



Quale futuro per la regolazione alimentare?

What Future for Food Regulation?

MARGHERITA RAMAJOLI

Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo

Università degli studi di Milano

margherita.ramajoli@unimi.it

ABSTRACT

Il saggio si propone di esaminare le nuove sfide della regolazione alimentare intrattenendosi sulla necessità, che un “sistema alimentare sostenibile” richiede, di superare la prospettiva di *food safety*, orientata a garantire la sicurezza igienico sanitaria degli alimenti, e di abbracciare anche quella di *food security*, tesa ad assicurare a tutti una quantità di cibo sufficiente e a prezzi ragionevoli. Dopo aver illustrato i caratteri della regolazione alimentare, l’Autrice mette in luce il contributo fornito dalla giurisprudenza nell’elaborare il fondamentale “principio di precauzione” e la rilevanza del *Green Deal* proposto dalla Commissione europea al fine di conseguire il fondamentale obiettivo della sostenibilità alimentare.

Parole chiave: Regolazione alimentare; Principio di precauzione; *Governance*; *Green deal*.



DOI: 10.54103/milanlawreview/17392

MILAN LAW REVIEW, Vol. 2, No. 2, 2021
ISSN 2724 - 3273

The essay aims to examine the new challenges of food regulation, focusing on the need to move beyond the food safety perspective, which aims to ensure the safety of food hygiene, and to adopt the food security perspective, which aims to ensure that everyone has enough food at reasonable prices. After outlining the characteristics of food regulation, the author highlights the contribution of case law to the development of the fundamental "precautionary principle" and the importance of the Green Deal proposed by the European Commission to achieve the fundamental objective of food sustainability.

Keywords: Food regulation; Precautionary principle; Governance; Green Deal.

Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo (doppio cieco)

This paper has been subjected to double-blind peer review

Quale futuro per la regolazione alimentare?

SOMMARIO: 1. I caratteri della regolazione alimentare – 2. L’approccio giudiziario al principio di precauzione in materia alimentare – 3. *Green Deal* e sostenibilità alimentare.

1. I caratteri della regolazione alimentare.

Nel 1905 Federico Cammeo sottolineava come il diritto da sempre si sia interessato a cibi e bevande, ricordando che nelle Repubbliche dell’antica Grecia ad alcuni magistrati venne affidato il compito di curare la sicurezza alimentare ¹.

Ora però non siamo più né ai tempi dell’antica Grecia e neppure ai tempi in cui scriveva Cammeo. Molto è cambiato, specie in tempi recenti, per quanto riguarda sia le finalità, sia l’oggetto, sia le fonti della regolazione alimentare, e ancor più cambierà in ragione della crisi pandemica.

Per l’essere umano il cibo assume un importante significato antropologico, culturale, sociale ed emotivo. Tante sono le aspettative rivolte al diritto: si reclamano norme per fermare o per lo meno per controllare l’importazione di alimenti non ritenuti sicuri; si chiedono disposizioni per mantenere l’equilibrio ecologico; si domandano misure a garanzia delle produzioni locali, anche per salvaguardare comunità rurali a rischio di marginalizzazione; si invocano regole per informare i consumatori sulle qualità e sulle caratteristiche dei prodotti alimentari, grazie all’emergere di una cultura attenta alla tutela degli interessi consumeristici.

Per rispondere a tutte queste richieste si è passati in materia alimentare da una semplice ottica igienico-sanitaria a un approccio organico-integrale ². Lo spartiacque normativo di questa trasformazione è segnato dal regolamento Ce n. 178 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, e dal successivo cd. pacchetto igiene, formato dai regolamenti Ce n. 852/2004, sull’igiene dei prodotti alimentari, n. 853/2004, sull’igiene degli alimenti di origine animale, n. 854/2004, sull’organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, n. 882/2004, sui controlli ufficiali su mangimi, alimenti e benessere animale.

¹ F. Cammeo, *Sanità pubblica*, in V. E. Orlando (a cura), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, 1905, parte II, vol. IV, 213 ss., 217.

² Su questa trasformazione cfr. S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, 113 ss.

In base alla nuova impostazione la disciplina normativa allarga i suoi obiettivi, non più limitati alla tutela della salute, ma comprensivi anche delle ragioni del libero mercato, dell'agricoltura, dell'uso dei suoli, dell'ambiente, nonché della sicurezza dei lavoratori ³.

All'ampliamento di fini istituzionali della regolazione alimentare si accompagna un'espansione del campo di intervento normativo: l'attenzione si focalizza ora su tutta la filiera alimentare, dalla produzione alla trasformazione, dal trasporto alla commercializzazione, per abbracciare ogni altro possibile aspetto avente un'incidenza, anche indiretta, in materia.

L'ambiente regolatorio risulta complesso, specie nella fase dell'implementazione, visto che i livelli di disciplina sono necessariamente anche sovranazionali.

Più precisamente, è lo stesso oggetto della regolazione, e cioè il settore alimentare, a presentare una valenza extranazionale. Ciò per molteplici ragioni, che vanno dal carattere mondiale della circolazione dei prodotti alimentari al fatto che la catena alimentare non sempre nasce e termina entro i singoli confini nazionali. A sua volta il carattere sovranazionale del settore fa sì che i problemi che il diritto sia chiamato a risolvere presentino parimenti dimensioni sovranazionali. Tutto questo inevitabilmente spinge la funzione di regolazione oltre i confini dello Stato ⁴.

Motore della disciplina non è quasi mai il legislatore nazionale, bensì il diritto sovranazionale nelle sue diverse declinazioni. Se nell'attuale assetto istituzionale le fonti normative sono molteplici e differenziate ⁵, molteplicità e differenziazione sono particolarmente percepibili in materia alimentare.

Il sistema delle regole applicate in materia di cibo e acqua presenta natura composita. Accanto alle tradizionali disposizioni di legge, statali e regionali, vi sono soprattutto normative europee, che convivono con norme pattizie internazionali, ma anche con norme di natura privata, che assumono la forma di standard e accordi contrattuali, percepiti come vincolanti da gruppi, più o meno ampi, di soggetti ⁶.

³ Sui tanti interessi in gioco in materia cfr. G. Pericu, *La disciplina pubblicistica dei prodotti alimentari*, in *Scritti scelti*, Milano, 2009, 351 ss., spec. 372 ss.

⁴ Su tale fenomeno cfr. M. Ferrari e U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, 27 ss.

⁵ A. Morrone, *Fonti normative*, Bologna, 2018, *passim*.

⁶ Una elencazione analitica delle fonti nazionali, europee e internazionali in materia alimentare si trova in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2017; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2017; A. Vitale, *Manuale di legislazione alimentare*, Milano, 2018. La disciplina normativa è comunque sempre in continua evoluzione, basti pensare alla recente legge 21 maggio 2021, n. 71, di conversione, con modificazioni, del d.l. 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatorio in materia di sicurezza alimentare.

La complessità a livello di fonti si traduce inevitabilmente in complessità a livello di *governance*, con una compresenza di autorità titolari del potere regolatorio: gli Stati nazionali, le Regioni, la Commissione europea, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare⁷, l'Organizzazione mondiale del commercio⁸ e la *Codex Alimentarius Commission*⁹.

Non è agevole tracciare un chiaro riparto di competenze in materia tra i differenti livelli di *governance* coinvolti.

Da un lato, la mancanza di confini netti investe i rapporti tra Stato e Regioni. Infatti, mentre inizialmente la materia "alimentazione" spettava all'esclusiva competenza legislativa statale, la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione ha inserito la materia tra quelle di potestà legislativa concorrente, con tutto il carico di conflittualità che ciò comporta (art. 117, co. 3, Cost.)¹⁰.

Dall'altro lato, pure la distribuzione delle competenze tra Unione europea e Stati membri è ancora imperfetta, in quanto non sufficientemente rispondente al principio di sussidiarietà e tale da non consentire la soddisfazione di tutti gli interessi in gioco. Non solo. Se l'interesse di cui è portatrice l'Unione europea dovrebbe costituire la faticosa e non definitiva sintesi degli interessi dei singoli Stati membri, a questo interesse di composizione si contrappone a sua volta l'interesse dell'Organizzazione mondiale del commercio, che, nel caso della materia alimentare, s'identifica essenzialmente con l'interesse privato dei produttori di organismi geneticamente modificati, come il contenzioso in materia sta a testimoniare¹¹.

Sullo sfondo vi è un ulteriore fattore di complessità regolatoria: in materia la giurisprudenza di Corti sovranazionali, prima tra tutte quella della Corte di giustizia, è molto creativa e, ancor prima, interventista, avendo saputo ricavare ampi spazi di manovra per l'Unione europea dagli originari angusti fondamenti di legittimazione relativi alle materie dell'agricoltura e della zootecnia.

Infatti, secondo una dialettica tipica e costante del diritto dell'Unione, la costruzione concreta del mercato comune europeo si deve inizialmente non tanto

⁷ Come è noto, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) è un'agenzia indipendente dell'Unione europea, con il compito di comunicare i rischi associati alla catena alimentare, e i membri del suo consiglio di amministrazione sono nominati dal Consiglio dell'Unione, in consultazione con il Parlamento europeo, e non rappresentano alcun governo, organizzazione o settore (<http://www.efsa.europa.eu>).

⁸ A. Ligustro, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2019, 393 ss.

⁹ Su tale organismo cfr. D. Bevilacqua, *The Codex Alimentarius Commission and its Influence on European and National Food Policy*, in *European Food and Feed Law Review*, 1, 2006.

¹⁰ G.A. Primerano, *Ambiente e diritto agroalimentare. organizzazione, regolazione e controlli*, in *Dir. amm.*, 2019, 617 ss., spec. 620 ss.

¹¹ Sul punto cfr. V. Ranaldi, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di Ogm nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Dir. comm. internaz.*, 2014, 1011 ss.

all'opera del legislatore, quanto piuttosto all'emanazione di sentenze direttamente applicative dei principi di libertà di circolazione, nella specie di cibi e bevande. Si allude qui a due note sentenze della Corte di giustizia: alla decisione *Dassonville* 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 comunitario¹²; e alla 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 membro¹³.

Dunque, è il giudice a farsi inizialmente carico dell'interesse originario alla base della regolazione europea del settore alimentare, interesse che è di tipo economico e coincide con la creazione e promozione del mercato comune. Ciò avviene 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. Successivamente le ragioni europee della regolazione alimentare si arricchiscono grazie all'emergere di una cultura attenta alla protezione dei consumatori, sempre fatta emergere in via pretoria con la sentenza *Cassis de Dijon* e in questa logica la materia alimentare partecipa della generale tendenza volta a reclamare interventi pubblici sempre più estesi in ragione della crescita di domande e aspettative dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri.

In definitiva, risulta centrale il peso assunto in materia di regolazione alimentare dal diritto pretorio, che si spinge ad effettuare delicati bilanciamenti, con il rischio – come si avrà modo di sottolineare – di sostituirsi alle decisioni assunte dai pubblici poteri¹⁴.

Nel processo di ampliamento dei fini istituzionali e di contestuale allargamento del campo d'intervento normativo cambia anche il ruolo del diritto pubblico in materia alimentare.

Originariamente la disciplina alimentare possedeva un'impostazione repressivo-sanzionatoria, caratterizzata da sanzioni penali, o, tutt'al più, da responsabilità civile. Il ruolo del diritto pubblico era servente e ancillare, in quanto prevalentemente limitato allo svolgimento di poteri ispettivi.

¹² Corte di Giustizia, 11 luglio 1974, C-8/74, *Dassonville*, specie punto 5.

¹³ Corte di Giustizia, 20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*, specie punto 14.

¹⁴ In tema ci si permette di rinviare a M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir.amm.*, 2015, 657 ss.

Ora invece si assiste a un impiego massiccio di quasi tutte le misure pubblicistiche: programmazioni e pianificazioni, atti abilitativi in senso lato (generali e non), controlli, sanzioni e, più in generale, ogni tecnica tipica della *direct regulation* e della *regulation by information* ¹⁵.

Lo strumentario utilizzato subisce l'influenza del diritto dell'Unione europea: mentre in passato la disciplina nazionale italiana contemplava unicamente prescrizioni rigide *ex ante* ¹⁶, il diritto europeo introduce anche controlli *ex post* sui prodotti, nonché forme di autocontrollo incentrate sull'autocertificazione dei produttori, abbracciando la logica della responsabilizzazione dei privati. Precisa, infatti, il Considerando 13 del regolamento Ce n. 178, che la legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare "si basa sul principio secondo cui gli operatori sono responsabili, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione che sono sotto il loro controllo, di assicurare il rispetto di tutte le prescrizioni pertinenti alle loro attività stabilite dalla legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare" ¹⁷.

La regolazione pubblicistica è di tipo sia successivo, sia preventivo, in una visione non antagonista, bensì di reciproca integrazione.

La regolazione di tipo preventivo-anticipatorio è incentrata sul processo di analisi del rischio, a sua volta articolato nelle fasi della valutazione, gestione e comunicazione dello stesso (artt. 3 e 6 del Regolamento). Mentre la valutazione e la comunicazione del rischio spettano all'Efsa, la concreta gestione del rischio è attribuita alla Commissione, fermo restando comunque la difficoltà di tracciare un confine netto tra scelte fondate su mere valutazioni tecniche e scelte discrezionali, o, se si preferisce, tra valutazione del rischio e gestione del medesimo ¹⁸.

Il riparto di competenze in base al quale un'agenzia indipendente valuta il rischio, mentre alla Commissione spetta il compito di gestire il rischio stesso non contraddistingue solo il settore alimentare, ma si riscontra anche in quello chimico e in quello farmaceutico. Sono note le ragioni alla base di siffatta scelta di tipo organizzatorio: attribuire a un soggetto non responsabile politicamente, quale è l'EFSA, un potere di scelta altamente discrezionale non è in linea con i caratteri degli ordinamenti democratici, dal momento che le agenzie non traggono la loro

¹⁵ In generale, per un catalogo del variegato strumentario regolatorio cfr. S. Breyer, *Regulation and its Reform*, Cambridge, Mass., 1982.

¹⁶ Infatti, la legge 30 aprile 1962, n. 283, si articolava attraverso le fasi di autorizzazione preventiva e normalizzatrice dei locali e di controllo successivo sul prodotto.

¹⁷ Già prima del regolamento Ce n. 178, e precisamente nella Direttiva 93/43/CEE sull'igiene dei prodotti alimentari, centrale era il ruolo dell'operatore del settore, responsabile dell'igiene nella propria impresa alimentare.

¹⁸ Sul tema cfr. N. Bassi, J. Ziller (a cura di), *La formazione procedimentale della conoscenza scientifica ufficiale. Il caso dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, Torino, 2017; M. P. Genesin, *La dialettica pubblico-privato nel sistema della sicurezza alimentare. La tutela della salute tra liberalizzazione temperata e precauzione*, Torino, 2020.

legittimazione in via politico-rappresentativa, ma unicamente dal loro sapere tecnico¹⁹.

2. L'approccio giudiziario al principio di precauzione in materia alimentare.

La regolazione anticipatoria utilizza non solo il principio di prevenzione, che si basa su un accertamento stringente e rigoroso del rischio, ma si carica di significato inedito in virtù del principio di precauzione. Quest'ultimo consente di adottare misure provvisorie di gestione del rischio senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità dei rischi asseriti, a condizione che tali misure provvisorie siano non discriminatorie, obiettive e proporzionate²⁰.

Si tratta di un principio d'origine giurisprudenziale: anche se esso inizia a emergere già nella Germania degli anni Trenta del secolo scorso, la più forte spinta alla sua diffusione è dovuta all'applicazione fattane dalla Corte suprema statunitense nel 1980 con riferimento all'uso del benzene²¹. È stato osservato che il principio di precauzione assolve una funzione legittimante consentendo l'adozione di misure altrimenti non ammesse in settori privi di certezze

¹⁹ Sul tema cfr., se si vuole, M. Ramajoli, *Regulation by information: diffusione della conoscenza del rischio e incertezza scientifica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 201 ss.; cfr. altresì D. Bevilacqua, *Regolazione sovranazionale e tutela degli interessi diffusi: garanzie procedurali e vincoli tecnico-scientifici*, *ivi*, 2017, 227 ss.

²⁰ Sul principio di precauzione esiste oramai una sterminata letteratura, tra cui cfr. F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005, 3 ss.; M. Allena, *Il principio di precauzione: tutela anticipata v. legalità-prevedibilità dell'azione amministrativa*, in *Il diritto dell'economia*, 2016, 411 ss.; con particolare riguardo alla materia alimentare, M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006; F. Follieri, *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 1495 ss. Ricorda F. De Leonardis, *op. cit.*, 3, che nel 1854 a Londra fu flagellata dal colera e l'amministrazione sanitaria intervenne per cercare di limitare il diffondersi dell'epidemia. Dato che un fisico dell'epoca aveva ipotizzato che il propagarsi della malattia potesse dipendere dal consumo di acqua di una determinata fonte, l'amministrazione decise di vietare l'uso di quel punto di approvvigionamento. Quasi immediatamente i casi di colera diminuirono e la malattia fu debellata. In base alle conoscenze dell'epoca la decisione avrebbe potuto essere considerata illegittima, visto che la scienza riteneva che il colera si propagasse solo per via aerea, ma essa venne adottata "per mera cautela" ed è considerata una delle prime attuazioni concrete del principio di precauzione.

²¹ Si fa riferimento qui ad *Industrial Union Dep't, AFL-CIO v. American Petroleum Inst.*, 448 U.S. 607, 656 (consultabile in <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/448/607/>). Su questa decisione cfr. N. de Sadeleer, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2002, 157 ss.

scientifiche e la decisione amministrativa che ne fa applicazione si caratterizza per un viluppo inestricabile tra elemento politico ed elemento tecnico ²².

Nato in materia ambientale (ora art. 191, par. 2, TFUE) il principio è solennemente affermato dal Regolamento Ce n. 178, per quanto riguarda la materia alimentare. Più precisamente, quest'ultimo testo normativo prevede sì il principio di precauzione in materia alimentare, ma al tempo stesso attribuisce alle autorità un margine di discrezionalità nel decidere se applicarlo o meno. Recita infatti l'art. 7, comma 1, del Regolamento che, qualora venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute, ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, "possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio" necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito dall'Unione europea, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

Ne risulta che, a differenza di quanto si riscontra negli altri ambiti d'azione amministrativa ²³, il principio di precauzione non presenta carattere cogente in materia alimentare, dovendo essere sempre bilanciato con altri interessi, primi tra tutti quelli di tipo economico legati alla circolazione delle merci e all'innovazione tecnologica.

Tuttavia, al di là del testuale dettato normativo meramente facoltizzante, il principio di precauzione di recente tende ad affermarsi nel campo alimentare con decisione sempre maggiore e in maniera trasversale. Ciò – ancora una volta – grazie all'opera della giurisprudenza, sia europea sia nazionale. Due esempi, tra i tanti, sono emblematici della sua centralità.

La direttiva 2001/18/CE regola l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e la loro immissione in commercio all'interno dell'Unione. In particolare, gli organismi oggetto della direttiva devono essere autorizzati a seguito di una valutazione di rischio ambientale e sono soggetti a obblighi di tracciabilità, etichettatura e monitoraggio. La direttiva espressamente esclude dal suo campo di applicazione gli organismi ottenuti con alcune tecniche di modificazione genetica, come la mutagenesi, i quali conseguentemente sono esenti dagli obblighi ivi stabiliti (art. 3, paragrafo 1, della direttiva).

Però, nel 2018 la Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi pregiudizialmente sull'interpretazione della direttiva in questione, ha stabilito che sono soggetti alla direttiva stessa proprio in virtù del principio di precauzione i prodotti ottenuti da tecniche di mutagenesi, espressamente esclusi – come appena

²² C. Videtta, *L'amministrazione della tecnica: la tecnica fra procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2008, 259-260 e 270.

²³ Sul carattere cogente del principio di precauzione, specie in materia ambientale, cfr. M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, 69 ss.; F. De Leonardis, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 91 ss.; B. Marchetti, *Il principio di precauzione*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 206 ss.

sottolineato – dalla direttiva sugli OGM, la quale riferiva solo ai prodotti ricavati da tecniche di transgenesi.

Secondo il giudice eurounitario, la disposizione relativa alle esenzioni “non può essere interpretata nel senso di escludere dall’ambito di applicazione della ... direttiva organismi ottenuti mediante nuove tecniche o nuovi metodi di mutagenesi, che sono emersi o si sono principalmente sviluppati dopo l’adozione della direttiva in parola”. Per giungere a questa conclusione la Corte di giustizia invoca il principio di precauzione, in quanto servente la tutela della salute umana e dell’ambiente. Infatti, dal momento che i rischi per l’ambiente o la salute umana legati all’impiego di nuove tecniche o nuovi metodi di mutagenesi potrebbero essere simili a quelli risultanti dalla produzione e dalla diffusione di OGM tramite transgenesi, un’interpretazione della deroga “che escludesse dall’ambito di applicazione di tale direttiva gli organismi ottenuti mediante tecniche o metodi di mutagenesi, senza alcuna distinzione, pregiudicherebbe l’obiettivo di tutela perseguito dalla direttiva in parola e violerebbe il principio di precauzione che essa mira ad attuare”²⁴.

Tale giurisprudenza rischia di arrogarsi il compito di fornire non “un’interpretazione della direttiva OGM”, bensì “una riscrittura giudiziaria della stessa”, fissando l’ambito d’applicazione della deroga in contrasto con la sua formulazione letterale e, quindi, cercando di inserire in via giudiziaria categorie che chiaramente non sono previste dalla normativa stessa. Conseguenza non in linea con il principio della separazione dei poteri dello Stato. Infatti, come icasticamente evidenziato dall’Avvocato generale della causa in esame, “il ruolo della Corte è intrinsecamente limitato: non è di certo sua competenza confrontare e valutare argomenti scientifici. Questo è compito del legislatore o dell’organo esecutivo dell’Unione”²⁵.

Torna prepotente il tema cui sopra si è fatto cenno, relativo al non facile rapporto tra regolatore e giudice. Qui però non viene in rilievo la tradizionale questione dell’auspicabile o meno grado di deferenza del giudice nei confronti delle valutazioni tecniche di organismi indipendenti, essendo punto fermo della giurisprudenza, nazionale e sovranazionale, almeno a livello di affermazioni di principio, che il giudice non ha il potere di sostituire la propria valutazione di fatti complessi a quella dell’amministrazione, la quale gode di un ampio potere discrezionale, anche se tale limite non incide sul dovere del giudice di verificare

²⁴ Corte di giustizia, 25 luglio 2018, C-528/16, *Confédération paysanne c/ Ministre de l’Agriculture, de l’Agroalimentaire et de la Forêt*, specialmente punti 51-53. Su questa decisione cfr. F. Albinini, *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 729 ss.

²⁵ Conclusioni dell’Avvocato Generale Michal Bobek, presentate il 18 gennaio 2018, in C-528/16, punto 149. Per una discussione dettagliata della giurisprudenza europea sul principio di precauzione cfr. J. L. da Cruz Vilaça, *The Precautionary Principle in EC Law*, in *EU Law and Integration: Twenty Years of Judicial Application of EU Law*, Hart Publishing, 2014, 321 ss.

l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza ²⁶.

In questa specifica sede emerge invece il diverso – anche se limitrofo – tema dei connotati dell'interpretazione giudiziale dei testi normativi, in bilico tra l'essere "originalista", oppure "dinamica" ²⁷. Quale che sia la posizione che si intende assumere relativamente a questo problema costituzionale in senso lato, resta il fatto che il giudice in ogni caso non ha mai il potere di riscrivere le disposizioni di un testo giuridico contro la loro formulazione (*contra legem*), in nome di un principio generale (nello specifico, quello di precauzione). Infatti, all'evoluzione del contesto di riferimento sono chiamati a fornire una risposta solo gli organi politicamente responsabili, in sede di modifiche normative.

Anche un secondo esempio giurisprudenziale – questa volta nazionale – aiuta a comprendere come il principio di precauzione sia in grado sempre più di plasmare la disciplina alimentare.

La giurisprudenza recente della Corte di Cassazione ha esteso il campo di applicazione del principio di precauzione, imponendone l'osservanza anche agli operatori del settore alimentare nei loro rapporti negoziali interprivati e in particolare nei rapporti di fornitura.

Prova ne è una vicenda giudiziaria trascinatasi nel tempo che è stata attivata da un'azienda conserviera. Essa era intesa a ottenere una tutela risarcitoria per danni correlati al commercio di prodotti alimentari contaminati da sostanze vietate, dal momento che i suoi prodotti a base di peperoncino rosso contenevano un colorante cancerogeno. La Cassazione, da un lato, ha ritenuto l'azienda fornitrice del peperoncino responsabile del danno cagionato all'operatore i cui prodotti sono risultati contaminati; dall'altro lato, però, ha ravvisato un concorso di colpa dell'azienda conserviera, la quale aveva ommesso di effettuare controlli a campione sulla merce acquistata.

Questo risultato è ottenuto facendo leva su argomentazioni di tipo sia privatistico sia pubblicistico. Oltre che sul dovere di cooperazione gravante su ciascun contraente nell'interesse comune alla corretta esecuzione del contratto (art. 1227, comma 2, c.c.) e sull'ordinaria diligenza, la Cassazione ricava l'obbligo di ripetizioni delle analisi in capo all'acquirente da un'interpretazione forte del principio di precauzione, che impone all'operatore del settore alimentare di "adottare misure proporzionate in funzione delle caratteristiche del prodotto e della sua destinazione al consumo umano, verificando, attraverso controlli a campione, che il componente acquistato risponda ai requisiti di sicurezza previsti

²⁶ In generale sulla tematica cfr. B. Marchetti, *Il sistema integrato di tutela*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 197 ss., spec. 226 ss.

²⁷ Su questo tema – immenso – ci si limita a rinviare a G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980; R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993; G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007.

e non contenga additivi vietati e pericolosi, prima di ulteriormente impiegarlo quale parte o ingrediente nella preparazione di un alimento finale”²⁸.

Il giudice fa dunque leva espressa sul principio di precauzione²⁹ – che a rigore non è contemplato nella disciplina dei rapporti negoziali tra privati – per introdurre nuovi obblighi di sicurezza che si traducono in accertamenti analitici tradizionalmente ritenuti di spettanza del venditore, allo scopo di garantire la sicurezza del prodotto alimentare. La dottrina ha sottolineato la portata dirompente di questa giurisprudenza, che, nel silenzio del legislatore, ammantava di tratti spiccatamente pubblicistici anche il sistema di responsabilità civile, in una logica precauzionale³⁰.

3. *Green Deal* e sostenibilità alimentare.

Come si sottolineava in apertura non siamo più all’epoca dell’antica Grecia. Stiamo entrando in una nuova era della regolazione alimentare. La crisi pandemica ha messo in luce la nostra vulnerabilità e la necessità di ripristinare l’equilibrio tra essere umano e natura. In questo contesto di grande transizione una pietra angolare del *Green Deal* europeo è costituita dalla strategia “Dal produttore al consumatore” (*From Farm to Fork*), fondata sui legami inscindibili tra persone sane, società sane e pianeta sano³¹.

Infatti, come precisato dalla Commissione europea, la pandemia “ha sottolineato l’importanza di un sistema alimentare solido e resiliente”, “che funzioni in qualsiasi circostanza e che sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili”. Anzi, “l’attuale pandemia è solo un esempio: l’aumento della frequenza di siccità, inondazioni, incendi boschivi e nuovi organismi nocivi ci ricordano costantemente che il nostro sistema alimentare è minacciato e deve diventare più sostenibile e resiliente”³².

²⁸ Cass. civ., 10 luglio 2014, n. 15824; (ord.) 27 novembre 2018, n. 30620.

²⁹ Anche se in realtà il richiamo fatto al principio di precauzione si giustifica in ragione non dell’incertezza scientifica, come di regola avviene, bensì dell’esigenza di garantire un elevato livello di tutela della salute; così M. Ferrari, *Private standards, uncertainty and liability. The Sudan 1 saga*, in *Riv. dir. aliment.*, 4/2017, 59 ss.

³⁰ G. Vaccaro, *Il principio di precauzione e la responsabilità delle imprese nella filiera alimentare*, in *Riv. dir. aliment.*, 4/2015, 52 ss.; E. Rook Basile, *Sicurezza e responsabilità nella filiera alimentare*, in *Contratto impr.*, 2017, 432 ss.; M.P. Genesin, *Obblighi di sicurezza, principio di precauzione e responsabilità dell’operatore del settore alimentare alla luce dei più recenti orientamenti della Corte di Cassazione*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, 317 ss.

³¹ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, del 20 maggio 2020, Com (2020) 381 final (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en).

³² Commissione europea, *Comunicazione*, cit. paragrafo 1 (Necessità di intervenire).

Un “sistema alimentare sostenibile” comporta il passaggio da una prospettiva meramente di *food safety*, attenta alla sicurezza igienico sanitaria degli alimenti, a una prospettiva che abbracci anche la *food security*, intesa a garantire a tutti gli esseri umani, a prezzi ragionevoli, una quantità di cibo sufficiente per permetterne la sopravvivenza, in maniera tale che a nessuno debba mancare il cibo quotidiano³³.

Del resto, i numeri sono agghiaccianti: 33 milioni di persone all’interno dell’Unione europea non possono permettersi un pasto di qualità ogni due giorni e l’assistenza alimentare è essenziale per parte della popolazione in molti Stati membri³⁴.

Il combinarsi di *food safety* e *food security* proposto nella strategia per un nuovo sistema alimentare europeo comporta conseguenze anche a livello teorico: da un lato, la tradizionale distinzione tra regolazione sociale e politiche sociali sfuma; dall’altro, l’armamentario della regolazione alimentare si arricchisce ulteriormente. Senza poi dimenticare il fatto che la sostenibilità dei sistemi alimentari è una questione ovviamente non solo europea, bensì mondiale. In questa logica l’Unione europea potrà rivestire un ruolo determinante nella definizione degli standard globali proprio in virtù della strategia in questione, con una regolazione alimentare idonea ad assumere un ruolo pivotale.

In secondo luogo, la cd. legge europea sul clima fissa l’obiettivo di un’Unione climaticamente neutra nel 2050³⁵. I sistemi alimentari sono tra le principali cause dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale, che appunto il *Green Deal* intende combattere. Di qui la necessità di ridurre la dipendenza dai pesticidi e il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, di potenziare l’agricoltura biologica, di migliorare il benessere degli animali e d’invertire la perdita di biodiversità, alla ricerca di un non facile punto equilibrio tra la tutela della salute e della sicurezza e le esigenze economiche e di incentivo allo sviluppo tecnologico.

Entro la fine del 2023 la Commissione formulerà una proposta legislativa quadro per un sistema alimentare sostenibile, in cui tutti gli attori della filiera alimentare saranno chiamati a fare la loro parte: dagli agricoltori e pescatori ai trasformatori alimentari, dai dettaglianti agli operatori dei servizi di ristorazione, per finire con i consumatori, che dovranno mantenere un atteggiamento più frugale e responsabile.

Infatti la transizione verso sistemi alimentari sostenibili richiede un approccio collettivo tale da coinvolgere i soggetti pubblici a tutti i livelli di *governance*, gli attori del settore privato lungo tutta la catena del valore alimentare,

³³ In tema, se si vuole, M. Ramajoli, *Dalla “food safety” alla “food security” e ritorno*, in *Amministrazione*, 2015, 271 ss.

³⁴ Dati tratti da Eurostat, EU SILC, 2018 (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcs03&lang=en).

³⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima) [COM(2020)80 final, 2020/0036 (COD)].

le organizzazioni non governative, i cittadini, ma anche i rappresentanti del mondo accademico.

Per la regolazione alimentare nuove sfide si affacciano all'orizzonte.

Bibliografia

Ferdinando Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2017

Ferdinando Albisinni, *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 729 ss.

Miriam Allena, *Il principio di precauzione: tutela anticipata v. legalità-prevedibilità dell'azione amministrativa*, in *Il diritto dell'economia*, 2016, 411 ss.

Gaetano Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007

Nicola Bassi, Jacques Ziller (a cura di), *La formazione procedimentale della conoscenza scientifica ufficiale. Il caso dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, Torino, 2017

Dario Bevilacqua, *The Codex Alimentarius Commission and its Influence on European and National Food Policy*, in *European Food and Feed Law Review*, 1, 2006

Dario Bevilacqua, *Regolazione sovranazionale e tutela degli interessi diffusi: garanzie procedurali e vincoli tecnico-scientifici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 227 ss.

Stephen Breyer, *Regulation and its Reform*, Cambridge, Mass., 1982

Federico Cammeo, *Sanità pubblica*, in V. E. Orlando (a cura), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, 1905, parte II, vol. IV, 213 ss.

Sabino Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003

Luigi Costato, Paolo Borghi, Sebastiano Rizzioli, Valeria Paganizza, Laura Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2017; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2017

José Luís da Cruz Vilaça, *The Precautionary Principle in EC Law*, in *EU Law and Integration: Twenty Years of Judicial Application of EU Law*, Hart Publishing, 2014, 321 ss.

Francesco De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005

Francesco De Leonardis, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 91 ss.

- Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2002
- Matteo Ferrari, *Private standards, uncertainty and liability. The Sudan 1 saga*, in *Riv. dir. aliment.*, 4/2017, 59 ss.
- Matteo Ferrari e Umberto Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012
- Francesco Follieri, *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 1495 ss.
- Maria Pia Genesin, *Obblighi di sicurezza, principio di precauzione e responsabilità dell'operatore del settore alimentare alla luce dei più recenti orientamenti della Corte di Cassazione*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, 317 ss.
- Maria Pia Genesin, *La dialettica pubblico-privato nel sistema della sicurezza alimentare. La tutela della salute tra liberalizzazione temperata e precauzione*, Torino, 2020
- Riccardo Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993
- Aldo Ligustro, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2019, 393 ss.
- Barbara Marchetti, *Il sistema integrato di tutela*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 197 ss.
- Barbara Marchetti, *Il principio di precauzione*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 206 ss.
- Andrea Morrone, *Fonti normative*, Bologna, 2018
- Giuseppe Pericu, *La disciplina pubblicistica dei prodotti alimentari*, in *Scritti scelti*, Milano, 2009
- Giuseppe Andrea Primerano, *Ambiente e diritto agroalimentare. organizzazione, regolazione e controlli*, in *Dir. amm.*, 2019, 617 ss.
- Margherita Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir.amm.*, 2015, 657 ss.
- Margherita Ramajoli, *Dalla "food safety" alla "food security" e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, 271 ss.
- Margherita Ramajoli, *Regulation by information: diffusione della conoscenza del rischio e incertezza scientifica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 201 ss.
- Valentina Ranaldi, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di Ogm nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Dir. comm. internaz.*, 2014, 1011 ss.
- Mauro Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, 69 ss.
- Eva Rook Basile, *Sicurezza e responsabilità nella filiera alimentare*, in *Contratto impr.*, 2017, 432 ss.

Giovanni Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980

Matteo Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006

Giovanni Vaccaro, *Il principio di precauzione e la responsabilità delle imprese nella filiera alimentare*, in *Riv. dir. aliment.*, 4/2015, 52 ss.

Cristina Videtta, *L'amministrazione della tecnica: la tecnica fra procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2008

Andrea Vitale, *Manuale di legislazione alimentare*, Milano, 2018