alle indicazioni nutrizionali e salutistiche (29).

Autentico catalogo di tutte queste diverse e poliedriche ragioni a fondamento della giuridificazione del settore alimentare si ritrova nel già menzionato regolamento n. 178/2002. Nei suoi vari considerando sono esplicitate le finalità della disciplina, poi riprese dall'art. 1, parr. 1-2, ai sensi del quale il regolamento costituisce il fondamento per garantire un "livello elevato di tutela della salute umana" e "degli interessi dei consumatori" in relazione agli alimenti, "tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti, compresi i prodotti tradizionali", garantendo al contempo "l'efficace funzionamento del mercato interno". Analogamente l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, l'agenzia indipendente creata dallo stesso Regolamento e chiamata a fornire pareri scientifici al legislatore comunitario, agisce allo scopo di contribuire "ad un livello elevato di tutela della vita e della salute umana", tenendo conto "della salute e del benessere degli animali, della salute dei vegetali e dell'ambiente" e "nel quadro del funzionamento del mercato interno », che mira alla libera circolazione dei prodotti alimentari (art. 22.3 del Regolamento).

Il quadro emergente è composito e complesso: le ragioni della giuridificazione comprendono finalità sanitarie (la tutela della salute), economiche (l'eliminazione di ostacoli al commercio), sociali (la tutela degli interessi dei consumatori e la tutela della sicurezza dei lavoratori) e ambientali (lo sviluppo sostenibile). Si tratta di interessi generali non solo molto differenziati, ma anche potenzialmente, quasi ontologicamente, in contrasto tra loro e al fine di giungere a un punto di equilibrio tra essi si ricorre a diverse modalità di giuridificazione.

L'ultima notazione in tema è relativa al fatto che le ragioni della giuridificazione del settore alimentare si ripropongono e si rinnovano costantemente in dipendenza di fattori d'ordine economico, demografico e sociale. Due esempi sono sufficienti a tal proposito. L'aumento degli scambi commerciali in campo agroalimentare porta con sé un arricchimento in termini gastronomici, il quale però è idoneo a mettere a repentaglio la salute pubblica, compromessa da alimenti provenienti da Stati i cui standard di sicurezza sono inferiori ai nostri. Di qui il riemergere dell'istanza originaria di giuridificazione del fenomeno alimentare, e cioè della tutela della sicurezza alimentare. Inoltre la crescente internazionalizzazione dei mercati contribuisce a dare maggiore consistenza alla necessità di proteggere i mercati europei dalla concorrenza dei produttori agroalimentari extracomunitari. Così, con un movimento circolare, si torna alla valorizzazione nel processo di giuridificazione di ragioni essenzialmente di tipo economico, che, in questo frangente, si traducono in misure protezionistiche.

4. Le modalità della giuridificazione.

Nel nostro ordinamento l'originaria attenzione pressoché esclusiva nei confronti della sicurezza alimentare si era sposata a interventi normativi intesi a colpire condotte di adulterazione, contraffazione e, in genere, di frode in commercio, mediante il ricorso alle sanzioni penali, o, tutt'al più, alla responsabilità civile. Del tutto assente era l'ottica della prevenzione amministrativa, come pure quella, in parte opposta e in parte complementare, della autoresponsabilizzazione dei produttori, mentre evidenti erano interrelazioni tra la fase amministrativa della vigilanza e la fase della repressione penale: le condotte vietate spesso erano determinabili in base di parametri definibili a livello amministrativo, erano previsti poteri ispettivi in capo all'autorità sanitaria e l'inosservanza dei doveri portava all'applicazione di sanzioni amministrative, oltre che penali (30).

L'operato spostamento di prospettiva e il conseguente ampliamento dell'ambito della disciplina reclamano invece un impiego integrale degli strumenti del diritto pubblico, caratterizzati essenzialmente da una regolazione *ex ante* che interessa una platea ampia di soggetti (produttori, agricoltori, allevatori, esportatori e importatori, imprese trasformatrici e consumatori del bene alimentare).

Schematizzando all'interno di un panorama articolato e non sempre lineare, la giuridificazione del settore alimentare è avvenuta in virtù di distinte modalità, tra le quali meritano di essere analizzate quella realizzata mediante discipline normative europee di armonizzazione e quella avvenuta attraverso un processo di entificazione pubblica.

Con riferimento alla prima modalità l'Unione europea ha dettato norme volte sostanzialmente all'obiettivo di armonizzazione e — con riferimento ad alcuni singoli Stati membri — di ammodernamento della legislazione alimentare, facendo spesso utilizzo dell'art. 114 del TUE. In presenza di una armonizzazione disciplinare sorge un duplice vincolo in capo agli Stati membri: l'obbligo di eliminare eventuali legislazioni nazionali contrastanti con le misure di armonizzazione e il divieto di porre in essere politiche che limitino oppure ostacolino il consolidamento delle misure di armonizzazione. Tuttavia in materia alimentare, come sopra notato, nonostante l'adozione di una o più misure di armonizzazione, talvolta si consente che uno Stato membro non solo mantenga, ma addirittura introduca disposizioni nazionali derogatorie giustificate dall'esigenza di tutela della salute (31). Ciò però non sempre accade: di fronte a un atteggiamento di "ribellione" di alcuni Stati membri, refrattari a una totale armonizzazione, il giudice europeo ha frequentemente dettato l'ultima parola all'insegna dell'unificazione, come dimostra l'annosa vicenda sulla denominazione di vendita dei prodotti di cioccolato, che ha visto prevalere su ogni altro interesse l'istanza comunitaria alla libera circolazione delle merci (32).

Comunque, in una materia così complessa come quella alimentare la presenza di una compiuta armonizzazione è evenienza rara a verificarsi, registrandosi tutt'al più ipotesi di armonizzazione parziale. Quest'ultima ricorre, ad esempio, quando sia accertato che una data sostanza è idonea a cagionare effetti nocivi sull'uomo e, senza per questo vietarne la circolazione, si permette agli Stati membri di fissare autonomamente la soglia di criticità o di concentrazione tollerabile della sostanza stessa. In queste ipotesi l'armonizzazione ha lo scopo di impedire che la sostanza sia completamente bandita, mentre resta ai vari Stati il potere di stabilire, anche differenziandosi tra loro sul punto, in quali percentuali essa risulti in concreto ammissibile (33).

Lo specifico profilo da ultimo evocato porta direttamente a prendere in considerazione la seconda modalità di giuridificazione in concreto utilizzata in materia alimentare, e cioè la creazione di un soggetto pubblico *ad hoc* (l'Autorità europea per la sicurezza alimentare), al crocevia del delicato rapporto tra politica e tecnica, o, se si preferisce, tra diritto e scienza, da leggere anche come reazione alle modalità poco trasparenti con cui la Commissione aveva in passato gestito drammatiche crisi (il già evocato caso della cd. mucca pazza) (34).

Sempre più frequentemente nei settori della sicurezza alimentare e della nutrizione umana ed animale il diritto è chiamato a gestire situazioni d'incertezza scientifica, che comportano un'analisi del rischio fondata sulle prove scientifiche disponibili. Convenzionalmente il processo di analisi

del rischio alimentare è stato scomposto nella valutazione del rischio, gestione del rischio e comunicazione del rischio. Se la valutazione del rischio (*risk assessment*) è un'attività di studio avente carattere scientifico, risolvibile in accertamenti, ma anche in apprezzamenti tecnici, e la comunicazione del rischio prevede la consultazione nelle fasi di elaborazione, valutazione e revisione della legislazione alimentare e l'informazione ai cittadini qualora vi siano ragionevoli motivi di sospetto dei rischi insiti in un prodotto alimentare, di contro, la gestione del rischio (*risk management*) comporta l'esercizio di veri e propri poteri decisionali, consistendo “nell'esaminare alternative d'intervento ... e, se necessario, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo” (35).

Diversi sono i possibili criteri di riparto delle competenze per la valutazione e gestione del rischio, potendo entrambe le funzioni essere attribuite al medesimo soggetto oppure a soggetti distinti. Nell'ordinamento eurocomunitario attualmente le due fasi di *risk assessment* e *risk management* sono separate dal punto di vista organizzatorio: la valutazione scientifica dei rischi è affidata a un soggetto indipendente, ossia alla più volte menzionata Autorità europea per la sicurezza alimentare, mentre la gestione dei rischi spetta agli organi politici (Commissione e Stati membri). Si tratta di un modello già sperimentato a livello europeo in un settore simile a quello alimentare e cioè nel settore farmaceutico, con la creazione dell'Agenzia europea per la valutazione dei medicinali (36).

Come si legge nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare, i motivi che hanno sconsigliato di includere nel mandato dell'Autorità anche la gestione del rischio sono, da un lato, la preoccupazione che un trasferimento di poteri decisionali ad un'autorità indipendente avrebbe potuto portare a una “diluzione indebita della responsabilità democratica”, dall'altro, la necessità che “raccomandazioni di azioni facenti seguito ai controlli siano oggetto di un adeguato *follow-up*” da demandare alla Commissione (37).

Il presente schema organizzativo che mantiene il controllo delle decisioni in capo agli organi politici si presta ad alcuni rilievi critici quanto a efficacia, tant'è che si può parlare nel caso di specie di un'entificazione di tipo debole, in quanto il sistema della sicurezza alimentare non è affidato alla cura di un'apposita autorità indipendente, come sarebbe invece nell'ipotesi di un'entificazione di tipo forte.

Nel presente contesto merita però di essere sottolineato soprattutto un altro profilo problematico. Nonostante l'art. 23, lett. g, del regolamento n. 178/2002 imponga all'EFSA di “creare un sistema di reti tra organizzazioni operanti nei settori di sua competenza, del cui funzionamento è responsabile”, all'istituzione della stessa EFSA non ha fatto seguito la creazione di analoga autorità a livello nazionale, con la conseguenza che nell'ordinamento italiano la distribuzione delle competenze di valutazione del rischio alimentare è confusa (38).

Il processo d'individuazione dell'autorità nazionale di riferimento dell'EFSA è stato molto travagliato, visto che si è assistito a un susseguirsi di organismi foriero di notevole incertezza. L'originaria Autorità nazionale per la sicurezza alimentare, poi trasformata nell'Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare, posta sotto la vigilanza del Ministero della salute, è stata soppressa e da ultimo è il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare (CNSA), anch'esso operante all'interno del Ministero della salute, ad ergersi quale organo tecnico-consulativo in materia di valutazione del rischio e ad agire in stretta collaborazione con l'EFSA, partecipando al suo *forum* consulativo attraverso un proprio rappresentante.

Molto diversi appaiono gli interlocutori nazionali di altri Stati membri; basti pensare all'esperienza anglosassone della *Food Standards Agency* (FSAg), che “*has fully justified its creation*” quanto ad indipendenza e autorevolezza (39). Svolgendo poi lo sguardo al di fuori dell'Unione europea emergono modelli ulteriormente diversificati: se in Giappone vi è un'autorità, la *Food Safety Commission* (FSC), direttamente dipendente dal Primo Ministro, negli Stati Uniti le competenze sono frammentate tra la *Food and Drug Administration*, il Dipartimento dell'agricoltura e l'

Environment Protection Agency, anch'essi apparati gravitanti entro l'orbita dell'Esecutivo, ma che non si limitano a valutazioni scientifiche, in quanto svolgono funzioni attive di prevenzione e gestione del rischio (40).

A livello europeo la scelta in favore della regolazione indipendente (sia pure di tipo debole, essendo il soggetto regolatore titolare solo di poteri di *risk assessment* e non di *risk management*) mira a scongiurare il pericolo 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 lesivi per la salute dei cittadini” (41). Quindi per disciplinare adeguatamente situazioni di incertezza scientifica è necessario che l'analisi del rischio si svolga all'insegna dell'oggettività, del rigore e della controllabilità. In ciò soccorre il principio di precauzione, previsto espressamente anzitutto dall'art. 7 del Regolamento n. 178/2002 e poi immanente all'intera normativa alimentare a tutti i livelli. In base a tale principio, se, a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, è individuata “la possibilità di effetti dannosi per la salute”, ma permanga “una situazione d'incertezza sul piano scientifico”, possono essere adottate “le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio” (art. 7.1 del regolamento).

Il principio di precauzione s'erge dunque a criterio generale di gestione pubblica del rischio alimentare, rende evidenti quegli ampi “margini di manovra dei pubblici poteri nella scelta tra diverse tesi scientifiche che in passato restavano celati sotto l'assioma della certezza della scienza”, è strumento per la ricerca di un equilibrio adeguato tra “le libertà e i diritti ... e la necessità di ridurre il rischio di effetti negativi sull'ambiente e sulla salute” (42). In altri termini, il principio di precauzione ripete lo schema di bilanciamento caratteristico dell'approccio europeo tra garanzia della libertà di mercato e tutela della salute, perchè è sempre necessario un rigoroso accertamento dell'esistenza del rischio nel caso d'introduzione di limiti alle libertà e ai diritti in nome della tutela di un interesse pubblico. Nell'ambito di problemi tecnici complessi, grazie al principio di precauzione un intervento pubblico si legittima in quanto condizionato al suo interno dal diritto, che gli impone una rigorosa struttura di accertamento e limita nella misura più ampia possibile gli spazi autonomi di ponderazione degli interessi da parte delle autorità (43).

5. Giuridificazione e identità culturale tra integrazione e differenziazione.

La giuridificazione veicola con sè anche una determinata cultura, perchè non è tecnica neutra. Di conseguenza lo scontro di culture esistenti a livello globale ed europeo è destinato a riprodursi all'atto di introduzione delle diverse discipline normative. Più a monte occorre però domandarsi se sia possibile parlare di una vera e propria identità culturale globale o europea, realmente condivisa, non essendo scontata una risposta affermativa. Infatti le scelte fatte dagli organismi regolatori a livello globale non possono dirsi frutto di una compiuta sintesi delle diverse tradizioni giuridiche mondiali, bensì sono il portato di una sola, ben determinata, cultura giuridica, quella statunitense, anche in ragione della formazione di molti decisori globali presso le università americane. Proprio con specifico riferimento alla CAC è stato posto in evidenza come i Paesi in via di sviluppo difficilmente abbiano voce procedimentale in capitolo, a causa della loro ridotta *expertise* (44).

Parimenti complessa la situazione relativa all'identità culturale non più globale, bensì europea. Come si è sopra osservato, fin dall'istituzione della Comunità economica europea negli anni Cinquanta del secolo scorso si è optato a livello europeo per un'impostazione che consentisse scelte differenziate all'interno dell'ordinamento, nonchè ambiti differenziati di applicazione di talune regole e ciò probabilmente stante la mancanza di una sicura identità culturale europea condivisa. Tant'è che è stato acutamente osservato che flessibilità e differenziazione sono tratti stabili e distintivi dell'ordinamento europeo, perfino per le politiche a più alto grado di armonizzazione, e non invece elementi connessi a una fase transitoria, destinati al superamento una volta realizzata una maggiore integrazione (45).

Pertanto è preferibile parlare non di identità culturale europea, bensì di coesistenza delle differenze culturali nazionali all'interno della compagine europea. Emblematica a tal riguardo la vicenda degli Ogm (Organismi geneticamente modificati), che mostra come il processo d'integrazione europea in materia alimentare non abbia condotto affatto alla creazione di un diritto uniforme: uniformità e differenziazione convivono tra loro, non sempre in maniera pacifica, come dimostrato dall'ampio contenzioso in materia (46).

L'opzione fatta propria dal legislatore europeo e risultante dalle direttive 2001/18/CE e UE 2015/412 e dal regolamento CE n. 1829/2003 consiste in un delicato e precario connubio tra un regime di autorizzazione comune a livello europeo e un potere statale di divieto o di limitazione di coltivazione, immissione in commercio, importazione di Ogm sul territorio dei singoli Stati membri, sulla base di motivi diversi dai rischi per la salute e per l'ambiente. Questo connubio conduce a una forte frammentazione normativa, confermato dal fatto anche secondo la Corte di giustizia la valutazione sulla legittimità delle misure d'emergenza adottate dagli Stati membri per la sospensione o la cessazione dell'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati, la cui vendita sia stata in precedenza autorizzata ai sensi del regolamento n. 1829/2003, rientra nella competenza dei giudici nazionali (47).

La mancata unificazione normativa si giustifica proprio in base alle differenti istanze di cui si fanno portatori i vari attori istituzionali: se, da un lato, alcuni Stati, tra cui l'Italia, tendono a privilegiare la tutela della salute pubblica dai rischi implicati dall'uso di biotecnologie, dall'altro, la Commissione mira soprattutto a salvaguardare le esigenze di libera circolazione delle merci (48).

Ma ampliando ulteriormente l'orizzonte sorgono dinamiche ancora più complesse: nel 2006, di fronte a una moratoria europea sull'immissione in commercio di Ogm, alcune società produttrici hanno deciso di ricorrere, tramite la collaborazione del governo statunitense, al sistema di risoluzione delle controversie del *Dispute Settlement Body* della WTO, che ha reputato illegittima la moratoria, costitutiva di un'indebita barriera commerciale, in quanto protrattasi oltre i termini previsti dall'Accordo sps, allegato all'Accordo istitutivo della WTO (49). Ciò dimostra quanto la dimensione globale tenda a favorire e privilegiare le esigenze del libero commercio, considerato un interesse non negoziabile.

Tornando all'Europa, è proprio la mancanza di una forte identità culturale dell'Unione europea a reclamare una disciplina maggiormente flessibile, perchè, come evidenziato dalla stessa Unione, la decisione di coltivare Ogm è questione che presenta una « forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi » (considerando 6, direttiva UE 2015/412).

Del resto, da sempre la tematica alimentare presenta un forte radicamento territoriale e culturale, costituendo le abitudini relative al cibo un elemento identitario delle singole società. Gli studi storici, di genetica e di antropologia hanno contribuito all'immagine del “cibo come cultura” (50). Abitudini alimentari nazionali intrinsecamente connesse con il consumo di prodotti tipici giustificano discipline derogatorie alle misure generali di armonizzazione introdotte a livello europeo, come testimoniato dalla vicenda del lardo di Colonnata, dapprima vietato dalle istituzioni comunitarie e successivamente oggetto di una duplice disciplina, intesa a preservarne il carattere di prodotto tipico (51).

In questa logica non è affatto detto che il raggiungimento di un'unificazione/uniformazione totale in materia alimentare sia un risultato incondizionatamente auspicabile, mentre si devono ancora sperimentare soluzioni condivise al fine di garantire una sufficiente certezza, indispensabile sia per gli operatori del settore, sia per i consumatori (52).

Abstract: La giuridificazione del settore alimentare è un processo complesso quanto a tempi, livelli, ragioni e modalità. Il sistema normativo presenta natura composita: al diritto positivo si

affianca il diritto giurisprudenziale, alla *hard law* una *soft law*, alla *juridification* pubblicistica una *juridification* privatistica. Le ragioni della giuridificazione coinvolgono molteplici interessi, spesso tra loro in conflitto. Le modalità della giuridificazione spaziano dal processo di entificazione pubblica all'utilizzo della disciplina europea di armonizzazione. In questa logica il raggiungimento di un'unificazione/uniformazione totale in materia alimentare non è un risultato incondizionatamente auspicabile, mentre si devono ancora sperimentare soluzioni condivise al fine di garantire una sufficiente certezza, indispensabile sia per gli operatori del settore, sia per i consumatori.

Abstract: Juridification in the food sector is a complex process regarding timing, level, reasons and ways. Food Law includes various aspects: statutes are coupled with case-law, hard law with soft law, public juridification with private juridification. Many interests are involved in the reasons of juridification and are often in conflict with each other. Juridification's ways include creating authorities (in this case Efsa) and drafting European harmonization directives. Bearing this in mind the achievement of a total standardisation in the food sector isn't a desirable outcome, while shared solutions are still in progress in order to guarantee the standard for operators and the end consumers.

Note:

(*) Il presente contributo è frutto del lavoro svolto nell'ambito del progetto di ricerca « 1865-2015 a 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana », svolto sotto la guida di Domenico Sorace e Leonardo Ferrara.

(1) G. Resta e V. Zeno-Zencovich, La storia “giuridificata”, in *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, a cura dei medesimi Autori, Napoli, 2012, 11 ss.

(2) G. Teubner, *Aspetti, Limiti, Alternative della Legificazione*, in *Soc. dir.*, 1985, 7 ss.; Id., *Il Trilemma regolativo. A proposito della polemica sui modelli giuridici post-strumentali*, in *Pol. dir.*, 1987, 85 ss.; Id., *Juridification of Social Spheres. A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust, and Social Welfare Law*, Berlin/New York, 1987; Id., *Regulatory Law: Chronicle of a Death Foretold*, in *Social and Legal Studies*, 1, 1992, 451 ss.

(3) G. Alpa, La c.d. giuridificazione delle logiche dell'economia di mercato, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, 725 ss.

(4) G. Alpa, *Diritto e giuridificazione*, in M. Costanza (a cura di), *Oltre il diritto*, Padova, 1994, 177 ss.; Id., *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Roma-Bari, 2000, 394 ss.

(5) G. Alpa, La c.d. giuridificazione, cit., 725.

(6) F. Cammeo, *Sanità pubblica*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Parte II, vol. IV, 1905, 213 ss., 217.; cfr. altresì R. Ferrara, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. Ferrara (a cura di), *Trattato di biodiritto. Salute e sanità*, vol. I, Milano, 2010.

(7) Sul regolamento n. 178/2002 cfr. Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (a cura di), *Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003; L. Costato, *Per un diritto alimentare*, in *Dir. e giur. agraria e dell'ambiente*, 2003; F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare ed Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, 174 ss.; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2013, VI ed., 87 ss.

(8) Cfr. in tal senso Commissione, *Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea. Libro verde*, COM (1997) 176 def. del 30 aprile 1997, nonché *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, COM (1999) 719 def. del 12 gennaio 2000.

(9) Di base costituzionale del diritto alimentare europeo parlano B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen, 2009, 253, nt. 221. In tema cfr. anche A. Alemanno, *Trade in Food. Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, London, 2007, 33 ss.

(10) Sull'evoluzione normativa nel settore e, in particolare, sulla progressiva giustiziabilità della pretesa in materia alimentare ci si permette di rinviare a M. Ramajoli, *Dalla food safety alla food security e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, 271 ss.; sulla distinzione tra food safety e food security cfr. C. Ricci, *Contenuti normativi del diritto a un cibo “adeguato” a livello internazionale*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti del diritto*

- alla sicurezza e qualità degli alimenti, Milano, 2012, 33 ss.; nonché L. Costato L., S. Rizzioli, voce Sicurezza alimentare, in Dig. disc. priv., Aggiornamento V, Torino, 2010, 912 ss.
- (11) Su questo specifico punto cfr. infra, paragrafo successivo.
- (12) In tema cfr. D. Bevilacqua, La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali, Milano, 2012, 340 ss.
- (13) In tema cfr., ampiamente, A. Benedetti, Certezza pubblica e “certezze” private, Milano, 2010, 175 ss.; nonché G. Dissegna, Standard privati e internazionali: la governance transnazionale del mercato agroalimentare, in C. Ricci (a cura di), La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti, cit. 61 ss.
- (14) Sui problemi posti in materia alimentare dal titolo V della Cost. cfr. P. Borghi, Diritto alimentare italiano e integrazione europea, in Riv. dir. agr., 2012, 3 ss.
- (15) G. Pericu, La disciplina pubblicistica dei prodotti alimentari, in Scritti scelti, Milano, 2009, 351 ss., 354.
- (16) M. D'Alberti, Poteri regolatori tra pubblico e privato, in questa Rivista, 2013, 607 ss., 620.
- (17) S. Cassese, Proposte per un'Autorità nazionale per la sicurezza alimentare, in Giorn. dir. amm., 2002, 799 ss.
- (18) M. Savino, Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare, in Riv. trim. dir. pubbl., 2007, 415.
- (19) Corte di Giustizia, 11 luglio 1974, C-8/74, Dassonville, specie punto 5.
- (20) Corte di Giustizia, 20 febbraio 1979, C-120/78, Cassis de Dijon, specie punto 14.
- (21) F. Capelli, La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo, in Dir. comunit. sc. internaz., 1993, 7 ss.
- (22) G. Alpa, La c.d. giuridificazione, cit., 725-726. Su questa tendenza cfr. anche G. Napolitano, Breve e lungo periodo nel diritto amministrativo, in Giorn. dir. amm., 2015, 7.
- (23) Sulla peculiare posizione del consumatore di alimenti cfr. C. Losavio, Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto ad essere informato, Milano, 2007.
- (24) Corte di Giustizia, sez. IV, 11 aprile 2013, causa C-636/11, Karl Berger c. Freistaat Bayern. Nel caso di specie il Tribunale di Monaco aveva operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendo alla stessa di stabilire come dovesse essere interpretato l'art. 10 del reg. n. 178/2002 e se rispetto ad esso risultasse compatibile una normativa nazionale che consentiva di informare i cittadini riportando la denominazione dell'alimento o del mangime e dell'impresa che lo aveva prodotto, trasformato o immesso sul mercato, laddove tale prodotto fosse « inadatto al consumo umano », seppur non dannoso per la salute. Sulla sentenza cfr. F. Gencarelli, Il caso “Berger”: come informare il consumatore su un alimento inadatto al consumo umano, in Dir. Un. Eu., 2014, 343 ss.
- (25) Tar Lazio, Roma, sez. I, 4 maggio 2009, n. 4490.
- (26) Per far fronte a questa grave crisi l'Unione europea ha emanato una vera e propria messe di decisioni, la maggior parte delle quali è stata adottata sulla base della direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, e della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, che consentono alla Commissione di adottare misure di salvaguardia allorché esiste un rischio per gli animali o per la salute umana.
- (27) Questo fenomeno è stato ampiamente indagato da A. Stanziani, Negotiating Innovation in a Market Economy: Foodstuffs and Beverages Adulteration in Nineteenth-Century France, in Enterprise & Society, 2007, 375 ss.; e da M. Ferrari e U. Izzo, Diritto alimentare comparato, Bologna, 2012, 22 ss.
- (28) Sulla complessa disciplina in materia cfr. A. Benedetti, Certificazioni “private” e pubblica fiducia, in F. Fracchia e M. Occhiena (a cura di), I sistemi di certificazione tra qualità e certezza, Milano, 2006, 3 ss., 9; L. Gilli, La certificazione agroalimentare, ivi, 145 ss.; L. Petrelli, I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione europea, Napoli, 2012. Cfr., da ultimo, il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento e del Consiglio del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, su cui L. Costato, Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in Riv. dir. agr., 2012, II, 648 ss.; un'interessante prospettiva è offerta da S. Amorosino, La disciplina giuridica del

vino: profili di diritto amministrativo, in Riv. dir. alim., 2014, 61 ss.

(29) In questo senso A. Santini, Brevi note sulla complessità del diritto alimentare europeo, in C. Ricci (a cura di), La tutela multilivello, cit., 231 ss., 236-237, il quale, a proposito della disciplina dei novel foods, ricorda che, nonostante le carenze del regolamento attualmente in vigore, che risale al 1997 (n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari), la riforma del medesimo si trovi in una fase di stallo, a causa delle divergenze esistenti tra Parlamento europeo e Consiglio.

(30) A. Papaldo, voce Alimenti e bevande (igiene degli), in Enc. dir., vol. II, Milano, 1958, 30 ss.; in tema cfr., molto chiara sul punto, Tar Brescia, sez. II, 7 novembre 2012, n. 1767, in tema di procedimento di distruzione di merce sequestrata.

(31) Corte di Giustizia, 20 marzo 2003, C-3/00, Danimarca/Commissione, in cui l'introduzione di disposizioni nazionali derogatorie era giustificata da nuove prove scientifiche relative al potenziale cancerogeno di taluni additivi alimentari.

(32) Così i giudici europei hanno stabilito che l'aggiunta nella produzione di cioccolato di sostanze grasse vegetali diverse dal burro cacao "non modifica la natura del prodotto e l'indicazione sull'etichettatura è sufficiente per garantire una corretta informazione dei consumatori". Pertanto, con la previsione della possibilità di "completare con l'aggettivo puro la denominazione di vendita dei prodotti di cioccolato che non contengono grassi vegetali diversi dal burro di cacao", la Repubblica italiana sarebbe venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della disciplina europea relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità (art. 3, n. 1 e n. 5, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 giugno 2000, 2000/36/CE; art. 2, n. 1, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/13/CE); così ha disposto Corte di Giustizia, 16 gennaio 2003, C-14/00, Commissione c. Italia; Sez. I, 25/11/2010, C-47/09. Di conseguenza, in adempimento all'ultima sentenza, l'art. 17 della legge n. 217/2011, ha abrogato gli artt. 6 e 7 del d.lgs. 12 giugno 2003, n. 178.

(33) Su questo specifico punto cfr. M. Sollini, Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare, Milano, 2006, 68 ss.

(34) Sui malfunzionamenti nella gestione della crisi della BSE cfr. M. Medina Ortega, 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, Strasbourg, Temporary committee of inquiry into BSE, European Parliament, in www.europarl.europa.eu/conferences. Sulla scelta di istituire un'autorità indipendente cfr. S. Gabbi, Dieci anni di Efsa: l'Autorità europea al cuore del sistema europeo per la sicurezza alimentare, in C. Ricci (a cura di), La tutela, cit., 241 ss., spec. 242-244.

(35) Art. 3.12, del regolamento CE n. 178/2002.

(36) All'Autorità sono poi affidati altri compiti di rilievo da un punto di vista sistematico, quali la raccolta di dati, l'esecuzione o la commissione di studi scientifici, la partecipazione al sistema di allarme rapido per i prodotti alimentari e mangimi, l'individuazione di rischi emergenti e il coordinamento delle attività delle numerose agenzie nazionali operative nel settore della sicurezza alimentare. In tema cfr. S. Gabbi, L'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma, Milano, 2009, 72 ss.; M. Gnes, Alimenti, in Trattato di diritto amministrativo europeo, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, II ed., Milano, 2007, tomo I, 117 ss., 124 ss.

(37) In questo senso Commissione europea, Libro bianco sulla sicurezza alimentare, cit., punto 33. La giurisprudenza ha poi chiarito che un giudice nazionale non può adire l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e un eventuale parere di detta Autorità, emanato in una materia oggetto di una controversia pendente davanti a un giudice nazionale, costituisce semmai un elemento probatorio che il giudice nazionale dovrebbe prendere in considerazione nell'ambito della medesima controversia (Corte di Giustizia, sez. I, 9 giugno 2005, n. 211, Cause riunite 211/03, 299/03 e 316/03-318/03, HLH Warenvertriebs GmbH e Orthica BV contro Repubblica federale di Germania).

(38) Sul punto cfr. S. Cassese, Proposte, cit., 799 ss.; M. Savino, Autorità e libertà, cit., 413 ss.; D. Bevilacqua, La sicurezza alimentare, cit., 178 ss.

(39) T. Prosser, The Regulatory Enterprise. Government, Regulation, and Legitimacy, Oxford, 2010, 44 ss.; favorevole alla creazione di un'autorità indipendente nazionale in materia di

alimentazione si era mostrato S. Cassese, *Proposte*, cit., 799-801.

(40) Sul punto cfr. M. Ferrari e U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, cit., 59 ss., i quali ricordano che, oltre che in Gran Bretagna, anche in Francia, Germania, Spagna si sia provveduto a istituire un'autorità indipendente in materia.

(41) In questo senso G. Napolitano, *Acqua e cibo tra diritti e sistemi amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 301 ss.

(42) Commissione, *Comunicazione del 2 febbraio 2000, sul ricorso al principio di precauzione*, COM (2000) 1 def., par. 3, e G. Manfredi, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir.publ.*, 2004, 1110 ss., 1100-110. In giurisprudenza cfr., da ultimo, Cons. St., sez. V, 10 settembre 2014, n. 4588; sez. V, 11 luglio 2014, n. 3573; Cons. St., sez. IV, 11 novembre 2014, n. 5525; sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605.

(43) In questo senso cfr., ampiamente, B. Tonoletti, *L'accertamento amministrativo*, Padova, 2001, spec. 185.

(44) S. Cassese, *Chi governa il mondo?*, Bologna, 2013; B. Marchetti, *A proposito di "The Law of Global Governance" di Eyal Benvenisti. I possibili ostacoli a una disciplina unitaria della "governance" globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 916 ss.

(45) E. Chiti e C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003; L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006, 13 ss.

(46) Cfr., solo da ultimo, Cons. St., sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605. Ai sensi dell'art. 2, numero 2), della direttiva 2001/18/CE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, si definisce Ogm "un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale" ed è utile ricordare che, per lo meno in Europa, l'utilizzo di Ogm sia essenzialmente destinato alla produzione di mangimi e non tanto all'alimentazione umana.

(47) Corte di Giustizia, sez. IV, 8 settembre 2011, n. 58, sentenza da C-58/10 a C-68/10, *Monsanto*. In tema cfr. F. Rossi Dal Pozzo, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Dir. comm. intern.*, 2014, 339 ss.

(48) Cfr. già Commissione, *La biotecnologia e il libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione: preparare i prossimi sviluppi*, Com (94) 219.

(49) Report of the Panel, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 settembre 2006, spec. punti VIII.8.6 e 8.7. Sul sistema di risoluzione delle controversie del Dispute Settlement Body della WTO cfr. B. Marchetti, *The WTO dispute settlement system: Administration, Court or Tertium Genus?*, in *Suffolk Transnational Law Review*, 2009, 567 ss.

(50) M. Montanari, *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2004. Sul tema dell'identità, sociale, economica, etnica, religiosa, espressa dalla cultura alimentare cfr. anche C. Lévi Strauss, *Il crudo e il cotto*, trad. di A. Bonomi, Milano, 1966; Id., *Dal miele alle ceneri*, trad. di A. Bonomi, Milano, 1970; Id., *Le origini delle buone maniere a tavola*, trad. di E. Lucarelli, Milano, 1971; L. Cavalli Sforza e F. Cavalli Sforza, *Chi siamo? La storia della diversità umana*, Milano, 1993.

(51) Si allude qui al cd. "pacchetto igiene" (Regolamenti CE nn. 852, 853, 854, 882/2004, e Direttiva 2002/99), che precisa le modalità di applicazione del sistema Haccp. In tema cfr. G. Leuzzi, *Lardo di Colonnata, IGP e (pur tenue) valorizzazione del legame 'storico' tra prodotto ed area geografica di riferimento*, in *Dir. e giurispr. agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2007, 196 ss., e per un'interessante prospettiva non giuridica, F. Chessa, C. De Giovanni, M.T. Zancla (a cura di), *La terminologia dell'agroalimentare*, Milano, 2014, spec. 75 ss.

(52) In generale, sul ruolo fondamentale che nell'attuale contesto deve assolvere la scienza giuridica, chiamata non tanto a ricostruire organicamente un settore che non si presta alla sistematica, quanto piuttosto a esplorare spazi aperti, utilizzando adeguate ed inedite chiavi di lettura, cfr. L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, cit. 17 ss.

Utente: . UNIV. DEGLI STUDI MEDITERRANEA
www.iusexplorer.it - 27.03.2017