



Strumenti e strategie di prevenzione dei rischi nel settore agro-alimentare

SOMMARIO:

1. Premessa.
2. Le procedure di valutazione ambientale nel settore agricolo tra rischi e responsabilità.
 - 2.1. I controlli di stampo pubblicitario.
3. La sicurezza alimentare e il regime delle responsabilità dell'operatore del settore.
 - 3.1. Profili di responsabilità civile e l'incidenza del c.d. principio di precauzione.
 - 3.1.1. Profili di responsabilità contrattuale.
 - 3.2. Profili pubblicitari.
 - 3.2.1. La nozione di alimento "non sicuro".
 - 3.2.2. Tracciabilità e obblighi di ritiro e richiamo.
 - 3.2.3. La responsabilizzazione dell'operatore del settore alimentare e l'analisi del rischio.
4. Trasparenza alimentare e informazione del consumatore.
 - 4.1. La trasparenza alimentare nell'ordinamento italiano.
5. Gestione del rischio e filiera agroalimentare DOP e IGP.

Indice delle fonti bibliografiche

1. *Premessa*

La complessità del quadro regolamentare che riguarda la gestione del rischio, forse trova un esmpio paradigmatico nel settore agroalimentare.

In questa materia l'approccio al rischio caratterizzava già la disciplina nazionale vigente dagli anni Sessanta (si pensi ad alcune delle disposizioni della legge 30 aprile 1962, n. 283, intitolata «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande») ed è oggi fra i pilastri della normativa armonizzata a livello comunitario a partire dal reg. 28 gennaio 2002, n. 178/2002 («Principi e requisiti generali della legislazione alimentare») che, significativamente, pone l'analisi del rischio ed il principio di precauzione fra le metodologie indispensabili per «definire provvedimenti, o altri interventi a tutela della salute, efficaci, proporzionati e mirati» (considerando nn. 17 e 21 e art. 7), ed impone agli operatori del settore l'adozione di sistemi e di procedure interni idonei ad assicurare — nel pieno rispetto delle normative vigenti — la tracciabilità dei prodotti, l'etichettatura, il pronto ritiro dal mercato, l'informazione ai consumatori (artt. 17-19). Il quadro normativo è peraltro particolarmente complesso, e prescrizioni ancora più pregnanti riguardano sotto-settori particolari, fra i quali riteniamo meritevole di attenzione quello — oggi in grande espansione, come testimoniano dati empirici — degli alimenti contrassegnati da segni geografici indicatori di qualità (marchi collettivi, denominazioni di origine e indicazioni geografiche) governato da un fitto e pervasivo intreccio di istanze e meccanismi di controllo sulla filiera della produzione e della commercializzazione.

Il quadro di riferimento non è però unitario. In questi ultimi decenni, l'Unione europea nel regolamentare il settore agroalimentare ha dovuto infatti tenere conto della dicotomia creatasi sul terreno della qualità alimentare. Esistono infatti due polarizzazioni concettuali del tema della qualità, che possiamo definire come approccio nordico e approccio mediterraneo.

Nel primo, sviluppato nei Paesi del Nord Europa, la qualità dei prodotti alimentari è collegata alla sicurezza alimentare, in particolare alla tutela igienico-sanitaria, mentre nel

secondo, maturato nei Paesi dell'area mediterranea, la qualità è legata al profondo legame tra il prodotto ed il suo territorio e agli strumenti per la caratterizzazione e la valorizzazione dell'immenso patrimonio gastronomico.

L'Unione europea ha emanato già negli anni Sessanta le prime norme in materia di sicurezza alimentare. Con il passare del tempo, tali norme sono state progressivamente trasformate in uno strumento proattivo multidimensionale per la tutela della salute dell'uomo, degli animali, dei vegetali e dell'ambiente. I numerosi scandali alimentari avvenuti negli ultimi decenni, come il vino al metanolo, le contaminazioni radioattive dell'incidente nucleare di Chernobyl, la mucca pazza, l'influenza suina e aviaria, hanno indotto l'Unione europea ad emanare una nuova legislazione sulla sicurezza alimentare. Infatti, il reg. 178/2002 ha introdotto un approccio integrato in materia di sicurezza alimentare, comprendendo le informazioni sui prodotti alimentari e il benessere degli animali, disciplinando tutte le fasi della catena alimentare, offrendo così ai consumatori numerose informazioni sul prodotto, sicché non pare eccessivo affermare che attualmente la legislazione europea in materia di sicurezza sia la più avanzata a livello internazionale.

2. Le procedure di valutazione ambientale nel settore agricolo tra rischi e responsabilità

Per impostare una riflessione sulle procedure di valutazione ambientale e prevenzione del rischio nel settore agricolo, avuto riguardo anche all'attuale formulazione dell'art. 5 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è necessario analizzare in via preliminare il ruolo dei procedimenti di valutazione dell'impatto ambientale qualora vengano in rilievo progetti afferenti all'agricoltura.

Ai sensi dell'art. 117 Cost. la materia alimentare è demandata alla potestà legislativa concorrente, al pari della tutela della salute da questa intersecata, e al contempo è intercettata dal carattere trasversale di ulteriori materie devolute alla potestà legislativa esclusiva statale, su tutte concorrenza e ambiente. In tale prospettiva è significativo ricordare, per un verso, che il principio di precauzione, benché menzionato dal legislatore europeo espressamente solo con riferimento alla protezione ambientale (art. 191, par. 2,

TFUE), trova sempre applicazione quando «una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante»¹, per altro verso, che gli alimenti, in quanto beni suscettibili di valutazione economica, sono riconducibile al concetto di “merce” elaborato dalla Corte di giustizia e, dunque, assoggettati agli artt. 28 ss. TFUE sulla libera circolazione delle stesse, e agli artt. 114 ss. TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri.

Inoltre, le prime direttive comunitarie in materia alimentare si ponevano come scopo principale la liberalizzazione del settore, emergendo obiettivi ulteriori solo a fine anni settanta. Si pensi, in quest'ottica, alle garanzie rappresentate dall'etichettatura dei prodotti, alla tutela delle eccellenze agroalimentari nazionali, pur nel rispetto delle regole comuni di concorrenza, all'affermazione della responsabilità piena dei produttori in relazione alle varie fasi del ciclo produttivo, donde l'obbligo di auto-controllo igienico in base ai principi dell'HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*), rispondente al nuovo approccio inaugurato dalla Commissione nel Libro bianco del 2000 che richiede una garanzia di sicurezza degli alimenti “dai campi alla tavola”.

Il tema dell'organizzazione amministrativa in campo agroalimentare risente sicuramente del fatto che l'agricoltura rappresenta il settore economico nel quale si è raggiunta la maggiore integrazione fra Stati europei. È indicativo che la politica agricola comune attualmente gravi sul bilancio complessivo dell'UE — subendo una drastica diminuzione rispetto al passato — per quasi il 38%, prevedendosi per il periodo 2014-2020 una dotazione complessiva di 408,31 miliardi di euro sotto forma di finanziamenti europei, di cui 308,73 miliardi destinati ai pagamenti diretti e alle misure di mercato (primo pilastro) e 99,58 miliardi per lo sviluppo rurale (secondo pilastro). Tali erogazioni, finanziate dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), sono gestite dagli Stati membri attraverso propri organismi pagatori. Si tornerà sul punto a breve, dopo aver chiarito che

¹ Cfr. la comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000 in cui si sottolinea l'esigenza di escludere un ricorso ingiustificato a tale principio che potrebbe originare forme dissimulate di protezionismo.

l'organizzazione di cui trattasi, in base ad una certa impostazione dottrinarica, può definirsi articolata su quattro livelli.

Il primo livello è rappresentato dalla Commissione europea, all'interno della quale, fra le altre, operano la DG agricoltura e sviluppo rurale, per quanto concerne aspetti *latu sensu* riconducibili alla PAC, e la DG salute e sicurezza alimentare, che estende la propria sfera di competenza al monitoraggio sull'attuazione della normativa di settore.

Il secondo livello è quello delle agenzie e delle autorità indipendenti europee, fra le quali per importanza spicca l'Autorità per la sicurezza alimentare istituita ai sensi dell'art. 22 del reg. 178/2002/CE, anche se un ruolo non secondario va riconosciuto a strutture quali l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, agenzie decentrate della Commissione, nonché all'Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute e la sicurezza alimentare.

Al terzo livello si collocano i comitati rappresentativi di enti nazionali, di gestione, di regolazione e consultivi delle categorie socio-professionali, chiamati a coadiuvare la Commissione nell'esercizio delle proprie competenze propulsive, di esecuzione e controllo in materia agroalimentare.

Il quarto livello, infine, è quello delle amministrazioni nazionali preposte, in particolare, a garantire la qualità e la sicurezza dei prodotti agroalimentari.

In tale ottica bisogna leggere le attribuzioni spettanti al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, attivo con ventinove uffici territoriali, che svolge l'importante compito di prevenire e reprimere le frodi nel commercio dei prodotti agroalimentari, vigilare — di concerto con il Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca — sulle produzioni di qualità registrata e contrastare l'irregolare e/o fraudolenta commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi che generano situazioni di concorrenza sleale fra operatori economici. Si pensi, ancora, alle funzioni di vigilanza svolte dal Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri e dal Reparto pesca marittima del Corpo delle Capitanerie di Porto, sempre operativo presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo.

Ulteriori competenze in materia agroalimentare fanno capo al Ministero della salute che, nell'ambito dei controlli ufficiali, svolge funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento, ed al Ministero dell'economia e delle finanze, che attraverso la Guardia di finanza e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli svolge controlli di natura fiscale.

Per concludere è necessario considerare il ruolo di regia assegnato all'Agenzia nazionale per le erogazioni in agricoltura che supporta le attività condotte dagli organismi pagatori e assicura la predisposizione, ai fini dell'armonizzazione delle procedure, di appositi manuali di indirizzo. Spetta alle regioni istituire detti organismi, anche sotto forma di consorzi o società a capitale misto pubblico-privato, i quali vengono riconosciuti, sentita l'Agea, dal Mipaaf. In mancanza, interviene direttamente l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, che si avvale dell'ausilio di numerosi altri soggetti per lo svolgimento delle proprie funzioni. Tra questi figurano i centri di assistenza agricola, che coadiuvano i soggetti interessati a ottenere un finanziamento nella predisposizione delle domande di ammissione ai benefici europei e nazionali, e Agecontrol s.p.a., fra l'altro, deputata a svolgere controlli proprio sulle attività dei predetti centri.

2.1. I controlli di stampo pubblicistico

Il tema relativo alla sicurezza dei prodotti alla luce della separazione fra attività di valutazione e di gestione del rischio, sono declinazioni d'uno dei principi cardine cui l'intera legislazione alimentare risulta attualmente conformata: l'**analisi del rischio** che, appunto, si sostanzia nelle c.d. attività di *risk assessment* e *risk management*, oltre che di comunicazione del rischio, secondo quanto previsto dal considerando n. 17 e, ulteriormente, specificato dall'art. 3, n. 10, del reg. 178/2002.

L'attività di valutazione del rischio, finalizzata alla formulazione di pareri che costituiscono la base scientifica per l'elaborazione e l'adozione di misure comunitarie, si articola in quattro segmenti — individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio — ed è demandata all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, entità indipendente nei confronti sia degli Stati membri e del Consiglio che della Commissione .

Spetta invece a quest'ultima il ruolo di gestore del rischio, nel pieno rispetto del principio di precauzione (art. 7 del reg. 178/2002), in base al quale tale Istituzione e gli Stati membri possono adottare misure di *risk management* provvisorie, proporzionate, non discriminatorie e coerenti con provvedimenti in precedenza emanati.

Su questa linea appare significativo il ruolo che la Commissione europea è chiamata a svolgere nelle situazioni di emergenza ai sensi degli artt. 53 e 54 del reg. 178/2002, potendo in tali casi adottare, di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, in ragione della gravità riscontrata, **misure sospensive della commercializzazione o utilizzazione dell'alimento o del mangime in questione**, ovvero atte a definirne condizioni particolari d'uso. È poi previsto il ricorso a strumenti ulteriori, inclusa l'istituzione di un'unità di crisi, ex art. 56 del reg. 178/2002, qualora il rischio non sia gestibile attraverso la mera applicazione degli articoli sopra menzionati.

Il secondo segmento dell'indagine attiene alla strategia comunitaria di sicurezza alimentare inaugurata dal pacchetto igiene del 2004, oggetto di alcune significative modifiche seguite all'entrata in vigore del reg. 625/2017/UE, sui controlli ufficiali e le altre attività ufficiali effettuate per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, che ha abrogato i due regolamenti fondamentali nn. 854 e 882 del 2004.

Detto intervento riformatore non ha, peraltro, inciso sulla **centralità dell'obbligo di auto-controllo igienico** fondato sui principi dell'*Hazard Analysis and Critical Control Points*, sistema di prevenzione inaugurato nell'ambito delle operazioni spaziali NASA degli anni cinquanta diretto all'individuazione dei punti critici relativamente ai quali il controllo appare indispensabile per garantire la sicurezza alimentare.

L'approccio fondato sui principi dell'HACCP integra le attività di controllo ufficiale svolte dalle competenti autorità e le rende maggiormente efficaci. Una delle principali novità introdotte dal reg. 178/2002, infatti, è stata quella di prefigurare un modello di concentrazione della responsabilità in capo all'operatore del settore alimentare, donde la necessità di una sua formazione di alto livello speculare al grado di responsabilità assunta. Tale approccio viene confermato dal reg. 2004/852/CE fin dall'art. 1, lett. a),

secondo cui «la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe all'operatore del settore alimentare», mentre il successivo art. 7 stabilisce che «gli Stati membri promuovono l'elaborazione di manuali nazionali di corretta prassi operativa in materia di igiene e di applicazione dei principi del sistema HACCP».

I soggetti come gli agricoltori che svolgono attività di produzione primaria non sono tenuti a uniformarsi alle stringenti regole HACCP, ma devono essere incoraggiati a farlo proprio attraverso manuali recanti linee guida per le buone pratiche che offrano precisazioni sulle prescrizioni da seguire in ordine all'igiene degli alimenti, alla qualità dei mangimi, al benessere degli animali, all'utilizzo dei pesticidi. Nel quadro di questo sistema, assumono notevole valore sia gli oneri di registrazione, ad esempio, del fertilizzante chimico impiegato sugli alberi da frutto o del medicinale somministrato agli animali allevati, gravante sui produttori, sia le attività ispettive e di vigilanza svolte dagli enti competenti in materia.

L'analisi condotta ha fatto emergere un complesso assetto organizzativo di autorità pubbliche attive — in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza — a vari livelli e un impianto di regole finalizzate non soltanto a proteggere l'interesse sensibile alla salute dei consumatori, ma in vario modo tese a promuovere la rintracciabilità dei prodotti e la trasparenza dell'informazione, il libero esplicarsi della concorrenza nel mercato, pur nel rispetto del canone della precauzione, l'affermazione dell'autoresponsabilità degli operatori economici lungo la filiera agroalimentare con graduale spostamento dalle amministrazioni pubbliche alle imprese private dell'area dei controlli.

Per convincersi di quanto la legislazione alimentare sia intrisa di principi e regole pubblicistiche, e di diritto amministrativo in particolare, basterà ulteriormente porre mente a tutti quei procedimenti finalizzati al rilascio di autorizzazioni relative all'esercizio del commercio o al confezionamento dei prodotti, alla conduzione degli allevamenti, agli strumenti di auto-amministrazione e auto-certificazione progressivamente introdotti nel sistema, per non parlare delle problematiche connesse alla presenza nel cibo di OGM, dei c.d. *novel foods* o delle peculiarità relative alla concessione di loghi e marchi di qualità.

I margini di intervento dei pubblici poteri in materia spaziano dalla cura degli interessi sanitari alla promozione degli scambi commerciali, fino a intersecare questioni di diritto ambientale legate al carattere multifunzionale dell'agricoltura, finalizzata non solo alla produzione di cibo e fibre, ma anche alla definizione del paesaggio e alla protezione del territorio, intercettando problematiche connesse al razionale sfruttamento del suolo, alla conservazione della biodiversità, alla gestione in maniera sostenibile delle risorse e alla sopravvivenza socio-economica delle comunità rurali.

3. La sicurezza alimentare e il regime dell responsabilità dell'operatore del settore

La figura dell'operatore del settore alimentare — definito dal reg. 178/2002, come «la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo» — riveste un ruolo di particolare rilievo nel diritto alimentare di epoca odierna, risultando al centro di un sistema articolato di responsabilità che rende tale soggetto uno dei cardini delle politiche UE in materia di sicurezza alimentare concepita come *food safety*. Con quest'ultimo termine si intende fare riferimento, come noto, alla sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti alimentari immessi in commercio, accezione comprensiva della sicurezza tossicologica, nutrizionale ed informativa dei medesimi, nonché alla trasparenza delle fasi della filiera alimentare.

Le responsabilità che ruotano attorno alla figura dell'operatore del settore alimentare in relazione alla *food safety* possono essere raggruppate in due ambiti, a seconda che siano riconducibili ad una matrice pubblicistica o privatistica.

Nel primo ambito possono essere ricomprese le fattispecie di reato che il codice penale configura con riguardo alle sostanze alimentari al fine di tutelare l'incolumità pubblica (artt. 439 ss. c.p.) e gli illeciti penali e amministrativi previsti dalla l. n. 283/1962; a tali fattispecie si affianca la responsabilità legale per la sicurezza dei prodotti alimentari immessi in commercio introdotta dal reg. 178/2002, artt. 14-20, e posta al centro del sistema del controllo ufficiale. Nel secondo ambito può essere collocata la

tutela risarcitoria offerta, con norma di portata generale, dall'art. 2043 c.c., nonché dal codice del consumo con riguardo alla responsabilità per danno da prodotto difettoso (d.lgs. n. 206/2005, artt. 114 ss.).

Si tratta, in entrambi i versanti, di discipline di carattere orizzontale e di portata generale, suscettibili di trovare applicazione, in assenza di specifiche normative di settore, per ogni prodotto alimentare immesso in commercio, tenuto conto della estensione della responsabilità per danno da prodotto difettoso anche ai prodotti della produzione primaria. Gli alimenti sono, dunque, ricompresi appieno nella disciplina della responsabilità per danno da prodotto difettoso, come si evince anche dal rinvio esplicitamente operato alla medesima dall'art. 21 reg. 178/2002, con una norma di chiusura che impone di operare un coordinamento fra i due livelli, pubblicistico e privatistico, di tutela.

In siffatto panorama spicca il significato profondamente innovativo del reg. 178/2002, che ha affiancato ad una logica punitivo/afflittiva, sul piano pubblicistico, e risarcitoria, su quello privatistico, una diversa impostazione basata sul ruolo di tutela preventiva della sicurezza alimentare affidato al soggetto privato in qualità di operatore del settore; questa scelta si giustifica alla luce dell'esigenza di garantire agli interessi protetti dal sistema della sicurezza alimentare una tutela effettiva, non adeguatamente assicurata dagli strumenti tradizionalmente offerti dall'ordinamento, in particolare sul piano privatistico.

Le due tipologie di strumenti di tutela appaiono differenziate sul piano degli interessi presi in considerazione, poiché la disciplina pubblicistica, come esplicitato dagli artt. 1, 5 e 8 del reg. 178/2002, persegue, come fine prioritario, l'interesse pubblico alla salvaguardia della salute umana e degli interessi diffusi dei consumatori; per contro, la tutela risarcitoria appare finalizzata a tutelare gli interessi del singolo in quanto soggetto concretamente leso dal consumo di un alimento. Sussistono, però, dei punti di contatto fra le due diverse discipline percepibili non appena si pensi che la corretta applicazione delle regole di igiene, per come standardizzate dal reg. 852/2004/CE e dai manuali di corretta prassi igienica alla base del sistema HACCP, può incidere non solo sul piano pubblicistico in termini di buon esito del controllo ufficiale, ma anche sul piano privatistico della tutela risarcitoria, potendo rilevare ai fini della evidenziazione della

colpa dell'OSA, come canone di diligenza ai sensi dell'art. 2043 c.c., e ai fini della valutazione della sicurezza del prodotto, ai sensi della disciplina sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso.

3.1. Profili di responsabilità civile e l'incidenza del c.d. principio di precauzione.

Il principio di precauzione costituisce un principio generale dell'ordinamento dell'Unione Europea finalizzato ad offrire tutela anticipata ad interessi sensibili quali ambiente e salute in un panorama di incertezza scientifica sui rischi derivanti dallo sviluppo tecnologico ed industriale. Espressamente riconosciuto come tale dall'art. 191 TFUE ed originariamente collegato a finalità di tutela ambientale, esso è stato espressamente codificato nel settore del diritto alimentare dall'art. 7 del reg. 178/2002, ai sensi del quale l'approccio precauzionale rappresenta lo strumento di elezione per adottare misure di gestione del rischio in situazioni in cui sia stata individuata, a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, una possibilità di effetti dannosi per la salute umana, ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico. Le misure adottate a seguito dell'applicazione del principio di precauzione si caratterizzano per il dover essere proporzionate, necessarie, non discriminatorie, provvisorie, soggette ad un'analisi costi-benefici.

La formulazione dell'art. 7 del reg. 178/2002 attribuisce al principio di precauzione una forza cogente attenuata rispetto alle versioni presenti nel contiguo diritto dell'ambiente, proponendolo come ad applicazione facoltativa; le misure di gestione del rischio ispirate al principio di precauzione «possono» essere adottate, senza la previsione di un obbligo in tal senso. Pur in tale veste indebolita, che esprime una evidente tensione fra l'obiettivo di tutelare «ad un elevato livello» la salute umana e gli interessi dei consumatori, da un canto, e quello di tutelare le ragioni del libero mercato, dall'altro, il principio di precauzione rientra a pieno titolo fra i principi generali del diritto alimentare, legittimando l'adozione di misure restrittive del commercio dei prodotti alimentari basate su un rischio probabile, ma non certo, sia da parte delle Istituzioni comunitarie che dei legislatori e delle amministrazioni nazionali. Esso costituisce, però, termine di

riferimento anche per l'operatore del settore alimentare alle prese con la gestione del rischio connesso alla produzione di alimenti.

Le responsabilità dell'operatore del settore alimentare sul piano civilistico sono incentrate sulla tutela risarcitoria del consumatore che abbia subito un danno conseguente al consumo di alimenti e si basano, su un piano generale, sull'art. 2043 c.c. e, sul piano più specifico della responsabilità per danno da prodotto difettoso, sugli artt. 114 ss. del d.lgs. n. 206/2005, Codice del consumo. I due sistemi di responsabilità extracontrattuale si presentano fra loro distinti ed alternativi; in relazione ad entrambi i modelli di tutela civilistica si può affermare che non particolarmente consistente sia stato sino ad ora il contenzioso nella materia, in ragione, essenzialmente, delle difficoltà connesse alla prova della colpa del danneggiante, per farne valere la responsabilità ai sensi dell'art. 2043 c.c., e alla prova della difettosità del prodotto, per far valere la responsabilità del produttore ai sensi degli artt. 114 ss. cod. cons. Tali difficoltà probatorie sono il riflesso della particolare natura degli alimenti in quanto sostanze facilmente deteriorabili e destinate alla distruzione a seguito di ingestione.

La responsabilizzazione dell'operatore del settore alimentare sul versante pubblicistico appare orientata ad un obiettivo di tutela preventiva della salute e degli interessi dei consumatori, in un'ottica precauzionale; la responsabilità sul versante civilistico appare, invece, orientata ad un obiettivo di tutela a posteriori, risarcitoria dei danni arrecati alla salute del singolo e non sembra influenzata dall'approccio precauzionale.

I due sistemi di tutela risultano fra loro interconnessi, poiché il reg. 178/2002, art. 21, reca una norma di chiusura che rinvia alla responsabilità per danno da prodotto difettoso, facendo salvo tale sistema di responsabilità. A propria volta l'art. 102 cod. cons. rinvia espressamente al reg. 178/2002 per la disciplina dei requisiti di sicurezza dei prodotti alimentari; tale rinvio può essere interpretato, alla luce del tenore complessivo dell'art. 102 cod. cons., come riferentesi non al solo reg. 178/2002, ma anche agli obblighi di igiene sanciti dal reg. 852/2004 e agli obblighi informativi di cui al reg. 1169/2011, per non citare che alcune fra le principali fonti che disciplinano la *food safety* con norme di carattere orizzontale. Con riguardo al *general food law*, l'art. 14, in ragione dei suoi contenuti, rappresenta il termine normativo precipuo di riferimento per definire i requisiti

di sicurezza dei prodotti alimentari anche ai fini della responsabilità per danno da prodotto alimentare difettoso.

Si può affermare, su un piano generale, che un alimento sia sicuro e quindi non difettoso se conforme ai requisiti di sicurezza prescritti dall'art. 14 reg. 178/2002; per contro e per conseguenza, un alimento è da considerare difettoso se non rispetta i requisiti di sicurezza prescritti dalla legislazione alimentare. La correlazione fra sicurezza dell'alimento sul piano pubblicistico e assenza di responsabilità del produttore sul piano civilistico non va intesa in senso assoluto, sembrando più corretto derivare dal rispetto delle regole pubblicistiche in tema di sicurezza alimentare una presunzione relativa di non difettosità del prodotto. A questo proposito occorre ricordare che il legislatore UE non esclude profili di responsabilità correlati a prodotti formalmente allineati con gli standard di sicurezza previsti dalla legislazione alimentare; questo è quanto emerge dall'art. 1, par. 4, del reg. 882/2004, ai sensi del quale l'esecuzione dei controlli ufficiali lascia impregiudicata la responsabilità legale, in via principale, degli operatori del settore per la sicurezza dei mangimi e degli alimenti, come previsto dal reg. 178/2002, e la responsabilità civile o penale risultante dalla violazione dei loro obblighi; disposizione analoga è contenuta nell'art. 1, par. 3 del reg. 853/2004, relativamente ai controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano. Il senso di tali disposizioni è evidentemente volto ad escludere che l'esito favorevole del controllo ufficiale possa essere inteso come attestazione dell'assolvimento degli obblighi di sicurezza posti in capo all'operatore del settore alimentare dall'art. 14 del reg. 178/2002. A propria volta l'art. 7, par. 7, del reg. 1829/2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, statuisce che il rilascio dell'autorizzazione alla immissione in commercio di tali prodotti non riduce la responsabilità generale in campo civile e penale dell'operatore del settore alimentare in relazione all'alimento in questione. Anche l'art. 14 del reg. 178/2002, nel sancire che la conformità alla legislazione alimentare permette di considerare l'alimento sicuro, non esclude che, nonostante detta conformità, l'alimento possa risultare non sicuro.

L'art. 14 reg. 178/2002 assume il ruolo di cardine dei rapporti fra tutela pubblicistica e tutela civilistica in relazione al commercio di alimenti sicuri/difettosi; rapporti che

possono talora generare frizioni come può evidenziarsi con riguardo alla differente rilevanza del principio di precauzione nei due ambiti. A tal proposito occorre ricordare che l'art. 118 cod. cons. prevede, alla lettera e), una esenzione da responsabilità collegata al c.d. rischio da sviluppo, in forza della quale assume rilevanza la circostanza che lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche più avanzate, al momento in cui il produttore ha messo in circolazione il prodotto, fosse tale da non permettere «ancora» di considerare il prodotto come difettoso.

L'esimente in questione è connessa a difetti già presenti al momento della immissione in commercio, ma non ancora riscontrabili alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche di quel momento; il danno che ne deriva costituisce, perciò, una conseguenza inattesa del consumo dell'alimento. Tale fattispecie risulta sintomatica della volontà legislativa di non applicare a questo ambito il principio di precauzione e di limitare la responsabilità del produttore sul piano civilistico allorché il prodotto non sia più sotto il suo controllo immediato; l'esimente in questione risulta particolarmente significativa se riferita ad alimenti in relazione ai quali gli sviluppi tecnologici appaiono spesso imprevedibili, quali ogm e *novel food*. In dottrina si ipotizza, per colmare il vuoto di tutela che le fattispecie di rischio da sviluppo verrebbero a creare in termini risarcitori, l'applicabilità dell'art. 2050 c.c., considerando la produzione di alimenti in sé o di specifiche tipologie di alimenti, quali ogm o *novel food*, sottoposti a particolare attenzione da parte del legislatore UE, come tipologie di attività pericolose in relazione alle quali il rispetto della legislazione di settore costituisce requisito minimo di sicurezza non idoneo, in sé, ad escludere la responsabilità del produttore. Trattasi, però, di soluzione controversa; in ogni caso, resta pur sempre aperta la possibilità di applicare la disciplina generale di cui all'art. 2043 c.c..

Un cenno merita anche la c.d. tossicità tollerata in relazione alla quale occorre ricordare, riprendendo quanto già anticipato, che la conformità dell'alimento alla legislazione alimentare rende il medesimo «sicuro» ai sensi dell'art. 14 reg. 178/2002; conseguentemente è esclusa, in linea di principio, anche la difettosità del prodotto. D'altro canto, l'art. 118, lett. d), cod. cons., prevede l'esclusione della responsabilità del produttore nel caso in cui il difetto derivi dalla conformità a norme imperative, in tal

modo configurando un'esimente che può riguardare il prodotto alimentare conforme alla legislazione alimentare. La tossicità tollerata è la conseguenza del fatto che un alimento conforme alla legislazione alimentare può contenere sostanze dannose per la salute umana — si pensi, ad esempio, all'impiego di sostanze chimiche (additivi) come ingredienti — autorizzate dal legislatore in ragione della finalità tecnologica perseguita; oppure residui di prodotti fitosanitari o contaminanti entro soglie di tolleranze previste dal legislatore. Il consumo prolungato di alimenti con tali caratteristiche può generare danni alla salute per effetto dell'accumulo nell'organismo di tali sostanze. In relazione a questa fattispecie un atteggiamento di rigore, ispirato al principio di precauzione, dovrebbe indurre a ritenere che, sul versante pubblicistico della tutela anticipata della salute, entrino in scena gli obblighi di sicurezza di cui all'art. 14 del reg. 178/2002, par. 4, lett. a), b), c).

Tale rigorosa interpretazione indurrebbe a ritenere che la legislazione alimentare sia improntata al criterio del rischio zero e finalizzata a garantire l'immissione sul mercato di soli prodotti alimentari innocui; a ben vedere, peraltro, spetterebbe all'operatore assumersi tale gravosa responsabilità se si ritiene, come pare corretto, che sia tale soggetto il primo destinatario degli obblighi di sicurezza a breve, medio e lungo termine sanciti dal menzionato art. 14. Questo orientamento interpretativo pare, però, sconfessato dalla realtà dei fatti che vede normalmente presenti in commercio alimenti caratterizzati dalla presenza di sostanze dannose per la salute autorizzate cosicché non si può fare a meno di constatare che la legislazione alimentare non mira a garantire la assoluta innocuità dei prodotti alimentari.

La tossicità tollerata comporta la definizione di soglie di sicurezza esigibile frutto del temperamento fra interessi differenti: da un canto, la tutela della salute e degli interessi dei consumatori, ai quali dovrebbe spettare un ruolo di primo piano; dall'altro, la tutela degli interessi economici alla libera circolazione delle merci. Si può anche osservare che la legislazione alimentare non imponga, di regola, in capo all'operatore del settore specifici obblighi informativi in ordine ai margini di rischio per la salute associati ad un consumo intensivo o, comunque, prolungato nel tempo di un alimento contenente sostanze la cui tossicità sia nota ma tollerata dal legislatore. In caso di tossicità tollerata,

dunque, pare di poter affermare, allo stato attuale, che l'operatore del settore alimentare non sia gravato da obblighi di sicurezza sul piano pubblicistico e che non assuma, conseguentemente, responsabilità sul piano civilistico. L'alimento è dannoso, ma non difettoso in quanto conforme alla normativa di riferimento; in ogni caso, vale l'esimente della conformità a norme imperative. Il danno alla salute derivante dal consumo prolungato dell'alimento conforme ma dannoso resta a carico del consumatore.

Lecito è certamente domandarsi quanto tale situazione corrisponda all'approccio precauzionale accolto dall'art. 14 del reg. 178/2002, che impone di tenere in considerazione gli effetti sulla salute a medio e a lungo termine, non solo sul consumatore, ma anche su quella dei discendenti. Il dubbio che pare corretto sollevare sul piano interpretativo è se, alla luce del principio di precauzione per come esplicitato dall'art. 14 cit., possa configurarsi un preciso obbligo in capo all'operatore, sul versante pubblicistico con risvolti di tutela del consumatore leso sul piano risarcitorio, di garantire un livello di sicurezza maggiore rispetto a quello previsto dalla legislazione alimentare vigente, laddove lo sviluppo tecnologico e le competenze tecniche rendano possibile tale risultato, secondo un ragionevole compromesso, rimesso alla valutazione dell'autorità pubblica in sede di controllo ufficiale e dell'autorità giudiziaria in sede processuale, fra tutela della salute e salvaguardia delle ragioni del libero mercato.

Il sistema civilistico delle responsabilità pare avere, dunque, un carattere poco deterrente, tenuto conto anche della circostanza che le aziende, ricorrendo alla **copertura assicurativa del rischio**, riversano sui consumatori stessi i costi derivanti da prodotti difettosi, accettando il rischio di incidenti; tale sistema non appare idoneo a raggiungere l'obiettivo di garantire la circolazione di alimenti sicuri perseguito dal diritto alimentare.

Oltre alle ragioni ora evidenziate, non si può fare a meno di ribadire la funzione di tutela preventiva della salute che la legislazione in campo di *food safety* riveste, come si evince a partire dalla stessa nozione legislativa di immissione in commercio del prodotto alimentare basata, sia a livello nazionale che a livello UE, sulla mera detenzione per la vendita oltre che sulla vendita stessa, compresa la cessione a titolo gratuito di alimenti; per contro, nel sistema della responsabilità per danno da prodotto difettoso, la responsabilità sussiste, ai sensi dell'art. 118 cod. cons., solo se il produttore ha messo in

circolazione il prodotto, intendendosi «messo in circolazione» il bene consegnato all'acquirente, anche solo in visione o in prova, oppure consegnato al vettore o allo spedizioniere per la consegna all'acquirente. A ciò aggiungasi il recepimento nel reg. 178/2002 del principio di precauzione, alla luce del quale è modulata la stessa responsabilità primaria dell'operatore del settore alimentare in ordine alla sicurezza dei prodotti alimentari immessi in commercio, come si desume dall'art. 14 di tale regolamento, che pone a carico dell'operatore l'obbligo di valutare la sicurezza del prodotto alimentare anche nella prospettiva dei probabili effetti a lungo termine sulla salute del consumatore e dei suoi discendenti. Tale impostazione pare essere profondamente diversa da quella recata dall'art. 118 cod. cons., che esclude la Corte giust. Ce 30 maggio 1997 responsabilità del produttore se lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche, al momento della messa in circolazione del prodotto, non permetteva di considerare il prodotto come difettoso, in tal modo configurando una esimente da «rischio da sviluppo», che pare non essere in linea con il principio di precauzione; quest'ultimo, al contrario, per come specificato nell'art. 14 cit., induce a ritenere sussistente in capo all'operatore del settore una specifica responsabilità anche per i rischi da sviluppo.

3.1.1. Profili di responsabilità contrattuale

Nonostante l'attenzione al tema dei riflessi della legislazione alimentare sulla risarcibilità dei danni connessi al consumo di alimenti, con particolare riguardo all'applicabilità dell'approccio precauzionale di cui all'art. 14 del reg. 178/2002, il contenzioso in materia non è stato sino ad ora particolarmente significativo sul piano quantitativo, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza. Più numerosi sono, invece, i precedenti giurisprudenziali relativi al regime delle responsabilità in relazione a vizi di prodotti alimentari o di mangimi nei rapporti di fornitura fra operatori². Proprio in questo ambito si segnala la recente presa di posizione della Corte di cassazione, espressa in merito alla vicenda nota alla cronaca come Sudan 1, significativa per gli spiragli che

² Cass. civ., 19 luglio 2012, n. 12446; Cass. civ., 5 marzo 2008, n. 6007; Cass. civ., 30 agosto 1991, n. 9277.

apre all'applicazione del principio di precauzione sul piano della tutela risarcitoria in relazione a danni correlati al commercio di prodotti alimentari contaminati da sostanze vietate, seppure con riguardo a rapporti *business to business*. La linea interpretativa tratteggiata dalla Corte di cassazione nell'affrontare il caso in esame suscita particolare interesse per il fatto di aver integrato elementi tratti dal versante pubblicistico della disciplina delle responsabilità dell'operatore del settore alimentare — obblighi di sicurezza e principio di precauzione — con elementi tratti dalla disciplina privatistica dei rapporti contrattuali quali dovere di cooperazione e onere di diligenza richiamati dall'art. 1227, comma 2, c.c. Ai fini della comprensione di questa particolare impostazione risulta utile una breve sintesi del caso Sudan 1 deciso dalla Corte di cassazione.

La vicenda giudiziaria in esame prende avvio nel 2005 e vede coinvolta, inizialmente con il ruolo di parte attrice in un'azione di risarcimento danni ai sensi dell'art. 1494 c.c., una nota azienda conserviera italiana i cui prodotti a base di peperoncino rosso erano risultati contenere, a seguito di controlli ufficiali eseguiti su partite di prodotto, il colorante Sudan rosso 1 vietato in quanto sostanza cancerogena; tale vicenda ha trovato un suo punto fermo di riferimento nella sentenza della Cass. civ. n. 15824/2014; la linea interpretativa, basata sul richiamo del principio di precauzione e degli obblighi di sicurezza gravanti sugli operatori del settore alimentare, è stata confermata anche dalla successiva ordinanza della Cass. civ. n. 30620/2018.

In primo grado la domanda di parte attrice fu rigettata per assenza di colpa del venditore poiché all'epoca dei fatti, anteriori all'allerta comunitaria del 2003, il colorante Sudan 1 non rientrava fra i fattori di rischio probabili né a livello di controllo ufficiale né a livello di autocontrollo aziendale; inoltre, per l'accertamento del medesimo, non esisteva un metodo analitico accreditato. Esito opposto ebbero il giudizio di appello e il successivo ricorso in Cassazione, a seguito dei quali l'azienda fornitrice del peperoncino fu ritenuta responsabile del danno arrecato all'operatore i cui prodotti erano risultati contaminati. La responsabilità contrattuale del fornitore fu affermata alla luce del canone interpretativo secondo il quale, nella vendita di prodotti industriali di massa, il rivenditore è responsabile, alla luce dell'art. 1494 c.c., nei confronti del compratore, del danno a lui cagionato dal prodotto difettoso se non fornisce la prova di aver attuato un

idoneo comportamento positivo tendente a verificare la qualità della merce e a controllare in modo adeguato l'assenza di vizi. La diligenza professionale esige, in relazione al commercio di alimenti, che ad analisi mirate di routine siano affiancate ulteriori analisi di controllo volte ad escludere la presenza di contaminazioni identificabili. La colpa, nel caso di specie, è, dunque, consistita nel non aver sottoposto le partite di peperoncino, fornite anteriormente all'allarme comunitario circa la presenza del colorante cancerogeno, a controlli a campione, con metodiche di analisi tecnicamente possibili e, in quanto tali, esigibili, al fine di escludere la presenza di sostanze pericolose per la salute; la doverosità di tali analisi emerge in modo evidente alla luce dell'elevato livello di contaminazione del prodotto venduto.

In sede di appello non fu ravvisato il concorso del fatto colposo del creditore, ai sensi dell'art. 1227 c.c., poiché l'operatore del settore alimentare, che aveva ricevuto la fornitura di peperoncino contaminata, non era tenuto a verificare che quanto garantito dal proprio fornitore corrispondesse al vero, gravando sul solo fornitore tale obbligo di verifica. Su questo profilo l'interpretazione della vicenda da parte della Corte di cassazione si discosta da quella del giudice di secondo grado ed assume carattere peculiare in ragione delle argomentazioni svolte. Premesso che l'art. 1227 c.c. contempla «due ipotesi di riduzione del risarcimento del danno: nell'ipotesi di cui al comma 1 si prevede un concorso di cause nella produzione del fatto dannoso dovuto alla cooperazione del danneggiato; nell'ipotesi di cui al comma 2 il danno è eziologicamente imputabile soltanto al debitore, senza il profilarsi di concause, e tuttavia il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare, impedire o attenuare usando l'ordinaria diligenza», la Corte di cassazione afferma sussistere un onere di diligenza in capo all'acquirente dell'alimento contaminato, in quanto operatore del settore alimentare, che gli impone di effettuare controlli a campione volti ad escludere la presenza del contaminante nel peperoncino acquistato, prima del suo utilizzo nel prodotto finito destinato alla immissione in commercio.

La tesi innovativa della Cassazione poggia su un triplice ordine di considerazioni. Da un canto, la Corte fa leva su un'interpretazione dell'art. 1227, comma 2, improntata al dovere di cooperazione, che grava in capo a ciascun contraente nell'interesse comune alla

corretta esecuzione del contratto, e al concetto di ordinaria diligenza, che include le attività non gravose o eccezionali, tali da non comportare notevoli rischi o rilevanti sacrifici. A queste argomentazioni, di stampo squisitamente civilistico, di per sé sole, però, non sufficienti a giustificare l'obbligo di ripetizione delle analisi in capo all'acquirente, la Cassazione aggiunge un terzo ordine di argomenti. Questi ultimi risultano basati sulla peculiare natura del bene — prodotto alimentare — oggetto del contratto intercorso tra fornitore ed acquirente, sulla qualifica di operatori del settore alimentare di entrambi e sulla rilevanza degli interessi primari coinvolti — tutela della salute e del benessere dei consumatori — e consentono alla Corte di ritenere che dall'obbligo di sicurezza alimentare gravante in capo al produttore di alimenti nei confronti dei consumatori discenda l'obbligo — il cui adempimento assume rilevanza al fine di ottenere l'integrale risarcimento del danno subito per i vizi del prodotto acquistato — di compiere controlli a campione sul prodotto alimentare da altri acquistato e successivamente utilizzato nel proprio processo produttivo; l'operatore acquirente non può, quindi, fare esclusivo affidamento sull'osservanza dell'obbligo del rivenditore di fornire un prodotto alimentare non contaminato da sostanze dannose per la salute. L'onere di diligenza rafforzato connesso all'obbligo di assicurare la circolazione di alimenti sicuri e sani può essere superato solo nel caso in cui, afferma la Corte, il rivenditore dia, prima dell'utilizzo del prodotto nel processo produttivo dell'acquirente, precise e circostanziate garanzie in merito alla sicurezza igienico-sanitaria della sostanza alimentare venduta, nel caso di specie in merito all'assenza del colorante vietato. Il ragionamento della Corte è rafforzato dal richiamo al 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 e non contenga additivi vietati e pericolosi, prima di ulteriormente impiegarlo quale parte o ingrediente nella preparazione di un alimento finale» .

La sussistenza di un onere di diligenza rafforzato implica l'assunzione in capo all'acquirente di costi di produzione più elevati con esclusione della traslazione sul

fornitore dell'intero danno subito per il mancato svolgimento di verifiche sulla sicurezza igienico-sanitaria del prodotto immesso in commercio.

3.2. Profili pubblicitici

Volendo, adesso focalizzare sulle responsabilità dell'operatore del settore alimentare sul piano pubblicitico, si può anzitutto evidenziare come l'affermazione netta della responsabilità legale dell'operatore del settore alimentare in ordine alla sicurezza, in primo luogo, igienico-sanitaria degli alimenti si possa ritrovare nei documenti di soft law preparatori del reg. 178/2002; le riflessioni ivi contenute hanno costituito la base per il successivo sviluppo di una politica in campo alimentare coerente con la finalità di tutela in via prioritaria della salute umana e degli interessi dei consumatori, organizzata in modo sistematico intorno ad una serie di principi generali di riferimento. Quanto affermato in tali documenti, con riguardo al ruolo dell'operatore del settore alimentare, rappresenta lo sviluppo della scelta effettuata a suo tempo dalla dir. 93/43/CEE sull'igiene dei prodotti alimentari di sancire il dovere degli operatori di garantire l'immissione sul mercato dei soli prodotti alimentari non pericolosi per la salute umana, rendendo obbligatoria l'applicazione a livello aziendale dei principi del sistema HACCP.

Il Libro verde sui «Principi generali della legislazione in materia alimentare dell'Unione europea», in particolare, individua, fra gli obiettivi fondamentali per il futuro sviluppo della legislazione alimentare, quello di attribuire «la responsabilità principale della sicurezza dei prodotti alimentari all'industria, ai produttori e ai fornitori, mediante l'uso di sistemi del tipo “**analisi dei rischi e dei punti critici di controllo**” (...) che debbono essere integrati da un controllo ufficiale effettivo e da misure di applicazione efficaci». Questo obiettivo, come gli altri che il Libro individua, presuppone un approccio normativo integrato volto a regolamentare l'intera catena alimentare, dal produttore al consumatore, produzione primaria inclusa. Nel Libro verde sono, dunque, sintetizzati, in funzione programmatica, due dei tratti essenziali del diritto alimentare odierno: da un canto, il ruolo dell'operatore e l'abbinamento dell'autocontrollo, organizzato secondo i principi del metodo HACCP, con i controlli ufficiali svolti

dall'autorità pubblica; dall'altro, l'ottica di filiera alimentare destinata a svolgere un ruolo fondamentale nell'ampliare progressivamente i confini esterni della legislazione alimentare in ragione della sempre maggiore complessità dei processi di produzione e distribuzione degli alimenti.

Il Libro bianco, a propria volta, ribadisce la necessità che sia ben definito il ruolo di tutti i soggetti coinvolti in modo attivo nella catena alimentare, a partire dalla Commissione, alla quale spetta il compito di valutare il funzionamento dei sistemi di controllo nazionale, sino ai singoli operatori, ivi compresi quelli del settore mangimistico e della produzione primaria, la cui responsabilità, per quanto riguarda la sicurezza degli alimenti, è ribadita a chiare lettere.

Il reg. 178/2002 esplica con chiarezza il principio del primato della responsabilità dell'operatore per la sicurezza dei prodotti alimentari immessi in commercio sin dai suoi consideranda, affermando che «gli operatori del settore alimentare sono in grado, meglio di chiunque altro, di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti; essi dovrebbero pertanto essere legalmente responsabili, in via principale, della sicurezza degli alimenti»; tale principio è ribadito a chiare lettere anche nei successivi regolamenti facenti parte del c.d. pacchetto igiene, con riguardo, in particolare, al reg. 852/2004/CE, sull'igiene dei prodotti alimentari, e reg. 882/2004/CE, relativo ai controlli ufficiali, ed è confermato dal recente reg. 2017/625/UE di riforma del sistema dei controlli ufficiali.

Il senso complessivo dell'affermazione della responsabilità principale dell'operatore del settore alimentare in relazione alla *food safety* risponde ad una finalità di tutela preventiva della salute umana in cui un ruolo di primo piano è affidato al soggetto privato. La sicurezza alimentare è, dunque, garantita da misure di prevenzione quali corrette pratiche igieniche e procedure basate sui principi dell'analisi dei rischi e dei punti critici di controllo secondo il metodo HACCP, nonché da misure di gestione del rischio una volta che questo si sia verificato per effetto della immissione in commercio di un alimento dannoso. L'applicazione di tali misure di prevenzione e di gestione è rimessa alla responsabilità dell'operatore del settore alimentare, la cui centralità è un aspetto consolidato del diritto alimentare odierno, fermo restando l'obbligo in capo agli Stati

membri di istituire un efficace sistema di controllo ufficiale. Pubblico e privato sono chiamati, dunque, dal general *food law* e dalla legislazione successiva ad operare in sinergia per garantire un elevato livello di tutela della salute pubblica.

La finalità di tutela preventiva della salute e degli interessi dei consumatori connota, dunque, l'impianto pubblicistico della responsabilità dell'operatore del settore alimentare e conserva, seppur improntata ad una logica di valorizzazione del soggetto privato, il proprio carattere sanzionatorio e afflittivo in caso di violazione della legislazione alimentare, in ciò distinguendosi dal sistema di responsabilità configurate dalle fonti privatistiche, connotato da un criterio di tutela *ex post* degli interessi del consumatore, di natura risarcitoria.

3.2.1. La nozione di alimento “non sicuro”

Il ruolo centrale dell'operatore del settore alimentare in termini di responsabilità legale in ordine sicurezza alimentare è inquadrato dall'art. 17 del reg. 178/2002, che assegna a tale figura il compito di garantire il rispetto della legislazione alimentare in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione; la responsabilità dell'operatore per la sicurezza alimentare si configura come primaria in ragione del fatto che tale soggetto è il primo garante, anche per ragioni tecniche, del rispetto delle regole di sicurezza igienico-sanitaria in funzione di tutela preventiva della salute. Al controllo effettuato dall'operatore del settore alimentare all'interno della propria azienda, attraverso i principi del metodo HACCP, si affianca il controllo ufficiale svolto dall'autorità pubblica, secondo quanto previsto dallo stesso art. 17 del reg. 178/2002, che impone agli Stati membri di organizzare un sistema di controllo pubblico per verificare il rispetto delle pertinenti disposizioni in materia da parte degli operatori. L'obbligo di sicurezza gravante sull'operatore e la conseguente responsabilità, sul piano pubblicistico, per la sicurezza alimentare rilevano non solo nelle fasi del ciclo produttivo dell'alimento interne all'azienda, ma si ripercuotono anche sulla immissione in commercio di quest'ultimo; infatti, come si desume dall'art. 19 del reg. 178/2002, l'operatore è tenuto ad attivarsi per garantire la sicurezza alimentare anche quando l'alimento non è più nella propria

disponibilità, come risulta dagli obblighi di ritiro e di richiamo posti a carico dell'operatore. Si comprende come alla base di tutto il sistema della sicurezza alimentare si ponga il principio di precauzione, sancito dall'art. 7 del reg. 178/2002, alla luce del quale la stessa figura dell'operatore del settore alimentare risulta trasformata.

L'art. 14 del reg. 178/2002 sancisce l'obbligo generale di tutti gli operatori economici coinvolti nel ciclo di vita dell'alimento di immettere in commercio solo alimenti sicuri e quindi di adottare tutte le misure necessarie in tal senso. L'art. 14, unitamente all'art. 17, ha, dunque, introdotto un obbligo generale in capo ai produttori di alimenti di garantire la sicurezza e l'integrità dei prodotti alimentari; obbligo generale di sicurezza che assume rilevanza nel rapporto con l'autorità preposta al controllo ufficiale. L'obbligo di sicurezza derivante dall'art. 14 non investe, dunque, direttamente i rapporti con i consumatori e non attiene, quindi, al diverso piano delle responsabilità civilistiche. Tuttavia, come si è detto, esso costituisce parametro legale di riferimento per valutare la sicurezza del prodotto alimentare anche ai fini della tutela civilistica dei consumatori.

Dall'art. 14 è possibile trarre conferma del fatto che il concetto di alimento sicuro deve essere riferito non solo alle caratteristiche intrinseche del prodotto, ma anche a requisiti estrinseci quali le condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore e le informazioni messe a disposizione del medesimo. In questo senso si può rilevare come, se è vero che gli obblighi posti a capo dell'operatore del settore alimentare dal reg. 178/2002 siano finalizzati a garantire la sicurezza alimentare nell'ottica della relazione con l'autorità pubblica preposta al controllo ufficiale, è altresì indubbio che nel concetto di alimento sicuro rientri un aspetto relazionale con la sfera dei consumatori. Fermo restando che è compito dell'operatore decidere se il prodotto sia pronto ad essere consumato come tale o debba, invece, essere sottoposto a cottura o ad altri processi al fine di garantirne la sicurezza, si può ritenere che nello stabilire le condizioni d'uso normali dell'alimento l'operatore medesimo debba anche porsi nell'ottica del consumatore medio, valutando, ad esempio, se normale sia l'utilizzo previa cottura; da tale ottica relazionale dipende la misura dell'obbligo di sicurezza posto a carico dell'operatore e, conseguentemente, anche la valutazione del rischio insito nel consumo dell'alimento stesso. Analoga valutazione riguarda le informazioni messe a disposizione del

consumatore, che assumono rilevanza anche al fine di precisare le condizioni d'uso normali dell'alimento; le istruzioni per l'uso assumono, infatti, carattere obbligatorio allorché la loro omissione precluda al consumatore un utilizzo sicuro dell'alimento. Anche in tal caso, la portata concreta dell'obbligo di sicurezza si innesta in un contesto relazionale che porta l'operatore a valutare l'esigenza di informazione di un consumatore mediamente avveduto. In relazione alle informazioni acquisite importanza l'obbligo di tenere conto anche della particolare sensibilità del consumatore, sotto il profilo della salute, come previsto dal reg. 1169/2011/UE in tema di obblighi di etichettatura in materia di allergeni alimentari.

L'art. 14 evidenzia differenti significati di alimento non sicuro o «a rischio» come indicato nella versione italiana del testo del regolamento, facendo leva sulla distinzione fra alimento dannoso e alimento inadatto al consumo umano. Da tale distinzione si evince come il concetto di alimento non sicuro sia più ampio di quello di alimento a rischio. Si può, infatti, osservare come nel caso di alimento dannoso si possa ravvisare un rischio grave per la salute umana. Nel caso, invece, di prodotti non adatti al consumo umano, non è detto che si riscontri un rischio attuale e, quindi, la presenza di un pericolo per la salute umana; tali prodotti sono, però, per volontà del legislatore UE, considerati comunque insicuri con conseguente divieto di immissione in commercio.

Particolarmente gravoso per l'operatore del settore è l'obbligo di immettere in commercio solo alimenti che non siano dannosi tenuto conto che, alla luce del principio di precauzione, devono essere valutati non solo i probabili effetti immediati o a breve termine dell'alimento sulla salute umana, ma anche i probabili effetti a lungo termine sulla salute del consumatore e dei suoi discendenti, nonché i probabili effetti tossici cumulativi dell'alimento. La responsabilità legale primaria dell'operatore per la sicurezza del prodotto alimentare immesso in commercio si caratterizza, dunque, sul piano pubblicistico per la severità con cui il legislatore ha declinato l'applicazione del principio di precauzione in relazione alla fase di immissione in commercio degli alimenti. Infatti, come in dottrina è stato notato, esiste una netta differenza fra la formulazione del principio di precauzione recata dall'art. 7 del reg. 178/2002, in riferimento all'attività del decisore politico, e la formulazione degli obblighi di sicurezza gravanti sull'operatore del

settore alimentare recata dall'art. 14 in quanto espressione del canone precauzionale. Il principio di precauzione assume una veste debole, essendo espresso in termini di facoltà, allorché venga riferito all'introduzione, da parte della Commissione o degli Stati membri, di misure volte alla tutela della salute pubblica o degli interessi dei consumatori; il canone precauzionale assume, invece, una connotazione vincolante allorché sia riferito all'operatore del settore alimentare, traducendosi in una serie di obblighi specifici, sanzionati sul piano delle legislazioni nazionali. Fra tali obblighi, quello di immettere in commercio solo alimenti sicuri assume la veste di cardine da cui derivano obblighi ulteriori, quali quello di introdurre un sistema di tracciabilità, di cui al successivo art. 18, nonché gli obblighi di ritiro e di richiamo, di cui all'art. 19.

3.2.2. Tracciabilità e obblighi di ritiro e richiamo

Il principio di rintracciabilità, sancito con norma di portata generale dall'art. 18 del reg. 178/2002, costituisce ulteriore espressione dell'approccio integrato dai campi alla tavola che caratterizza il diritto alimentare odierno. L'affermazione di un principio di tracciabilità di filiera agevola l'individuazione dei soggetti responsabili in caso di messa in commercio di alimenti (oltre che di mangimi e di animali) non sicuri, in linea con la valorizzazione dell'operatore del settore alimentare come primo responsabile della sicurezza alimentare. Tale principio, pur essendo stato recepito in una veste limitata, imponendo all'operatore di documentare solamente gli approvvigionamenti di materie prime in entrata (rintracciabilità a monte) e la consegna dei prodotti in uscita (rintracciabilità a valle), costituisce un elemento Cass. pen. n. 31035 del 2016 imprescindibile del sistema della sicurezza alimentare e delle responsabilità dell'operatore del settore, rappresentando il presupposto minimo per l'effettiva operatività degli obblighi di ritiro e di richiamo previsti dal successivo art. 19.

Il sistema di rintracciabilità imposto dal reg. 178/2002 è delineato più in relazione al suo obiettivo che con riguardo alle modalità operative di funzionamento. La scelta delle modalità procedurali è, quindi, rimessa alla responsabilità dell'operatore; il reg. 178/2002, sul piano procedurale, richiede che le aziende predispongano opportuni sistemi

per tenere conto delle informazioni acquisite al fine di poterle mettere a disposizione dell'autorità in occasione del controllo ufficiale. La responsabilità legale dell'operatore del settore prende, dunque, corpo anche nella valutazione delle modalità più opportune attraverso le quali rendere effettivo il principio di rintracciabilità. Le Linee guida sulla rintracciabilità degli alimenti e dei mangimi del 28 luglio 2005 confermano che, in sede di controllo ufficiale, ai fini della rintracciabilità, non si debba «entrare nel merito delle scelte aziendali», purché l'obiettivo posto dal regolamento sia raggiunto. Le aziende possono, ovviamente, integrare il sistema minimo obbligatorio di rintracciabilità delineato dal regolamento con ulteriori sistemi ad adesione volontaria, ad es. per quanto riguarda la rintracciabilità interna, non imposta dal general food law. In ogni caso, è evidente come sia nell'interesse dell'operatore del settore attuare un sistema di rintracciabilità efficiente al fine di potere adempiere adeguatamente anche agli obblighi di ritiro e di richiamo previsti dall'art. 19 del reg. 178/2002.

L'art. 19 del reg. 178/2002 attribuisce all'operatore del settore alimentare il compito di gestire il rischio alimentare in relazione alla fase in cui il prodotto alimentare non sicuro ai sensi dell'art. 14 cit. non sia più sotto il controllo immediato dell'operatore stesso. La formulazione della norma appare molto rigorosa poiché l'obbligo di procedere al ritiro/richiamo sussiste non solo nel caso in cui l'operatore ritenga che l'alimento, da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato, distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza, ma anche nel caso in cui il medesimo abbia motivo di ritenere che il prodotto non sia sicuro. In tali circostanze sussiste l'obbligo di procedere al ritiro del prodotto alimentare, informando l'autorità competente; a tale obbligo si aggiunge quello di informare i consumatori, se il prodotto è già entrato nel circuito della distribuzione al dettaglio, nonché, ove necessario, di richiamare il prodotto ove già fornito al consumatore. Come si evince dal testo dell'art. 19, gli obblighi di ritiro e di richiamo non sono formulati in modo da descrivere i comportamenti richiesti all'operatore; le modalità attraverso le quali procedere sono rimesse alla scelta dell'operatore, dovendo comunque risultare efficaci rispetto alla finalità di impedire l'ulteriore circolazione o il consumo di alimenti non sicuri.

Gli obblighi di ritiro e di richiamo gravanti sull'operatore del settore attestano il ruolo attivo ad esso assegnato nel sistema della sicurezza alimentare da interpretarsi alla luce del principio di precauzione a cui è ispirato l'art. 14 del reg. 178/2002. Lo stretto legame fra il concetto di alimento sicuro ai sensi dell'art. 14 e gli obblighi di ritiro/richiamo ai sensi dell'art. 19 impone di ritenere che l'operatore del settore alimentare sia tenuto a sorvegliare l'alimento anche con riguardo agli effetti nocivi dello stesso per le generazioni future, «investendolo di una responsabilità che oltrepassa la relazione tra danneggiante e danneggiato per includere, nella relazione, anche le generazioni future». Analogo obbligo di ritiro è imposto agli operatori responsabili della sola attività di vendita al dettaglio in caso di prodotti alimentari non conformi ai requisiti di sicurezza alimentare; a questi ultimi è richiesto di collaborare al fine della rintracciabilità di tali prodotti.

Alla base del sistema degli obblighi di ritiro e di richiamo dei prodotti alimentari non sicuri si pone un generale obbligo di collaborazione dell'operatore con le autorità pubbliche competenti. Siffatta ottica collaborativa contribuisce a meglio delineare la figura dell'operatore nel sistema della sicurezza alimentare; le finalità di tutela preventiva della salute attribuite a tale soggetto si riverberano in una serie di obblighi di sicurezza che trovano il loro completamento nel dovere di informazione nei confronti non solo dei consumatori, ma anche e in primo luogo dell'altro protagonista di tale sistema, l'autorità pubblica. Ai sensi dell'art. 19 l'autorità sanitaria deve essere informata con immediatezza circa la sospetta dannosità dell'alimento immesso sul mercato e circa gli interventi adottati per evitare rischi al consumatore finale.

Tale impostazione collaborativa può incontrare qualche difficoltà nella propria esplicazione laddove, come accade nell'ordinamento interno, prevalga ancora nei rapporti operatore/autorità pubblica un'ottica controllato/controllore che non agevola, anche alla luce dell'apparato sanzionatorio recato, in particolar modo dalla l. n. 283/1962, una fiduciosa collaborazione fra soggetto privato e soggetto pubblico al fine di assicurare la tutela della salute. Di ciò pare essersi reso conto, da ultimo, il legislatore stesso come si evince dalla recente disciplina introdotta dal d.lgs. n. 231/2017 in materia di etichettatura degli alimenti, per adeguare l'ordinamento interno alle disposizioni del reg. 1169/2011 e

prevedere l'apposita disciplina sanzionatoria. Con riguardo, infatti, alla omessa apposizione delle indicazioni obbligatorie relative alle sostanze che possono provocare allergie o intolleranze, l'art. 5 del d.lgs. n. 231 cit. prevede che la relativa sanzione amministrativa pecuniaria non si applichi nel caso in cui il soggetto responsabile abbia avviato le procedure di ritiro e di richiamo, di cui all'art. 19 reg. 178/2002, prima dell'accertamento della violazione da parte dell'autorità di controllo. Questa norma rappresenta un primo tentativo del legislatore italiano di raccordare gli obblighi di collaborazione dell'operatore del settore con l'autorità preposta ai controlli con la disciplina sanzionatoria prevista, sul piano dell'ordinamento interno, per la violazione della legislazione in materia di informazioni ai consumatori inerente alla tutela della salute dei medesimi onde favorire l'attuazione di tale rapporto collaborativo.

Su un piano più generale, il problema della distonia fra obblighi collaborativi (imposti dalla legislazione alimentare di matrice UE all'operatore del settore alimentare nei confronti dell'autorità preposta ai controlli ufficiali) e possibili effetti sul piano sanzionatorio delle non conformità resta, come si può evincere da una lettura anche solo sommaria degli orientamenti della giurisprudenza penale con riguardo alle contravvenzioni previste dall'art. 5 della l. n. 283/1962. A tal proposito si può ricordare come l'art. 5, lett. d) contenga una norma di chiusura relativa al divieto di impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere, somministrare o, comunque, distribuire per il consumo sostanze alimentari «comunque nocive», configurando un reato di pericolo concreto nel quale Cass. pen. n. 14483 del 2016 devono essere ricomprese tutte le ipotesi di sostanze non inquadrabili nelle altre fattispecie di reato contemplate da tale articolo e caratterizzate dalla attitudine concreta a provocare un danno alla salute pubblica; nocivi possono evidentemente risultare gli alimenti dannosi ai sensi dell'art. 14 del reg. 178/2002, considerata la nozione di pericolo fatta propria da tale regolamento (art. 3), basata sulla correlazione tra l'agente estraneo (biologico, fisico, chimico) presente nell'alimento o la condizione in cui l'alimento si trova e l'effetto nocivo per la salute.

Con riguardo, poi, alle ulteriori contravvenzioni previste dall'art. 5, l. n. 283/1962, si può notare il particolare rigore con cui è inteso il significato della fattispecie di cui alla

lettera b), relativa ad alimenti in cattivo stato di conservazione; l'interpretazione prevalente di tale disposizione è orientata nel senso di attribuire rilevanza non alle condizioni intrinseche dell'alimento, prese in considerazione nelle altre lettere dell'articolo in esame riferite a sostanze viziate, alterate o nocive, bensì al mancato rispetto delle corrette modalità di conservazione imposte dalla legislazione di settore o da regole di comune esperienza. L'orientamento interpretativo dominante prescinde, dunque, dall'accertamento dell'effettivo stato di alterazione o di contaminazione dell'alimento; all'interno di tale indirizzo è dato, peraltro, cogliere una differente impostazione per quanto riguarda l'individuazione del bene protetto dalla norma in esame, oscillando la giurisprudenza di legittimità fra la tesi del reato di pericolo presunto e quella del reato di danno. Nel primo caso, il bene protetto appare essere la salute pubblica e la Cass. pen. n. 35103 del 2004 fattispecie è riconducibile ad un reato di pericolo presunto, essendo sufficiente che l'alimento sia in grado di nuocere potenzialmente alla salute pubblica in ragione delle non adeguate modalità di conservazione. Nel secondo caso, ferma restando l'irrilevanza delle condizioni intrinseche dell'alimento per il perfezionarsi della fattispecie e l'irrilevanza di un danno effettivo alla salute personale, il bene protetto appare essere quello del c.d. ordine alimentare, consistente nell'interesse dei consumatori a che l'alimento sia immesso in commercio in condizioni igienico-sanitarie adeguate; alla luce di Sez. Un. pen.n. 443 del 2002 tale interpretazione il reato appare essere di danno poiché le non corrette modalità di conservazione ledono effettivamente il bene protetto. La diversità di interessi presi in considerazione nei due orientamenti incide, dunque, sulla qualificazione dogmatica del reato, ma non sulla sua struttura giuridica essendo in ogni caso esclusa la necessità di un previo accertamento sulla commestibilità dell'alimento o sulla sussistenza di un concreto danno per la salute.

Non meno rigore mostra la giurisprudenza penale nel ritenere irrilevante, ai fini di esclusione della colpa, la circostanza Cass. pen. n. 17549 del 2010 che il soggetto abbia applicato il metodo HACCP o che abbia posto in essere condotte di ritiro del prodotto già preparato e distribuito per il consumo.

3.2.3. La responsabilizzazione dell'operatore del settore alimentare e l'analisi del rischio

Come si è visto, il principio di analisi del rischio e il principio di precauzione sono stati recepiti dal reg. 178/2002 come cardini dell'azione del decisore politico, Commissione e Stati membri, come suggerisce il dato testuale degli artt. 6 e 7 del medesimo regolamento. Tali principi sono destinati a regolare, però, anche l'azione dei singoli operatori del settore alimentare nonché delle autorità preposte ai controlli. Con riguardo all'operatore del settore emerge, infatti, che nell'adempiere agli obblighi di sicurezza imposti dall'art. 14 del reg. 178/2002 e nel procedere ai conseguenti adempimenti in termini di ritiro e di richiamo dei prodotti immessi in commercio, tale soggetto debba procedere ad un'analisi del rischio associato alla propria attività e debba farlo alla luce del principio di precauzione; d'altra parte l'intero sistema HACCP si basa sull'applicazione a livello aziendale del procedimento di analisi del rischio.

L'applicazione del principio di precauzione a livello aziendale è stata messa particolarmente in evidenza dalla sentenza della Corte di cassazione n. 15824/2014, che ha sancito l'obbligo del produttore, Cass. n. 15824 del 2014 in qualità di operatore professionale, «di attenersi al principio di precauzione e 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 e non contenga additivi vietati e pericolosi, prima di ulteriormente impiegarlo quale parte o ingrediente nella preparazione di un alimento finale». La sussistenza in capo all'operatore del settore alimentare di un obbligo di sicurezza nei confronti del consumatore finale ha indotto, dunque, la Suprema Corte a ritenere che rientri nell'ambito dell'ordinaria diligenza, di cui all'art. 1227, comma 2, c.c., compiere un controllo a campione sulla sicurezza del prodotto acquistato da altro operatore e utilizzato per la propria produzione; controllo evitabile solo in presenza di una precisa e circostanziata garanzia da parte del fornitore.

Il richiamo del principio di precauzione a livello aziendale implica una lettura del principio di analisi del rischio improntata al canone di proporzionalità, che caratterizza

l'ottica precauzionale. Ciò significa che, nella gestione del rischio, l'operatore del settore deve operare un confronto fra le possibili opzioni, scegliendo quella che appare maggiormente proporzionata in base all'obbligo, che su di esso grava, di immettere in commercio solo alimenti sicuri. Alla luce del principio di analisi del rischio deve essere strutturato a livello aziendale il metodo di analisi e controllo dei punti critici HACCP e deve essere determinata la frequenza dei campionamenti, salvo che la normativa UE o, eventualmente, nazionale non indichi una frequenza minima di campionamento.

Il principio di analisi del rischio, interpretato alla luce di quello di precauzione, deve essere applicato anche dall'autorità pubblica preposta ai controlli ufficiali, come emerge dalle fonti UE che disciplinano tale attività [reg. 882/2004 e reg. 2017/625], per le quali i controlli ufficiali devono essere eseguiti periodicamente sulla base di una valutazione dei rischi e con una frequenza appropriata. A tal proposito, il reg. 2017/625, art. 9, allo scopo di tenere in debita considerazione anche le esigenze della produzione, prevede che i controlli ufficiali siano effettuati, per quanto possibile, in modo da ridurre al minimo necessario gli oneri amministrativi e le limitazioni delle attività per gli operatori, senza che ciò influisca negativamente sull'efficacia del controllo. Una corretta applicazione del principio di analisi del rischio nei confronti dell'operatore del settore alimentare permette di evitare sia controlli non necessari sia l'imposizione di misure di ritiro e di richiamo, ai sensi dell'art. 54 reg. 882/2004 e, per il futuro, dell'art. 138 del reg. 2017/625, non proporzionate al rischio.

L'applicazione del principio di precauzione porta ad affermare che l'autorità pubblica sia legittimata ad adottare le misure appropriate per la tutela della salute pubblica, in presenza di elementi plausibili, senza dover Trib. I grado 10 marzo 2004 attendere la dimostrazione esauriente della realtà e della gravità del rischio; l'applicazione del criterio della proporzionalità porta ad affermare, a propria volta, che la tipologia di misura adottata debba essere Corte giust. CE 1° aprile 2004 coerente con il livello di rischio a cui la salute umana è effettivamente esposta.

Coerente con il principio secondo cui gli operatori del settore degli alimenti (e dei mangimi), in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione poste sotto il loro controllo, sono responsabili di assicurare il rispetto della legislazione alimentare

rilevante per la loro attività, è la norma di chiusura recata dall'art. 1, par. 4, del reg. 882/2004, ai sensi del quale «l'esecuzione dei controlli ufficiali ... lascia impregiudicata la responsabilità legale, in via principale, degli operatori del settore per la sicurezza dei mangimi e degli alimenti ... e la responsabilità civile o penale risultante dalla violazione dei loro obblighi». Il recente reg. 2017/625, pur non riproducendo una norma analoga a quella dell'art. 1, par. 4, del reg. 882/2004, ribadisce il principio basilare della responsabilità primaria degli operatori del settore alimentare in relazione alla sicurezza alimentare; pare, pertanto, di poter affermare che resti ferma la regola, pur non più esplicitata, della responsabilità legale dell'operatore per le scelte organizzative effettuate a livello aziendale in applicazione degli obblighi di sicurezza imposti dal reg. 178/2002, senza che possa attribuirsi al controllo ufficiale il carattere di verifica finalizzata alla validazione sul piano legale della adeguatezza di tali scelte, con conseguente esenzione dell'operatore del settore alimentare da responsabilità. Il controllo ufficiale conserva la sua funzione di elemento complementare, non sostitutivo della responsabilità dell'operatore, al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute umana. Il sistema della sicurezza alimentare ruota, dunque, attorno a due figure cardine chiamate a cooperare fra loro: da un lato l'operatore del settore alimentare, dall'altro le autorità preposte alle funzioni di controllo ufficiale, secondo il riparto di responsabilità prospettato dall'art. 17 reg. 178/2002.

Il ruolo dell'operatore è indubbiamente valorizzato dal diritto alimentare odierno. Si tratta di una valorizzazione in termini di responsabilizzazione, da cui derivano obblighi legali di sicurezza il cui adempimento è soggetto ad un sistema di controlli e sanzioni sul piano pubblicistico. La cura della sicurezza alimentare è perseguita dal diritto alimentare attraverso strumenti di tipo pubblicistico che ruotano attorno alle funzioni di controllo ufficiale, con annessi poteri sanzionatori, da parte dell'autorità pubblica, a cui si correla la responsabilità primaria dell'operatore del settore per il rispetto della legislazione alimentare e, conseguentemente, la sicurezza degli alimenti immessi in commercio.

In dottrina si è sottolineato, come, sul piano pubblicistico, possa essere più corretto parlare di una responsabilizzazione dell'operatore piuttosto che di una sua responsabilità, essendo stati posti a suo carico dall'ordinamento una serie di obblighi positivi di condotta

finalizzati a garantire la tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, valori preminenti nel sistema della sicurezza alimentare, a fronte di un sistema di controlli pubblici finalizzato a rendere effettiva la cura di tali interessi. Responsabilizzare l'operatore del settore alimentare significa anche attribuirgli un potere di scelta sulle modalità organizzative della propria attività, alla luce dell'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela della salute umana. Per tale ragione, il legislatore UE non ha definito a livello procedurale, ma piuttosto con riguardo alle finalità, gli obblighi di rintracciabilità, di ritiro e di richiamo, rimettendo alla responsabilità dell'operatore le concrete scelte organizzative ed attuative. Sul piano dell'ordinamento interno tale soluzione si è tradotta nella previsione di sanzioni amministrative correlate all'inadempimento di obblighi di condotta non definiti nei loro contenuti puntuali poiché dipendenti dalle scelte organizzative della singola azienda. Questo profilo rappresenta un'ulteriore conseguenza dell'introduzione della responsabilità legale primaria dell'operatore del settore per la sicurezza alimentare.

4. Trasparenza alimentare e informazione del consumatore.

L'ordinamento democratico - anche sotto la spinta delle indicazioni che provengono dall'Unione europea - ha ritenuto di dover porre un limite al vantaggio informativo di una delle parti del rapporto ponendo, a carico della parte avvantaggiata, l'obbligo di informare la parte più debole delle circostanze da lei non conosciute. Senza volere approfondire in questa sede aspetti relativi a nozioni ed istituti privatistici, ci si limiterà a ricordare il Codice del Consumatore, di cui al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, nonché i principi di trasparenza da esso enucleabili.

Non si può, infatti, prescindere dalla considerazione che - più ancora che ai valori immanenti della Carta costituzionale - la spinta dell'ordinamento interno verso una crescente applicazione di criteri, metodi e strumenti intesi a realizzare la trasparenza nelle e delle pubbliche amministrazioni, derivi dall'aspirazione di governance partecipata e trasparente insita nell'appartenenza all'Unione europea.

Il punto di partenza dell'Europa in questo percorso è stato focalizzare l'attenzione sul tema della disuguaglianza nelle informazioni, rispondendo (come, probabilmente, per la generalità delle iniziative assunte dalla Comunità agli albori della sua istituzione) alle esigenze di efficienza dell'economia di mercato. Tale analisi sembra trovare conferma nella crescente sensibilità, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, per la tutela del contraente più debole e nel contemporaneo sviluppo di normative interne finalizzate a eliminare, o attenuare, situazioni di squilibrio nell'ambito delle informazioni negoziali.

Un passo ulteriore verso una differente funzionalizzazione della tutela è coevo all'idea di trasparenza delle e nelle istituzioni comunitarie e nazionali tracciata nel Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, nel quale vengono enunciati sia il tema della trasparenza - con un primo richiamo ufficiale alla predisposizione di misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui le istituzioni dispongono -, sia quello della tutela del consumatore (artt. 153 e 255). In materia basti evocare il nodo dell'informazione sugli alimenti in base al quale l'indicazione del Paese d'origine, o del luogo di provenienza, delle materie prime dovrebbe essere fornita in modo non ingannevole per il consumatore.

Da ultimo, nel febbraio 2018, in Italia sono stati attuati i decreti che impongono l'indicazione dell'origine del grano duro e della semola nonché del riso - come era già accaduto per il latte e i prodotti lattiero-caseari dall'aprile 2017 - sull'esempio di analoghe normative adottate in Francia, pur molto discutibilmente criticate dalle lobbies del settore in quanto l'obbligo della menzione d'origine contribuirebbe alla frammentazione del mercato interno dell'Unione europea.

In materia di trasparenza sull'origine di grano, semola e riso, materie prime fondamentali nell'alimentazione umana, la giustizia amministrativa italiana ha avuto "gioco facile" a rigettare la richiesta di sospensione dell'efficacia del decreto richiesta dalle *lobbies* del grano e suoi lavoratori. Il TAR del Lazio ha infatti ritenuto prevalente l'interesse pubblico volto a tutelare l'informazione dei consumatori considerato, anche e soprattutto, l'esito di una consultazione pubblica condotta on line (alla quale hanno partecipato circa 26 mila utenti), sull'importanza attribuita dai consumatori italiani alla

conoscenza del Paese d'origine e/o del luogo di provenienza dell'alimento e dell'ingrediente principale³.

Orbene, tali consultazioni pubbliche in materia di informazione alimentare sono state espressamente previste dalla normativa primaria italiana sin dal giugno 2014, al fine di valutare quanto sia percepita come significativa l'indicazione del luogo di origine o di provenienza dei prodotti alimentari e della materia prima agricola utilizzata nella preparazione o nella produzione degli stessi e quanto l'omissione delle medesime indicazioni sia ritenuta ingannevole. Infatti, la latitanza della Commissione europea, che non ha ancora adottato gli atti esecutivi per detti obblighi, ai sensi dell'art. 26, par. 8, del reg. 1169/2011, consente allo Stato membro di dettare, nelle more, una disciplina nazionale corredata - come nel caso - dalla clausola di cedevolezza (art. 7, comma 2, decreti citati).

Parimenti appare rilevante che la giurisprudenza amministrativa (Cons. St., sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546) abbia riconosciuto ad un'organizzazione rappresentativa del mondo agricolo (Coldiretti) la legittimazione a richiedere l'accesso civico a documenti e a informazioni riguardanti un mercato (nel caso specifico, quello caseario) in cui essa rappresenta la maggioranza degli operatori economici, perseguendone, per finalità statutaria, la tutela e lo sviluppo. Questo poiché la completa informazione dei consumatori - oltre a costituire un diritto sancito dal Codice del consumo - può favorire un corretto e regolato confronto concorrenziale, un aumento dei consumi interni ed un ulteriore sviluppo di quel mercato, anche laddove dovesse tradursi in un danno per alcuni dei singoli operatori associati.

Il tema dell'etichettatura dei prodotti lattiero-caseari, con indicazione dell'origine della materia prima, ha evidenti riflessi sulla trasparenza alimentare, in particolare sul diritto del consumatore a conoscere l'origine del latte impiegato. Si scontra, tuttavia, con il diritto alla riservatezza delle imprese che importano latte e trasformano il medesimo in Italia e con il potenziale rischio che tale informazione abbia un impatto negativo sulle vendite.

³ Ord. TAR Lazio, Roma, sez. II- ter, 22 novembre 2017, n. 6194.

La giurisprudenza ha acclarato che è illegittimo il diniego di accesso civico ai dati volti a verificare la corrispondenza e la non contraddittorietà fra le importazioni di latte e prodotti derivati da parte dei singoli operatori nazionali, da un lato, e le indicazioni fornite al consumatore in etichetta a termini di legge sull'origine delle materie prime utilizzate, dall'altro. La sopracitata sentenza n. 1546/2019 del Consiglio di Stato (chiamato a pronunciarsi in merito all'accesso ai dati dei flussi commerciali del latte e dei prodotti lattiero-caseari oggetto di scambio intracomunitario e provenienti dall'estero) costituisce, perciò, un importante risultato per l'associazionismo agricolo che si è visto riconoscere il diritto di accesso ad informazioni detenute dal Ministero della salute e, fino ad oggi, non reperibili. Inizialmente, il TAR del Lazio (sentenza n. 2994/2018), aveva respinto il ricorso presentato dalla stessa associazione contro l'opposizione del Ministero della salute alla richiesta di accesso civico dei dati riguardanti l'importazione di latte e dei prodotti lattiero-caseari tra Paesi UE ed extra UE. Senonché, il Consiglio di Stato si è pronunciato ritenendo Coldiretti un soggetto legittimato a proporre la domanda di accesso e ad acquisire le informazioni per promuovere un controllo diffuso sull'operato degli enti pubblici, assicurare ai cittadini una partecipazione consapevole alle decisioni pubbliche e, infine, garantire una completa trasparenza.

In Italia, la progressiva riduzione delle sanzioni penali per reati nel settore alimentare come la contraffazione di prodotti italiani (ad esempio gli oli di oliva), ha reso necessario un cambio di approccio.

Non si può, quindi, dimenticare la regolamentazione giuridica delle attività di produzione e distribuzione dell'olio vergine d'oliva con l'entrata in vigore della Legge 14 gennaio 2013, n. 9, recante "Norme sulla qualità e tracciabilità della catena di trasformazione alimentare e degli oli di oliva vergini", e successive modifiche ed integrazioni apportate con la Legge 7 luglio 2016, n. 122, che pone l'accento sulla centralità della persona-consumatore.

La disciplina si colloca in un sistema "bilanciato", che non si risolve in un pregiudizio aprioristico delle ragioni dell'impresa, ma tende ad una tutela giuridica della "concorrenza qualitativa", di strategica importanza per i Paesi nei quali è presente una prestigiosa e lunga cultura alimentare. Al riguardo si evidenzia che obiettivo principale

della Legge n. 9/2013, nota come "*Save Oil Act*", è garantire l'alta qualità degli oli vergini italiani, evitando - attraverso la mediazione tra i diversi portatori di interessi della catena di trasformazione alimentare - frodi sul mercato e proteggendo l'immagine di un prodotto tipico italiano famoso in tutto il mondo per gusto e qualità.

In concreto la norma prevede controlli e sanzioni contro l'immissione sul mercato di oli - venduti come Made in Italy ma in realtà prodotti con olive prodotte in Paesi stranieri (particolarmente Grecia e Spagna oltreché nordafricani) -, connotati da inferiore qualità produttiva, svolgendo in tal modo l'importante funzione di correggere distorsioni del mercato che creano una concorrenza sleale e facendo inoltre ricorso a strumenti, come il panel test e gli esteri alchilici, per verificare gli standard di qualità degli oli vergini.

Si tratta di norme finalizzate, dunque, a combattere un fenomeno che scoraggia ogni miglioramento della produzione, confonde i consumatori e alla fine - ma di non minore importanza - crea ostacolo alla concorrenza e ai benefici da essa prodotti come l'incremento della qualità e degli standard quantitativi nella gamma di prodotti e servizi offerti, la riduzione dei prezzi e, più in generale, la crescita economica.

I cambiamenti nel sistema sanzionatorio sono accompagnati dalla scelta di penalizzare seriamente le aziende che violano la legge finanche prevedendo la loro esclusione dal mercato. La nuova legge ha introdotto anche alcuni deterrenti. Come un migliore sistema di indagine dell'Ispettorato centrale repressioni frodi del dicastero agricolo, per prevenire i crimini che danneggiano l'immagine degli oli di oliva vergini italiani nel mondo e ingannano i consumatori, creando rilevanti danni economici all'agricoltura e a tutta la catena di trasformazione alimentare.

Una sanzione speciale è prevista quando l'etichetta inganna i consumatori sull'origine geografica degli oli di oliva vergini. Del resto, l'ostensione delle informazioni si prospetta in chiave solutoria delle asimmetrie informative: l'etichettatura è un elemento fondamentale in un settore come quello alimentare dove sono coinvolti aspetti di primaria importanza tra cui la salute, la competitività, il mercato.

Dopo questa panoramica sulla normativa comunitaria e nazionale in tema d'informazioni al consumatore con riguardo a due ambiti alimentari fondamentali del nostro Paese - quali sono i settori lattiero-caseario ed olivicolo - emergono alcune

riflessioni sul legame fra la rilevanza ordinamentale della trasparenza alimentare e l'introduzione di una legge generale sul procedimento amministrativo.

4.1. La trasparenza alimentare nell'ordinamento italiano

L'evoluzione della nozione di trasparenza è andata incrementandosi di valori e convincimenti provenienti dagli uni e dagli altri, così come la penetrazione, nell'ordinamento italiano di istituti propri degli ordinamenti di common law. Ed è infatti di provenienza anglosassone l'istituto del c.d. accesso civico, di recente introduzione nel nostro ordinamento, per quanto non oggetto del presente contributo.

Mentre è di matrice statunitense il noto *Freedom of Information Act* (FOIA) del 1966, che attiene alla pubblicazione di atti dell'esecutivo federale nordamericano. La Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 ha anche determinato l'introduzione dell'istituto del c.d. accesso civico, anticipatamente, nella materia ambientale. Al riguardo va sottolineata la particolare attinenza dell'accesso civico con la c.d. *freedom of information* quale diritto costituzionale che prevede il libero accesso di tutti i soggetti alle informazioni relative alle decisioni di ordine pubblico, alla pubblica amministrazione ed alla spesa pubblica, senza giustificazione alcuna del motivo per cui il richiedente è interessato ad una determinata informazione. L'istituto ha infatti permesso il passaggio da un regime fondato sull'accesso dei soggetti legittimati e sull'obbligo di pubblicazione di meri atti predeterminati, ad un regime nuovo, che consente a chiunque la piena conoscenza di tutti gli atti amministrativi (c.d. *full disclosure*).

Con il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, il legislatore ha inteso procedere al riordino della disciplina volta ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni, concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, nonché per la realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La normativa riveste dichiarate finalità di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione ed intende anche attuare la funzione di coordinamento informativo,

statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'art. 117, comma 2, lettera r), della Costituzione. Tali finalità vengono perseguite per il tramite della pubblicazione obbligatoria di una serie di documenti nei siti istituzionali delle amministrazioni, con diritto di chiunque di accedere a tali siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione e identificazione.

In caso d'omessa pubblicazione può essere esercitato, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. n. 33/2013, il c.d. accesso civico, consistente in una richiesta - che non deve essere motivata - di effettuare tale adempimento, mentre il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, è a sua volta pervenuto, al pari del citato FOIA statunitense, a prevedere l'accesso civico generalizzato senza motivazione a prescindere dagli obblighi di pubblicazione. L'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli artt. 22 ss., Legge 7 agosto 1990, n. 241, è riferito, invece, al diritto degli interessati - che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso - di prendere visione ed estrarre copia di documenti. In funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata.

In un quadro comparato degli istituti in esame ne deriva che il c.d. accesso civico è incompatibile con l'accesso della Legge n. 241/1990, trovandosi i due istituti in un rapporto di reciproca esclusione. Così, ove c'è l'accesso civico, ex d.lgs. n. 33/2013, non c'è l'accesso ordinario, ex Legge n. 241/1990, in quanto quest'ultimo istituto presuppone che l'atto non debba essere sottoposto agli obblighi di pubblicazione di cui al regime della trasparenza.

Ne discende che siamo in presenza di una stagione di grande fermento normativo nell'ordinamento italiano in punto di diritto all'informazione e trasparenza. La stessa primigenia introduzione generalizzata del diritto di accesso con la Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo fu percepita come una profonda innovazione, ancorché non mancassero leggi che, in determinati settori, prevedevano già l'accesso ad atti amministrativi (come l'art. 25, comma 1, Legge 27 dicembre 1985, n. 816, che riconosceva il diritto di tutti i cittadini a prendere visione dei provvedimenti degli enti locali, rinviando alle singole amministrazioni di stabilire, con proprio regolamento, la disciplina dell'esercizio di tale diritto). Si è trattato di una prima tappa verso

un'evoluzione sempre più incisiva di un ordinamento contrassegnato, in passato, da un'impostazione prevalentemente imperniata sulla regola della segretezza.

Oggi, al contrario, la trasparenza costituisce, nell'ordinamento italiano, uno dei criteri fondamentali che - come detto - devono permeare l'attività amministrativa. Non a caso, secondo il parere del Consiglio di Stato, sez. cons. atti normativi, 18 febbraio 2016, il disegno, che, in sede legislativa, prende le mosse, dalla riforma del 2005 della Legge generale sul Procedimento amministrativo n. 241/1990, è, invero, omnicomprensivo: investe gli ambiti delle relazioni amministrazione/ amministrati, in tutte le sue sfaccettature, e tende ad assicurare conoscenza e partecipazione ad interessi individuali e collettivi di natura, dimensioni e portata sempre più vasta.

La trasparenza, non soltanto dei processi decisionali in senso proprio, ma, in linea generale, di tutti gli aspetti della gestione del bene pubblico (anche dunque con riferimento all'attività posta in essere da soggetti privati e nelle forme tipiche dell'attività privatistica) è vista come lo strumento essenziale per il rafforzamento della democrazia partecipativa. La trasparenza è un valore chiave essenziale per coniugare garanzia ed efficienza nello svolgimento dell'azione amministrativa, un valore immanente all'ordinamento, alla stregua di modo d'essere tendenziale dell'organizzazione dei pubblici poteri, ovvero, anche parametro cui commisurare l'azione delle figure soggettive pubbliche, che consenta di trovare - appunto - il giusto punto di raccordo tra le esigenze di garanzia e d'efficienza nello svolgimento dell'azione amministrativa.

5. Gestione del rischio e filiera agroalimentare DOP e IGP

La nuova disciplina sulla sicurezza alimentare europea ha permesso di implementare in modo sempre più efficace nelle organizzazioni aziendali del comparto alimentare gli strumenti cogenti previsti dalla normativa come le misure di autocontrollo e di rintracciabilità di filiera. Inoltre, per migliorare la competitività, molte aziende utilizzano alcuni strumenti volontari, fra i quali le indicazioni geografiche.

Il sistema delle indicazioni geografiche (DOP, IGP e STG), introdotto dall'Unione Europea è stato il motore di una rivoluzione economica e culturale che ha trasformato il prodotto tipico da comparto di nicchia a settore di innovazione dell'agroalimentare italiano che si sta sempre più imponendo nel mondo. A partire dagli anni Novanta, la legislazione delle produzioni agroalimentari di qualità ha favorito il sistema produttivo formato perlopiù da piccole-medie aziende che hanno deciso di sviluppare assets produttivi legati esclusivamente alla qualità del prodotto. Questo è stato non solo premiato dal mercato, ma ha permesso significative esternalità positive sull'economia locale, sulla salvaguardia dell'ambiente, in particolare degli ecosistemi e della biodiversità, e sul sostentamento e la coesione sociale delle comunità locali, ubicate per molte produzioni agroalimentari ad indicazione geografica in territori marginali. Allo stesso tempo, grazie al sistema delle indicazioni geografiche comunitarie si offrono maggiori garanzie ai consumatori con un livello di sicurezza alimentare e di tracciabilità più elevato rispetto ad altri prodotti.

In Italia, le produzioni agroalimentari di qualità coinvolgono ben 137 Consorzi di tutela con 83.000 operatori. Il valore alla produzione, nel 2015, è stato di 6,35 miliardi di euro, mentre quello al consumo di 13,3 miliardi di euro. Il fatturato all'esportazione è stato di 3,1 miliardi di euro (46). Disaggregando su base regionale le 295 indicazioni geografiche, si evince che l'Emilia Romagna ha il maggior numero di registrazioni con 45, seguita dalla Lombardia (36), dal Veneto (38), dalla Toscana (33) e dalla Sicilia (32).

Quello dei formaggi è il comparto merceologico che ha ottenuto il maggior fatturato alla produzione (3,6 miliardi di euro) e al consumo (6,7 miliardi di euro), seguito dai prodotti a base di carne con un fatturato alla produzione di 1,8 miliardi di euro e un fatturato al consumo di 4,5 miliardi di euro. Le produzioni ortofrutticole sono la classe più ampia in termini di numero di registrazioni ed hanno realizzato un fatturato alla produzione di 425 milioni di euro ed uno al consumo di 919 milioni di euro. Tra le altre categorie, gli aceti balsamici hanno un valore alla produzione di 377 milioni di euro e uno al consumo di 952 milioni di euro. Per quanto concerne i singoli prodotti ad indicazione geografica, il Grana Padano DOP e il Parmigiano Reggiano DOP sono le eccellenze italiane con i maggiori fatturati alla produzione, rispettivamente 1,18 miliardi

di euro e 1,06 miliardi di euro seguiti dal Prosciutto di Parma DOP (667 milioni di euro), l'Aceto Balsamico di Modena IGP (372 milioni di euro), Mozzarella di Bufala Campana DOP (345 milioni di euro), Mortadella Bologna IGP (317 milioni di euro) e Gorgonzola DOP (305 milioni di euro).

Un altro dato rilevante per l'economia delle produzioni certificate DOP e IGP, avvenuta in questi ultimi anni, è la forte ascesa dell'export. La propensione all'esportazione delle diverse categorie merceologiche mostra delle differenze sostanziali sia per quota di produzione che per mercati di destinazione. I formaggi, con oltre il 50% del valore complessivo dell'export (valore alla produzione di 1,6 miliardi di euro) rappresentano la categoria merceologica più commercializzata, venduta per circa due terzi nei mercati UE ed un terzo nei mercati extra UE. Le altre categorie più significative sono gli aceti balsamici (752 milioni di euro), commercializzati per quasi la metà del valore nei mercati extra UE e i prodotti a base di carne (498 milioni di euro) con le stesse proporzioni nelle aree di destinazioni dei formaggi. Le produzioni agroalimentari maggiormente esportate sono l'Aceto Balsamico di Modena IGP (744 milioni di euro nel 2015), seguito dal Grana Padano DOP (581 milioni di euro), dal Parmigiano Reggiano DOP (549 milioni di euro) e il Prosciutto di Parma DOP (260 milioni di euro).

Nel settore agroalimentare gli operatori si trovano a fronteggiare sia rischi tradizionali che moderni. Fra i primi, rivestono sicura centralità quelli legati agli eventi naturali che possono incidere sia sulle coltivazioni sia sul ciclo vitale degli animali; ciò non deve stupire perché è vero che oggi il mondo agricolo è fortemente evoluto rispetto al passato e le tecniche e tecnologie attuali hanno ridotto enormemente il rischio naturale: non bisogna però dimenticare che spesso la cifra caratteristica delle produzioni DOP e IGP è proprio l'adozione di protocolli di allevamento e coltivazione “come una volta”, quindi con un ben elevato livello di rischio rispetto a quello medio del settore. Proprio il fattore qualità che le imprese perseguono e pongono come valore aggiunto può rivelarsi fonte di rischio nella misura in cui violazioni (anche minime e veniali) dei disciplinari possano determinare un crollo della reputazione dell'impresa: sarà quindi essenziale che l'organo amministrativo appronti adeguate procedure di vigilanza e intervento atte a minimizzare il rischio reputazionale, specie in un contesto storico nel quale la tecnologia, la

globalizzazione e la comunicazione social ha potenzialità enormi di diffusione di informazioni. Un ulteriore fattore di rischio è legato alla tutela della proprietà intellettuale, da intendersi non solo come segni distintivi o processi produttivi ma come rischio globale di falsificazione e sfruttamento dell'altrui notorietà e qualità, un problema evidentissimo specie per le produzioni coperte da segni geografici di qualità (si pensi al fenomeno del cd. *Italian sounding*). In ultimo, un fattore di rischio centrale per le imprese agroalimentari è la supply chain, cioè la filiera di fornitura delle materie prime, per le quali i disciplinari esigono normalmente rigorosi requisiti e controlli.

Una fase centrale nel processo di governance di un'indicazione geografica sono le attività di controllo e di vigilanza, che consistono nel complesso delle tecniche di accertamento finalizzate all'individuazione dell'origine della materia prima e delle sue caratteristiche, e alle metodiche produttive utilizzate durante le fasi del processo produttivo volte a garantire la conformità dei prodotti ai requisiti del disciplinare di produzione. A livello di designazione, il controllo deve assicurarsi che la denominazione ed il logo siano utilizzati solo sui prodotti che rispondono alle caratteristiche chimiche, fisiche ed organolettiche previste dal disciplinare di produzione. L'Unione europea ha proposto un sistema di controllo, conforme alla norma UNI 45001, composto da organismi indipendenti pubblici e privati. Il nostro Paese inizialmente ha adottato un diverso sistema di controllo basato sul principio dell'autocertificazione, in cui i consorzi di tutela svolgevano anche l'attività di controllo, ma questo modello ha presentato molte criticità, fra le quali la coincidenza della figura del controllato e del controllore. Per porvi rimedio, la l. 21 dicembre 1999, n. 526, ha operato una scissione fra le attività di controllo e di vigilanza (art. 14), demandando la prima ad un soggetto terzo autorizzato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) che dovrà redigere il Piano dei controlli. A tutto aprile 2018 risulta che il MIPAAF abbia accreditato per il sistema italiano 50 enti di controllo, di cui ventisette pubblici e ventitré privati. In Italia, l'elevato numero di società di certificazione è un punto di debolezza, rispetto ad esempio alla Francia in cui vi sono solo otto società di certificazione riconosciute a svolgere i controlli: la numerosità elevata non consente infatti una standardizzazione nelle modalità di esecuzione dei controlli tra prodotti appartenenti alla

stessa merceologia certificata, anche se il MIPAAF ha redatto delle linee guida per la predisposizione dei piani di controllo in modo da eliminare queste distorsioni. L'attività di vigilanza, per evitare conflitti di competenza con l'attività di controllo, dovrà essere indirizzata nelle varie fasi della filiera per tutelare le imprese da eventuali comportamenti illeciti in grado di alterare gli equilibri di mercato e tutelare i consumatori con garanzie crescenti in termini, ad esempio, di sicurezza alimentare, di proprietà organolettiche e di autenticità del prodotto. In Italia, il sistema di vigilanza è caratterizzato da una molteplicità di amministrazioni statali (MIPAAF, Ministero della salute e MEF), regionali e municipali che in base alle proprie specifiche competenze, controllano il rispetto delle differenti norme di natura igienico-sanitaria, merceologica o fiscale. La normativa comunitaria obbliga gli Stati membri a pianificare le proprie attività di vigilanza mediante un Piano Nazionale Integrato, al fine di tutelare la salute dei consumatori, il benessere degli animali, la sanità delle piante e a garantire pratiche commerciali leali per gli alimenti e i mangimi. L'attività di vigilanza in materia di indicazioni geografiche è assegnata ai Consorzi di Tutela, all'Ispettorato Centrale della tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) e altri organi dello Stato come il Nucleo Antisofisticazione (NAS) dei Carabinieri.

5.1. Le fonti

Giova dunque prendere le mosse da una sintetica ricostruzione dell'insieme delle fonti di disciplina della materia, che si rivela piuttosto articolato.

Al vertice si colloca il reg. n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari dell'Unione europea, che costituisce il sistema di protezione delle indicazioni geografiche senz'altro più avanzato, completo e dinamico ad oggi esistente. Numerose le regole attuative che sono venute nel tempo affastellandosi, e che — proprio per offrire un panorama più completo in previsione dell'“immersione” che compiremo nel prossimo paragrafo — ci pare opportuno qui enumerare.

A livello comunitario, segnaliamo tre regolamenti delegati: il reg. 664/2014/UE ed il reg. 668/2014/UE, che contengono principalmente regole procedurali attinenti forma e

contenuto del disciplinare e procedure di registrazione di un'indicazione geografica; il reg. 665/2014/UE, che invece disciplina l'indicazione facoltativa di qualità «prodotto di montagna» introdotta dal reg. 1151/2012 .

Nella normativa italiana, i due principali provvedimenti sono rappresentati dalla già citata l. 21 dicembre 1999, n. 526, e dal d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297, entrambi emanati nella vigenza dell'originario reg. 2081/92/CEE, ma pienamente conformi anche all'attuale regolamento sulle indicazioni geografiche.

La l. 526/1999 ha, in particolare, sostituito l'art. 53 della l. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995-1997) che istituiva il sistema nazionale di tutela delle DOP e IGP in attuazione dell'art. 10 del reg. 2081/92 (oggi: artt. 13, 36 ss. e 45 del reg. 1151/2102); il nuovo articolo ha tre principali contenuti: (i) individua il MIPAAF come autorità nazionale preposta al coordinamento dell'attività di controllo e responsabile della vigilanza (comma 1), e (ii) stabilisce le procedure di nomina e delega dei compiti di controlli agli Organismi di controllo (commi 2-14), i quali operano in conformità al reg. 882/2004; (iii) affida ai Consorzi di tutela le funzioni di controllo sulla fase di commercializzazione delle DOP e IGP (commi 15-19). Il d.lgs. 297/2004, sempre in attuazione del reg. 2081/92 (oggi artt. 13 e 38 reg. 1151/2012), ha invece disciplinato il procedimento amministrativo di accertamento e sanzione di violazioni del regolamento con riferimento (i) alla fase di commercializzazione (artt. 1 e 2), (ii) agli inadempimenti delle imprese ammesse all'uso dell'indicazione, degli Organismi di controllo e dei Consorzi (art. 3, 4, 6) e (iii) all'abuso della funzione di controllo spettante ai Consorzi (art. 5). È in tutti i casi il MIPAAF l'autorità competente all'irrogazione di sanzioni (art. 11) così come per l'accertamento delle violazioni di cui al punto (ii), mentre sulle violazioni di cui ai punti (i) e (iii) opera il personale vigilatore dei Consorzi con qualifica di agente di p.s. (artt. 8-10), sempre fatti salvi i poteri spettanti agli altri organi dello stato (ASL, NAC, NAF, etc.).

Vari decreti del MIPAAF hanno completato la disciplina primaria. Il MIPAAF, tramite l'ICQRF e le relative articolazioni periferiche (d.m. 14 ottobre 2013, n. 12511), costituisce il vertice del sistema dei controlli: autorizza gli Organismi di controllo e li monitora; coordina e concorda l'attività svolta dai Consorzi (d.m. 12 ottobre 2000), ne

verifica la sussistenza dei requisiti, concede o revoca l'autorizzazione ad operare come consorzio di tutela; è responsabile della Banca dati di vigilanza (BDV), di recente attivazione (d.m. 16 febbraio 2012 e 12 marzo 2015, n. 271), collettore unico delle informazioni su soggetti e attività di controllo e vigilanza; svolge direttamente funzioni di controllo tramite l'Unità investigativa centrale (UIC) costituita all'interno della Direzione Generale della Prevenzione e del Contrasto alle Frodi Agroalimentari (PREF) (d.m. 17 novembre 2014, n. 1746); monitora, in particolare, le violazioni commesse tramite piattaforme di vendita online assumendo le opportune iniziative di contrasto secondo le procedura prevista dal d.m. 15 dicembre 2014, n. 1844, ed è ufficio incaricato della protezione ex officio in caso di segnalazioni di violazioni commerciali di indicazioni geografiche di Paesi esteri commesse in Italia e viceversa (d.m. 12511/2013 e d.m. 18 marzo 2014, n. 418 in attuazione dell'art. 13, par. 3, reg. 1151/2012).

Per quanto concerne la tutela delle produzioni agroalimentari regolamentate, le priorità di controllo sono accertare la conformità ai requisiti previsti dai disciplinari di produzione e/o al metodo produttivo prescritto, con l'obiettivo di contrastare ogni forma di sleale concorrenza da parte di prodotti generici e di consolidare la reputazione di tali produzioni sui mercati interni e internazionali. Negli anni, l'ICQRF ha intensificato i controlli sulle produzioni agroalimentari di qualità che rappresentano oltre il 10% di quelli complessivi.

Nel complesso, i controlli dell'ICQRF sono stati molto efficaci ed il suo valore è andato aumentando nel corso del tempo. Nel 2017, il valore del prodotto sequestrato ad indicazione geografica è stato pari a 70 milioni di euro. Nel dettaglio, i prodotti DOP irregolari sono stati il 13,9% e il 33,7% gli IGP, mentre le irregolarità sui campioni sono stati il 2,2% per i DOP e il 3% degli IGP.

Le attività di controllo dell'ICQRF dimostrano che il sistema di vigilanza in Italia è efficace, anche se bisogna continuare a rafforzare i controlli, soprattutto per combattere il fenomeno dell'Italian sounding. La Commissione europea e l'*European Union Intellectual Property Office* (EUIPO) considerano l'ICQRF una best practice europea nell'attività di tutela del made in Italy agroalimentare. Infatti, in questi anni l'organo di controllo italiano ha raggiunto importanti risultati sia nei controlli ex officio e in Internet.

L'autorità italiana in qualità di organo di controllo ex officio agisce per far cessare nell'Unione europea l'uso illegale delle indicazioni geografiche italiane, ma anche degli altri Stati membri. Inoltre, l'ICQRF, dal 2014, ha stipulato protocolli di intesa con i tre principali web market places (Alibaba, Ebay e Amazon) per la tutela delle indicazioni protette individuando, nel solo 2017, 615 casi che hanno coinvolto i principali prodotti agroalimentari italiani esportati nel mondo come il Parmigiano Reggiano e il Prosciutto di Parma. Nel report EUIPO, si evincono anche criticità del sistema italiano sia per quanto riguarda le attività di controllo che di vigilanza. Il sistema pur essendo efficace, tuttavia è poco flessibile ed in taluni casi è oneroso, generando costi superflui e inefficienze. È necessario eliminare la ridondanza dei controlli tra le società di certificazione e gli enti di vigilanza con una migliore gestione dei flussi informativi, implementando la banca dati di vigilanza.

Gli Organismi di controllo sono autorizzati dal MIPAAF con decreti ad hoc previa verifica dell'accreditamento rilasciato dall'ente nazionale unico di accreditamento (ACCREDIA) costituito in attuazione del reg. 9 luglio 2008 n. 765; ciascun organismo è inoltre inserito in un sistema di vigilanza pubblica gestita dall'ICQRF e dalle singole regioni o province autonome, nonché da ACCREDIA stessa ai sensi dell'art. 92-quater reg. 5 settembre 2008, n. 889/2008. Inoltre, dal 1° giugno 2015 è operativa la Banca dati di vigilanza gestita dal MIPAAF nella quale gli Organismi debbono far confluire anche le informazioni relative alle attività di controllo svolte (d.m. 16 febbraio 2012 e d.m. 12 marzo 2015, n. 271).

Con riferimento ai Consorzi di tutela, il decreto 12 aprile 2000, n. 61413 ha introdotto i requisiti di rappresentatività delle categorie interessate mentre il coevo decreto n. 61414 ha disciplinato i criteri di rappresentanza negli organi sociali dei consorzi; entrambi hanno subito nel tempo integrazioni, da ultimo con d.m. 12 marzo 2014, n. 2595. Con d.m. 12 settembre 2000, n. 410, il ministero ha invece fissato le regole di ripartizione dei costi di funzionamento dei Consorzi fra i consorziati ed a carico di coloro che non lo siano. Solo nel 2010, tuttavia, il decreto 12 maggio 2010, n. 7422, ha riconosciuto la necessità che i Consorzi siano dotati di una struttura organizzativa ed operativa adeguata, prevedendo requisiti minimi, periodicità del riscontro da parte del ministero e sanzioni.

Infine, con decreto 27 dicembre 2012 è istituito l'albo nazionale degli agenti vigilatori i quali operano alle dipendenze del Consorzio con il compito di procedere alle attività ispettive e di controllo demandate all'ente. Il consorzio di tutela riunisce dunque volontariamente le aziende che realizzano un prodotto certificato ad indicazione geografica e, su incarico del MIPAAF, svolge funzioni di tutela della denominazione, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore, ivi compresa la collaborazione alla vigilanza, alla tutela e alla salvaguardia delle indicazioni geografiche da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio della denominazione e comportamenti comunque vietati dalla legge, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio. I consorzi, ad esempio, hanno la possibilità di intervenire in modo efficace nei Piani di regolazione dell'offerta dei formaggi DOP e IGP, disciplinato dal d.m. 12 ottobre 2012 che attua le norme contenute nel regolamento comunitario definito «Pacchetto latte»: nel caso in cui ci siano squilibri di mercato, il Consorzio di tutela può predisporre sul singolo formaggio un Piano di programmazione produttiva, in cui — in base ad un'accurata analisi del mercato con la possibile evoluzione dell'offerta e della domanda sia sul mercato interno che internazionale — vengono fornite indicazioni sull'impatto sul mercato di riferimento della zona interessata, sulle destinazioni alternative del latte, sulle misure per evitare distorsioni della concorrenza e sulle prospettive per lo sviluppo di nuovi mercati per un periodo minimo di 5 anni per i formaggi a stagionatura superiore a 9 mesi e di 3 anni per tutti gli altri formaggi. Il Consorzio, nella predisposizione del piano non dovrà però prevedere, neanche a titolo orientativo, la fissazione dei prezzi.

Due sono pertanto gli obiettivi ai quali mira la legislazione in materia di segni geografici di qualità.

Da un lato, proteggere la qualità dei prodotti, intesa come insieme di caratteristiche intrinseche derivanti da fattori tipici di un determinato luogo (l'atmosfera, il clima, la composizione biologica del terreno, etc.) o di una determinata comunità locale (i metodi di allevamento o coltivazione, gli ingredienti, la composizione, il procedimento di elaborazione, le tecniche di conservazione, trasformazione, etc.), cioè da una definita e consolidata tradizione di produzione o lavorazione.

Dall'altro lato, garantire l'affidabilità della filiera di produzione, attraverso un sistema di disciplinari e di verifica della conformità affidata a soggetti pubblici, ad enti privati accreditati e a gruppi organizzati rappresentativi della generalità dei produttori e utilizzatori, tenuti ad operare secondo criteri di imparzialità e terzietà e comunque nel rispetto delle rigorose regole comunitarie di tutela della sicurezza alimentare, sì da trasmettere ai consumatori un senso di fiducia nel segno geografico che accompagna un prodotto, indipendentemente da chi sia nello specifico il produttore .

Non pare irragionevole ritenere che gli obblighi in questione — nella misura in cui debbono concretarsi nella predisposizione di «sistemi» o «procedure» volti al controllo in determinate fasi delle attività di produzione o commercio o al rispetto di prescrizioni soggette a vigilanza di soggetti esterni — ricadano oggi nel perimetro dei doveri di predisposizione di adeguati assetti organizzativi per la gestione del rischio e per la compliance codificati innanzitutto negli artt. 2381 e 2403 c.c. Norme — pare opportuno precisarlo — che sono esplicitamente dettate per la sola società per azioni ma paiono potersi estendere analogicamente non solo alle altre società capitalistiche bensì anche, con i dovuti adattamenti, alle società personalistiche e pure alle forme imprenditoriali individuali, rappresentando l'adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili un principio di ordine universale di buona e corretta gestione economica .

Ma non solo: alcune delle condotte prescritte sono assistite da sanzioni penali che rientrano anche nel “catalogo” dei reati presupposto ex d.lgs. 231/01, sicché si pongono anche su questo terreno problematiche di coordinamento fra assetti organizzativi generali e modello 231.

Peraltro, anche nella materia agroalimentare il legislatore primario, comunitario e nazionale, si è generalmente limitato a prescrivere l'adozione di condotte idonee alla prevenzione di determinati rischi omettendo di indicare il quomodo, vale a dire tipologia, natura, contenuto, modalità di funzionamento, ripartizione di ruoli e funzioni, etc. delle procedure o dei sistemi che le imprese debbono adottare. Può dunque essere opportuno domandarsi se anche nel segmento dei segni geografici di qualità siano rinvenibili indici normativi o regolamentari utili per indirizzare gli operatori nella costruzione dei modelli aziendali di prevenzione dei rischi e compliance che le imprese sono tenute ad adottare in

conformità al principio di adeguatezza degli assetti organizzativi; e se, in caso positivo, tali regole disegnino un modello flessibile, facilmente adattabile alle diverse realtà imprenditoriali ovvero introducano elementi di rigidità potenzialmente fonte di inefficienze organizzative, in special modo per realtà di piccole e medie dimensioni, di cui il tessuto economico nostrano è assai popolato.

Le imprese del settore dei segni geografici di qualità si trovano dunque a dover fronteggiare alcuni rischi specifici connessi all'ambito nel quale operano: esse debbono adoperarsi per assicurare il rispetto delle disposizioni generali sulla sicurezza dei prodotti alimentari (HACCP); debbono garantire che il prodotto che si fregia del marchio DOP o IGP sia stato realizzato nel rispetto delle regole fissate dalle norme comunitarie, dai regolamenti nazionali attuativi, dai disciplinari di produzione; debbono, infine, preoccuparsi del rischio di frodi mediante contraffazione o alterazione dei segni geografici di qualità.

Nessuna delle molte disposizioni minuziosamente descritte disciplina direttamente i controlli interni alle imprese delle filiere agroalimentari, bensì solo quelli esterni, che altrove è parso acconcio distinguere e qualificare come controllo sistemico apicale, posto al vertice del sistema, e controlli di mercato.

In realtà, ad un più accurato esame, queste norme dicono molto più di quanto prima facie possa apparire. In primis, l'art. 517-quater c.p. (rubricato «Contraffazione di indicazioni geografiche e denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari») è annoverato dall'art. 25-bis.1 d.lgs. 231/2001 fra i reati presupposto della responsabilità amministrativa dell'impresa: nel predisporre l'assetto organizzativo interno gli operatori del settore dei segni geografici — ed in particolare quelli che affiancano a linee di produzione certificate altre di prodotti con indicazione non protetta — dovranno vagliare l'opportunità di introdurre il modello organizzativo 231 e nominare l'ODV alla luce del concreto rischio di commissione del reato.

Inoltre, la presenza di un sistema di controlli esterni (artt. 53 l. 526/1999, 1 d.m. 12 ottobre 2000, 31 d.m. 14 ottobre 2013) e di sanzioni a carico delle imprese della filiera che utilizzino impropriamente il segno geografico impone a fortiori di adottare idonee procedure interne di riscontro della conformità dell'utilizzo del segno stesso, che

dovranno quindi essere armonizzate con l'eventuale modello di organizzazione e gestione (MOG) ex d.lgs. 231/01.

La legge affida inoltre ai Consorzi di tutela (art. 1 d.m. 12 ottobre 2000) e agli organismi di vigilanza (art. 31 d.m. 14 ottobre 2013) la verifica della rispondenza delle produzioni tutelate ai requisiti qualitativi previsti dai disciplinari, che normalmente contengono prescrizioni molto dettagliate e stringenti sulle modalità di produzione, selezione della materia prima, trasformazione, confezionamento, etichettatura, conservazione, etc. del prodotto tutelato. A tal fine, entrambi gli enti elaborano piani annuali di controllo la cui attuazione esige da parte dell'impresa un atteggiamento cooperazionale che presuppone un assetto organizzativo efficiente ed orientato alla prevenzione, individuazione e gestione dei rischi.

Tutti i documenti relativi alle procedure di controllo sono resi pubblici online sicché è facilmente consentito compiere indagini, anche di natura empirica e statistica, sul sistema di regole preordinate ad assicurare la qualità. Senza poter qui indugiare in una disamina completa, ci sembra utile prendere in esame due casi, il primo relativo ad un prodotto di fascia alta caratterizzato da una tradizione molto radicata e una diffusione e notorietà internazionale indiscussa, il Parmigiano Reggiano DOP; il secondo invece è riferito ad un prodotto lattiero-caseario di fascia media, il Caciocavallo Silano DOP, dotato di minor standing internazionale, e dunque con un più ridotto giro d'affari.

Il Piano dei controlli del Parmigiano Reggiano DOP dedica ampia attenzione al tema degli «autocontrolli», che sono definiti come «gestione e verifica dei requisiti di conformità, attuata e registrata da parte dei soggetti della filiera produttiva del formaggio Parmigiano Reggiano, per le attività svolte presso le proprie strutture produttive». In dettaglio, sono tenuti ad adottare processi interni di autocontrollo le imprese della filiera che rientrano nelle categorie di allevamento, caseificio, stagionatore, laboratorio di grattugia e porzionatore, mentre spetta all'organismo di vigilanza designato effettuare verifiche (dirette, analitiche, o documentali) finalizzate al riscontro di sussistenza ed efficienza dei meccanismi di autocontrollo. A tal fine il Piano indica quali documenti e tipi di informazioni debbono essere raccolti per singole categorie di operatori, e richiede

inoltre che la documentazione sia conservata e resa disponibile presso la sede operativa al momento delle verifiche.

In estrema sintesi, il piano dei controlli impone alle imprese di allevamento di identificare ciascun capo bovino, tenere i registri di stalla, il registro di produzione/scarico latte e la documentazione sanitaria ed esige che — in regime di autocontrollo — ciascuna impresa conservi tutta la documentazione necessaria affinché sia esaminata dall'organismo di controllo. Ai centri di raccolta del latte è richiesto di tracciare provenienza, quantità, data di conferimento, immissione nel circuito di caseificazione tutelato. I caseifici sono tenuti a mantenere la tracciabilità del prodotto dall'arrivo del latte all'uscita del prodotto finito, dimostrando — ove operino anche linee di lavorazione di prodotti diversi da quello protetto — la costante e completa separazione spaziale o temporale delle linee di produzione e di stoccaggio. Infine, gli stagionatori hanno l'obbligo di certificare la provenienza del prodotto sottoposto a stagionatura e la conformità del processo al disciplinare, verificare il prodotto finito e segregare quelli che non rispondono ai requisiti.

L'obbligo di autocontrollo costituisca il perno attorno al quale ruota e prende forma il sistema degli assetti interni di prevenzione dei rischi: su di esso si saldano le disposizioni del Piano dei controlli che attuano le prescrizioni normative sui controlli esterni, “traducendosi” in altrettante regole specifiche di condotta che l'impresa è chiamata ad adottare al proprio interno, cioè nel corpo dei propri assetti organizzativi.

Invero, con specifico riferimento alle indicazioni geografiche protette, pressoché tutti i Piani di controllo esistenti enfatizzano (e quindi di conseguenza impongono alle imprese della filiera) lo svolgimento e la documentazione di approfondite attività di autocontrollo del rischio d'impresa, vale a dire di verifica, analisi, monitoraggio costante della conformità alle prescrizioni del disciplinare e alle norme tecniche applicabili in concreto; nonché anche di attività di autocorrezione, cioè di gestione e risoluzione delle non conformità rilevate. A loro volta, gli Organismi di controllo dedicano una significativa parte delle proprie attività ispettive alle verifiche di secondo grado, cioè al riscontro dei dati dell'autocontrollo, assicurando quindi un efficace monitoraggio sull'efficienza delle procedure interne.

A fronte di non conformità, i rimedi esperibili operano su due livelli. Innanzitutto quello pubblicitario proprio del regime delle DOP e IGP: se è la non conformità è grave, il prodotto non può essere commercializzato con l'indicazione geografica e l'impresa responsabile è anche soggetta ad una sanzione pecuniaria; diversamente (di fatto, dopo il 2004, quasi tutti i Piani di controllo sono stati emendati per circoscrivere al massimo i casi gravi), l'Organismo formula rilievi e invita l'impresa a adeguarsi al più presto; in caso di inottemperanza, potrà essere rifiutata l'attestazione di conformità e l'impresa sarà di fatto estromessa dal circuito della DOP o IGP. Qualora la condotta dell'impresa abbia provocato un pregiudizio all'intera filiera o alla notorietà e rinomanza del segno, riteniamo che vi sia anche spazio per promuovere azioni risarcitorie sia da parte del Consorzio di tutela come organo di protezione collettiva (arg. ex art. 45, lett. b. ed f., reg. 1151/2012) sia da parte delle altre imprese, ove possano dimostrare i presupposti per ottenere un risarcimento.

Inoltre, dal momento che l'omissione o l'inadeguatezza dei controlli interni è responsabilità degli organi sociali di amministrazione e controllo, costoro potranno essere chiamati a risponderne secondo le regole societarie (responsabilità sociale ex artt. 2381 e 2392 ss.; responsabilità verso creditori ex art. 2394; revoca per giusta causa dalla carica); è dubbio invece se vi sia spazio anche per un'azione diretta da parte delle altre imprese o del Consorzio quali terzi immediatamente danneggiati ex art. 2395 c.c.

INDICE DELLE FONTI

LEGISLAZIONE COMUNITARIA:

Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata), in *G.U.C.E.*, 24.12.2002, C 325/33.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/1), in *G.U.C.E.*, 18.12.2000, C 364/3.

Regolamento (CEE) del Consiglio 14-7-1992, n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari).

Regolamento della Commissione 13-6-2002, n. 1019/2002/CE (relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva).

Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29-4-2004, n. 882/2004 (relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali).

Regolamento (CE) del Consiglio 20-3-2006, n. 509/2006 (relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari).

Regolamento (CE) del Consiglio 20-3-2006, n. 510/2006 (relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari).

Regolamento (CE) della Commissione 14-12-2006, n. 1898/06 (recante modalità di applicazione del regolamento n. 510/2006/CE del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari).

Regolamento (CE) del Consiglio 22-10-2007, n. 1234/2007 [recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM)].

Regolamento (CE) del Consiglio 26-2-2009, n. 207/2009 (sul marchio comunitario).

Regolamento (CE) della Commissione 14-7-2009, n. 607/2009 (recante modalità di applicazione del regolamento n. 479/2008/CE del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli).

Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 25-10-2011, n. 1169/2011 (relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori).

Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *G.U.C.E.*, 01.02.2002, L 31/1.

Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001, in *G.U.C.E.*, 21.10.2003, L 270/1.

Regolamento (CE) N. 1829/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati

Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari.

Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), in *G.U.U.E.*, 21.10.2005, L 277.

Regolamento (CE) n. 1234/2007 del consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM)/1, in *G.U.U.E.*, 16.11.2007, L 299/1.

Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003, in *G.U.U.E.*, 31.01.2009, L 30/16.

Regolamento (UE) N. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.

Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, 20.12.2013, L 347/87.

Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008, in *G.U.U.E.*, 20.12.2013, L 347/549.

Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento

(CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, 20.12.2013, L 347/608.

Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, 20.12.2013, L 347/671.

Regolamento delegato (UE) n. 664/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2013 , che integra il regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio con riguardo alla definizione dei simboli dell'Unione per le denominazioni di origine protette, le indicazioni geografiche protette e le specialità tradizionali garantite e con riguardo ad alcune norme sulla provenienza, ad alcune norme procedurali e ad alcune norme transitorie supplementari.

Regolamento delegato (UE) n. 665/2014 della Commissione, dell' 11 marzo 2014 , che completa il regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le condizioni d'uso dell'indicazione facoltativa di qualità «prodotto di montagna».

Regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2014 della Commissione, del 13 giugno 2014 , recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Regolamento (UE) n. 1144/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, relativo ad azioni di informazione e di promozione riguardanti i prodotti agricoli realizzate nel mercato interno e nei paesi terzi e che abroga il regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, 04.11.2014, L 317/56.

Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE)

n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali).

Direttiva del Consiglio del 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, riguardante l' etichettatura e la presentazione di prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, in *G.U.C.E.*, 1979, L 33/1.

Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari.

Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2003, sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, in *G.U.C.E.*, 17.05.2003, L 123/42.

Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 , sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Testo rilevante ai fini del SEE), in *G.U.U.E.*, 05.06.2009, L 140/16.

Decisione CE del Consiglio 28-6-1999, n. 1999/468/CE (recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione).

Decisione del Consiglio 2006/144/CE, in *G.U.U.E.*, 25.2.2006, L 55/20.

Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione COM(2000)1 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Soluzioni per una visione e un obiettivo dell'UE in materia di biodiversità dopo il 2010*, COM(2010)4 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM(2010) 672/5.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, COM(2011)244 def.

Libro verde della Commissione del 29 novembre 2000, *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, COM(2000) 769 def.

Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità, COM(2008)641 def.

LEGISLAZIONE NAZIONALE:

Legge 30-4-1962, n. 283, «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande».

Legge 5-3-2001, n. 57, «Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati».

Legge 10-4-1954, n. 125 (tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi).

Legge 3-4-1986, n. 93 (riconoscimento dell'aceto balsamico tradizionale di Modena o di Reggio Emilia).

Legge 13-2-1990, n. 26 (tutela della denominazione di origine «Prosciutto di Parma»).

Legge 14-2-1990, n. 30 (denominazione di origine del prosciutto di S. Daniele).

Legge 7-8-1990, n. 241.

Legge 31-1-1994, n. 97 (nuove disposizioni per le zone montane).

Legge 21 dicembre 1999, n. 526.

Legge 27-12-2002, n. 289 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

Legge 14 gennaio 2013, n. 9, recante "Norme sulla qualità e tracciabilità della catena di trasformazione alimentare e degli oli di oliva vergini".

Decreto legge 18-5-2001, n. 228, «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma dell'art. 7, l. 5-3-2001, n. 57».

D.lg. 18-5-2001, n. 228 (orientamento e modernizzazione del settore agricolo).

D.lgs. 10-2-2005, n. 30 (codice dei diritti di proprietà industriale); d.m. politiche agricole alimentari e forestali 21-5-2007 [recante la procedura a livello nazionale per la registrazione delle DOP e IGP ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006].

D.lgs. 8-4-2010, n. 61 (tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini).

D.lgs. n. 206/2005.

D.lgs. n.33/2013.

d.lgs. n. 33/2013.

D.lgs. n. 97/2016.

D.lgs. n. 231/2017.

DOTTRINA:

- ADORNATO F., ALBISINNI F., GERMANÒ A. (a cura di), *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Giuffrè, Milano, 2010.
- ALBISINNI F., voce *Sistema Agroalimentare*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, UTET, Torino, 2003, p. 1244 ss.
- ALBISINNI F., voce *Sistema Agroalimentare (I agg.)*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, UTET, Torino, 2009.
- ALBISINNI F., *L'origine dei prodotti alimentari*, in *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, a cura di Germanò - Rook Basile, Torino, 2005, p. 41 ss.
- ALESSI R., *La produzione agricola*, in Castronovo C., Mazzamuto S. (a cura di) *Manuale di diritto privato europeo*, vol. III, Milano, 2006.
- BERTOLINO G., voce *Denominazione di origine tipica e controllata*, in *Digesto/pen.*, III, Torino, 1989, p. 31 ss.
- CERRATO S.A., *Risikogesellschaft e corporate governance: prolegomeni sulla costruzione degli assetti organizzativi per la prevenzione dei rischi. Il caso delle imprese agroalimentari*, in *Rivista delle Società*, 1, 1 2019, p. 149 ss.
- D'AMICO M., LANFRANCHI M., *Produzioni agroalimentari tra rintracciabilità e sicurezza*, Franco Angeli, Milano, 2009.
- D'ATTORRE P.P., DE BERNARDI A. (a cura di), *Studi sull'agricoltura italiana: società rurale e modernizzazione*, Volume 29, Fondazione G. Feltrinelli, Milano, 1994.
- ECHOLS M., *Geographical Indications for Food Products: International Legal and Regulatory Perspectives*, Kluwer Law International, London, 2008.
- FERRARI M., voce *Denominazione di origine e prodotti agricoli*, in *Dig. disc. priv. sez. civ.*, UTET, Torino, 2012, pp. 281 - 300.
- GALLI C., voce *Indicazioni di provenienza e denominazioni di origine. II) Ordinamento comunitario*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1999.

- GALLI C., *Globalizzazione dell'economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, RDI, 2004, I, 60.
- GENESIN M.P., *La responsabilità primaria dell'operatore del settore alimentare in relazione alla food safety*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 3, 1, p. 809 ss.
- GERMANÒ, *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, in *RDA*, 2009, I, 359.
- GERMANÒ, ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002.
- GIOVANNUCCI D. et al., *Guide to geographical indications*, International Trade Centre, 2009.
- GIUFFRIDA G., *Precisazioni sulla nozione di prodotto agricolo nel diritto interno e nel diritto comunitario*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*. In memoria del prof. Louis Lorvellec, organizzato dalla Unione Mondiale Agraristi Universitari (UMAU), 2002.
- GOLDONI, voce *Denominazione d'origine*, in *Digesto/civ.*, V, Torino, 1989, 190.
- GRASSI S., *Prime osservazioni sul principio di precauzione come norma di diritto positivo*, in S. Grassi, *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2, 2002, pp. 373 ss.
- GRILLOTTI M.G., POLLICE F., *Politica agricola comune e organizzazione degli spazi rurali*, in BONAVERO P., DANSERO E., VANOLO A., *Geografie dell'Unione europea*, UTET, Torino, 2006, pp. 143 ss.
- JANNARELLI A., *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistematico*, in *L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari. Profili giuridici ed economici*, Atti del convegno (Pisa, 14-15 novembre 2003), Milano, 2004, p. 48.
- LIBERTINI M., *L'informazione sull'origine dei prodotti nella disciplina comunitaria*, in *Riv. dir. ind.*, fasc. 6, 2010, p. 289.
- MASINI S., *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2008.

- PINNARÒ, voce *Indicazioni di provenienza e denominazioni di origine. I) Ordinamento italiano*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1998.
- PRIMERANO G., *Ambiente e diritto agroalimentare. organizzazione, regolazione e controlli*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2019, p. 617 ss.
- RATTO TRABUCCO F., *La trasparenza alimentare fra informazioni al consumatore e diritto di accesso*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 12, p. 916 ss.
- ROOK BASILE E., GERMANÒ (a cura di), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*. Atti del Convegno IDAIC (Firenze, 8/9-11-1996), Milano, 1998.
- SACCOMANDI V., *Istituzioni di economia del mercato dei prodotti agricoli*, Milano, REDA, 1991.
- SCIAUDONE A., *Le regole dell'UE in tema di qualità dei prodotti agroalimentari e il commercio con i paesi terzi*, in *Riv. dir. alim.*, 4/ 2010.
- SHAKIR HANNA S.K., OSBORNE-LEE I.W., CESARETTI G.P., MISSO R., *Assessment of the future sustainability of food supply and food security*, in *PAGRI*, 3/2013, pp. 23 - 40.
- SORDELLI, *Segni distintivi e nomi dei prodotti (Premessa allo studio delle denominazioni di origine ed indicazioni di provenienza)*, in *RDI*, 1959, I, 25.
- SORDELLI, voce *Denominazioni di origine ed indicazioni di provenienza*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 134.
- SORDELLI, voce *Denominazione di origine e indicazioni di provenienza (Diritto nazionale e comunitario)*», in *NN.D.I., App.*, II, Torino, 1981, 1050.
- SORDELLI, *L'identificazione dei prodotti agricoli sul mercato (marchi, indicazioni geografiche)*, *RDI*, 1994, I, 471.
- TURNER R.K., PEARCE D.W., BATEMAN I., *Economia ambientale - una introduzione elementare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- UBERTAZZI B., MUNIZ ESPADA (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, Milano, 2009.