

TRATTATO BREVE DI DIRITTO AGRARIO ITALIANO E COMUNITARIO

diretto da
LUIGI COSTATO

Terza edizione

AUTORI

Alberto Abrami – Francesco Adornato – Chiara Agostini – Ferdinando Albisinni – Vittorio Angiolini – Simonetta Baldi Lazzari – Alessandro Bernardi – Daniele Bianchi – Giuseppe Bivona – Paolo Borghi – Alfredo Bucciante – Irene Canfora – Ettore Casadei – Sonia Carmignani – Gian Giorgio Casarotto – Francesco Coccozza – Luigi Costato – Eloisa Cristiani – Maria Rita D'Addezio – Claudio D'Aloya – Alessandra Di Lauro – Patrizia Di Martino – Nicoletta Ferrucci – Cristiana Fioravanti – Lucio Francario – Giovanni Galloni – Giorgio Gallizioli – Alberto Germanò – Fabio Gencarelli – Giuseppe Giuffrida Marianna Giuffrida – Marco Goldoni – Antonio Jannarelli – Gioia Maccioni – Cristian Malaguti – Silvia Manservigi – Alfredo Massart – Martina Mazzo – Pasquale Nappi Lorenza Paoloni – Mario Parizzi – Luca Petrelli – Maria Pia Ragionieri – Emilio Romagnoli Eva Rook Basile – Raffaele Rossi – Francesco Paolo Ruggeri Laderchi – Luigi Russo Fernando Salaris – Antonio Sciaudone – Eleonora Sirsi – Giulio Sgarbanti – Wilma Viscardini Donà – Domenico Viti



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

2003

abbia adottato specifiche disposizioni in materia di etichettatura, che muovono anch'esse da etichettature di genere ad etichettature individuali, prevedendo che dal 1 gennaio 2002 devono essere precisate in etichetta: la denominazione commerciale della specie, il metodo di produzione (cattura in mare o nelle acque interne o allevamento), la zona di cattura; con novità che appare tanto più significativa nella misura in cui una logica di dichiarata tracciabilità individuale in etichetta viene introdotta non soltanto per i prodotti di allevamento, ma anche per quelli di cattura.

H. – (segue): I più recenti provvedimenti a carattere generale: la direttiva 2000/13/CE, il regolamento (CE) 178/2002, e la legge comunitaria del marzo 2002

Fra le disposizioni più recenti va ricordata la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000 (il cui allegato I, quanto alla definizione di «carne», è stato modificato dalla direttiva 2001/101/CE della Commissione del 26 novembre 2001), relativa al ravvicinamento della legislazione degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità. Questa direttiva che sostituisce la direttiva n. 79/112 e le altre *medio tempore* intervenute, costituisce una codificazione della disciplina già vigente, e non introduce modifiche di rilievo rispetto a quelle già introdotte ad esempio nel 1997 dalla direttiva 97/4/CE (su cui v. *supra*, par. F).

Di rilievo assai maggiore sono le novità da ultimo introdotte dal regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002 sulla sicurezza alimentare (con esiti che investono gli stessi confini del diritto agrario – v. Costato, *supra*, cap. I). Questo regolamento, oltre a introdurre una lunga ed interessante serie di definizioni, precisando fra l'altro cosa debba intendersi per «rintracciabilità» (art. 3, n. 15), adotta originali disposizioni in tema di presentazione ed etichettatura degli alimenti e dei mangimi, al fine di

agevolare la rintracciabilità.

Le disposizioni in tema di etichettatura previste dal regolamento n. 178/2002 entreranno in vigore soltanto dal 1 gennaio 2005, in ragione dell'evidente necessità di mettere a punto sistemi di documentazione, tracciabilità ed etichettatura allo stato neppure esattamente ipotizzabili, attesa la profonda diversità fra le varie categorie di prodotti alimentari.

Sin d'ora, peraltro, può essere sottolineato che questa riforma punta sulla «trasparenza» nella comunicazione con i consumatori, e quindi sull'adozione di regole originali rispetto al passato, che assegnano all'etichettatura il ruolo di strumento di controllo diffuso, quale elemento fondante nell'intera politica di governo del mercato alimentare.

Per l'Italia, da ultimo, la legge comunitaria 2001 (legge 1 marzo 2002 n. 39), nell'attribuire al governo la delega per l'attuazione della direttiva 2000/13/CE, ha previsto l'introduzione, accanto al sistema di etichettatura obbligatorio, di un sistema di etichettatura volontario aggiuntivo, inteso a valorizzare le caratteristiche qualitative e di tipicità del prodotto⁽²⁰⁾. Allo stato non è possibile prevedere gli effettivi contenuti che potrà assumere la nuova disciplina nazionale di attuazione della direttiva comunitaria, ed occorrerà attendere l'esercizio della delega. Può però sottolinearsi, anche in questa vicenda normativa nazionale, l'emergere della consapevolezza dell'importanza di una disciplina flessibile dell'etichettatura, che ampliando gli spazi assegnati ai momenti volontari di autodisciplina, valorizza strumenti economici e privatistici di conflitto e leale concorrenza, in luogo del tradizionale rinvio al solo intervento del regolatore pubblico.

I. – Le norme igienico sanitarie in materia di produzione e commercio dei prodotti agricoli e alimentari

Nell'ambito della disciplina igienico sanitaria in materia di produzione e vendita dei prodotti agricoli ed alimentari occorre menzionare anzitutto la normativa penale codicistica, che si

divide in norme comprese nel titolo VI «Dei delitti contro l'incolumità pubblica» (capo II «Dei delitti di comune pericolo mediante frode»), e norme che rientrano nel titolo VIII «Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio» (capo I «Dei delitti contro l'economia pubblica» e capo II «Dei delitti contro l'industria e il commercio»).

Attorno al nucleo centrale della normativa penale codicistica, si «affollano» un'ampia congerie di normative speciali, che possono dividersi in testi a carattere generale, volti cioè a regolamentare il settore agroalimentare, ma soprattutto in testi specialistici, destinati a sottosettori, gruppi di alimenti, o specifici prodotti (sugli attuali aspetti penali relativi alla disciplina codicistica ed *extra codicem*, cfr. l'ampia trattazione *sub cap. VIII*, in questo Trattato).

Un ruolo fondamentale risulta svolto dalla legge 30 aprile 1962, n. 283 («Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande»), che modifica gli artt. 242, 243, 247, 250, 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché dal regolamento di esecuzione delle norme contenute

nella legge n. 283 del 1962 e succ. modif., contenuto nel d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327.

La legge n. 283 del 1962, oltre ad assicurare un generalizzato ed ineludibile livello minimo di tutela all'interno del mercato alimentare (v. sul punto Bernardi, *supra cit.*), stabilisce che gli stabilimenti, i laboratori di produzione, preparazione e confezionamento, nonché i depositi all'ingrosso devono munirsi di *autorizzazione sanitaria*, subordinata all'accertamento di requisiti igienico sanitari degli impianti e dei locali⁽²¹⁾. Risulta volta, perciò, a disciplinare l'igienicità dei prodotti, nonché l'idoneità degli ambienti destinati alla produzione ed alla conservazione, oltretutto il trasporto.

Tale legge ha regolato la materia relativa alla produzione ed al commercio delle sostanze destinate all'alimentazione in modo organico – ispirandosi, per una efficace repressione delle frodi, ad un maggior rigore rispetto al passato – ed ha abrogato molte delle disposizioni precedenti, riguardanti singoli alimenti (in giurisprudenza, cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di cass., sez. IV, del 21 aprile 1970, n. 1020, da cui si desume che la vendita di frutta in stato di alterazione, già prevista come reato dall'art.

⁽²¹⁾ L'art. 1 della legge n. 283 del 1962 recita: «Sono soggette a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate alla alimentazione. A tale fine l'autorità sanitaria può procedere, in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, ad ispezione e prelievo dei campioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici, dove si producano, si conservino in deposito, si smerciano o si consumino le predette sostanze, nonché sugli scali e sui mezzi di trasporto. Essa può, altresì, procedere al sequestro delle merci e, ove dagli accertamenti eseguiti risulti necessario per la tutela della pubblica salute, alla loro distruzione.

Gli esami e le analisi dei campioni sono compiuti dai laboratori provinciali di igiene e profilassi o da laboratori all'uopo autorizzati.

Quando dall'analisi risulti che i prodotti non corrispondono ai requisiti fissati dalla legge, il capo del laboratorio trasmetterà denuncia al medico o al veterinario provinciale, unendovi il verbale di prelievo ed il certificato di analisi. Contemporaneamente, a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, comunicherà all'esercente presso cui è stato fatto il prelievo e all'autorità che ha disposto il prelievo stesso il risultato dell'analisi. Analoga comunicazione sarà fatta al produttore, nel caso che il prelievo riguardi campioni in confezione originale.

Entro 15 gg. dalla data del ricevimento della comunicazione, gli interessati potranno presentare al medico o al veterinario provinciale (ora ASL) istanza di revisione, in bollo, unendo la ricevuta di versamento effettuato presso la tesoreria provinciale, della somma che sarà indicata nel regolamento per ogni singola voce (...).

Le analisi di revisione saranno eseguite presso l'Istituto superiore di sanità, entro il termine massimo di mesi due. In caso di mancata presentazione nei termini della istanza di revisione, o nel caso che l'analisi di revisione confermi quella di prima istanza, il medico o il veterinario provinciale (ora ASL) trasmetteranno, entro quindici giorni, le denunce all'autorità giudiziaria.

Il medico o veterinario provinciale, qualora si tratti di frode tossica o comunque dannosa alla salute, trasmetterà immediatamente le denunce all'autorità giudiziaria.

L'art. 2 precisa: «L'esercizio di stabilimenti, laboratori di produzione, preparazione e confezionamento, nonché di depositi all'ingrosso di sostanze alimentari, è subordinato ad autorizzazione sanitaria.

Il rilascio di tale autorizzazione è condizionato dall'accertamento dei requisiti igienico-sanitari, sia di impianto, che funzionali, previsti dalle leggi e dai regolamenti.

I titolari degli stabilimenti e laboratori, nonché dei depositi all'ingrosso, di cui al primo comma, già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, debbono nel termine di tre mesi dalla detta data richiedere la prescritta autorizzazione sanitaria, anche nel caso che fossero in possesso di autorizzazioni rilasciate da altri dicasteri in base a leggi speciali. I contravventori sono puniti con l'ammenda (...).

⁽²⁰⁾ L'art. 27 della legge 1 marzo 2002, n. 39, recita: «27. Attuazione della direttiva 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità. - 1. L'attuazione della direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, sarà informata al principio e criterio direttivo della introduzione, accanto al sistema di etichettatura obbligatorio, di un sistema di etichettatura volontario aggiuntivo, certificato da organismi di controllo riconosciuti dalla Comunità europea, che consenta di evidenziare le caratteristiche qualitative e di tipicità del prodotto commercializzato».

125, R.D. n. 7045 del 1890, è oggi inclusa nel disposto dell'art. 5, lett. d) della legge n. 283 del 1962) (22).

Il regolamento di esecuzione della legge n. 283 del 1962, contenuto nel d.P.R. n. 327 del 26 marzo 1980, si occupa dettagliatamente dell'oggetto della vigilanza, riguardando la produzione, il commercio, l'impiego delle sostanze, il trasporto, i requisiti degli stabilimenti, degli impianti, dei laboratori, dei depositi, fino al personale ed ai mezzi utilizzati per il trasporto (23).

Inoltre, individua l'autorità sanitaria competente ad eseguire detta vigilanza, che può procedere ad ispezioni e prelievi di campioni negli stabilimenti e nei laboratori di produzione e confezionamento, nonché in genere ovunque si distribuiscono a qualsiasi titolo per il consumo e si smerciano sostanze alimentari (artt. 3 e 5).

La legislazione, che risultava orientata in senso repressivo e sanzionatorio, comincia ad interessarsi - aumentando vertiginosamente - anche della prevenzione, al fine di proteggere soprattutto la salute pubblica dai molti fattori di rischio veicolati dagli alimenti; tra questi fattori: i microrganismi, che producono tossinfezioni alimentari; le pratiche di produzione e manipolazione degli alimenti, che producono intossicazioni (o peggiori conseguenze) da metalli pesanti quali cadmio e piombo, oppure da pesticidi, ormoni; ecc.

In questo contesto, risulta difficile distinguere tra problematiche relative alla sicurezza e quelle che si intersecano con esse, o non vi hanno niente a che fare, come emerge dal documento di lavoro della Commissione europea

sull'applicazione della legislazione europea in difesa del consumatore, nel quale il primo obiettivo strategico risulta quello di «migliorare l'efficacia delle regole» (cfr. la comunicazione del giugno 1997 sul «Piano d'azione per il mercato unico», COM (96) 5000, def.).

Non è sufficiente stabilire una regolamentazione in materia ad esempio di requisiti minimi di salubrità dei prodotti, è «necessaria» la verifica del grado di efficienza delle soluzioni adottate, quindi assicurare la realizzazione dei risultati previsti in base alle soluzioni organizzative scelte (così, Jannarelli, 39, 523 ss. e spec. 544 s.).

Occorre ammettere che il rapporto tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci è, già da molti anni, una delle problematiche più controverse del diritto comunitario, basti pensare alle numerose sentenze della Corte di giustizia, investita - nella maggior parte dei casi - in via pregiudiziale. E la tutela della salute umana costituisce una preoccupazione fondamentale dopo l'entrata in vigore della direttiva 89/397/CEE del Consiglio del 14 giugno 1989, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari. Nei «considerando» si legge che «gli scambi di prodotti alimentari occupano una posizione di grande rilievo nel mercato comune; che tutti gli Stati membri devono tutelare la salute e gli interessi economici dei loro cittadini; che in tale contesto priorità assoluta spetta alla tutela della salute e che a tal fine è necessario armonizzare e rendere più efficace il controllo ufficiale dei prodotti alimentari».

Appare evidente che uno degli obiettivi fondamentali del controllo ufficiale è l'igiene dei prodotti alimentari (24), ponendo poi essa

l'accento sulle ispezioni (art. 6), i controlli (artt. 2-5), le analisi (art. 7).

La successiva direttiva del Consiglio 93/43/CEE del 14 giugno 1993, concernente l'igiene dei prodotti alimentari (in G.U.C.E. del 19 luglio 1993, n. L 175), prende atto che «per tutelare la salute umana, si devono armonizzare per i prodotti alimentari le norme generali di igiene da rispettare nelle fasi di preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura al consumatore» (vedi in part. i «considerando» della direttiva 93/43/CEE) (25).

Tutto ciò ha richiesto un cambiamento di mentalità non facile da realizzare se si pensa che in tempi molto recenti la direttiva n. 93 del 14 giugno 1993 ancora non è stata recepita in alcuni Stati membri (cfr. ad esempio la sentenza di condanna della Corte di giustizia CE nei confronti della Grecia per non aver emanato, nel termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 93/43/CEE sopracitata, *Commissione c. Repubblica ellenica* del 21 ottobre 1999, in causa C-391/98, in *Raccolta*, 1999, I-7381).

Ai fini della presente direttiva si intende per "controllo ufficiale dei prodotti alimentari" - in appresso denominato "controllo" - il controllo effettuato dalle autorità competenti, della conformità

- dei prodotti alimentari,
- degli additivi alimentari, delle vitamine, dei sali minerali, degli oligoelementi e degli altri additivi destinati ad essere venduti in quanto tali,
- dei materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con tali prodotti alimentari,
alle disposizioni miranti a prevenire i rischi per la pubblica sanità, ad assicurare la lealtà delle transazioni commerciali o a proteggere gli interessi dei consumatori, tra cui quelli inerenti all'informazione di questi ultimi.

L'applicazione della presente direttiva non pregiudica le disposizioni adottate nel quadro di regolamentazioni comunitarie più specifiche.

La presente direttiva non si applica ai controlli metrologici.

(25) L'art. 1 della dir. 93/43 stabilisce: «La presente direttiva stabilisce (...) le norme generali di igiene dei prodotti alimentari e le modalità di verifica dell'osservanza di tali norme.

La presente direttiva si applica fatte salve le disposizioni adottate nel contesto di norme comunitarie più specifiche in materia di igiene dei prodotti alimentari. Entro tre anni dalla adozione della presente direttiva la Commissione esamina il rapporto tra le norme comunitarie specifiche in materia di igiene dei prodotti alimentari e la presente direttiva e, se necessario, presenta proposte».

(26) L'art. 1 del d. lgs. 26 maggio 1997, n. 155 recita: «Il presente decreto stabilisce, fatte salve le disposizioni previste da norme specifiche, le norme generali di igiene dei prodotti alimentari e le modalità di verifica dell'osservanza di tali norme».

L'art. 3, 1° comma specifica: «Il responsabile dell'industria deve garantire che la preparazione, la trasformazione, la fabbricazione, il confezionamento, il deposito, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione, la vendita o la fornitura, compresa la somministrazione dei prodotti alimentari siano effettuati in modo igienico».

(27) L'art. 2, 1° comma, lett. a) e lett. b) del d.lgs. del 1997, n. 155 stabilisce: «Ai fini del presente decreto si intende per: a) igiene dei prodotti alimentari, di seguito denominata "igiene": tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza e la salubrità dei prodotti alimentari. Tali misure interessano tutte le fasi successive alla produzione primaria, che include tra l'altro la raccolta, la macellazione e la mungitura, e precisamente: la preparazione, la trasformazione, la fabbricazione, il confezionamento, il deposito, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione, la vendita o la fornitura, compresa la somministrazione, al consumatore; b) industria alimentare: ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che esercita una o più delle seguenti attività: la preparazione, la trasformazione, la fabbricazione, il confezionamento, il deposito, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione, la vendita o la fornitura, compresa la somministrazione, di prodotti alimentari».

(22) L'art. 20 della legge n. 283 del 1962 precisa: «Sono abrogati gli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché qualsiasi altra disposizione incompatibile con la presente legge».

(23) L'art. 2 del d.P.R. n. 327 del 1980 recita: «Ai fini della tutela della pubblica salute sono soggetti a vigilanza da parte dell'autorità sanitaria la produzione, il commercio, l'impiego:

1) delle sostanze destinate all'alimentazione;
2) degli utensili da cucina e da tavola;
3) dei recipienti per conservare le sostanze alimentari nonché degli imballaggi e contenitori esterni che, pur venendo a contatto diretto con le sostanze alimentari, per la natura di queste e per le condizioni d'impiego, possono cedere i loro componenti alle sostanze stesse;
4) dei recipienti, utensili ed apparecchi, che possono venire a contatto diretto con le sostanze alimentari nelle normali fasi della produzione e del commercio;
5) dei prodotti usati in agricoltura per la salute delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate di cui al d.P.R. 3 agosto 1968, n. 1255.

Sono altresì soggetti a vigilanza da parte dell'autorità sanitaria:

a) i locali, gli impianti, gli apparecchi, le attrezzature usati nelle varie fasi della produzione e del commercio delle sostanze alimentari;
b) il personale addetto alla produzione, al confezionamento e al commercio delle sostanze alimentari;
c) i mezzi adibiti al trasporto delle sostanze alimentari».

(24) L'art. 1 della dir. 89/397 recita: «La presente direttiva definisce i principi generali per l'esecuzione del controllo ufficiale dei prodotti alimentari».

L'HACCP (*Hazard analysis and critical control point*) è un metodo di analisi. Serve appunto ad identificare i rischi, le procedure di prevenzione. Nell'ambito del sistema di autocontrollo si attuano procedure di prevenzione, individuate con l'HACCP. Vi sono alcune tappe da seguire per attuare un sistema di controllo mirato al raggiungimento di determinati obiettivi e fattori di rischio da considerare, agenti biologici, chimici e particellari da valutare. (Specificamente, sul tema dell'HACCP, v. *amplius* 76, S).

Emerge sempre più netta la preoccupazione dei consumatori per la sicurezza e insieme la qualità dei prodotti agricoli e alimentari, aspetti che non possono essere ignorati dai produttori (cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sugli «Obiettivi strategici 2000-2005» intitolato «Un progetto per la nuova Europa», COM (2000) 154, definitivo, del 9 febbraio 2000, dove il par. 4, tra l'altro, precisa: «I cittadini insistono giustamente sulla necessità di norme più rigorose in materia di sicurezza alimentare. Sono preoccupati per l'impatto delle nuove tecnologie e per le prassi commerciali in un'Europa in cui scompaiono le frontiere interne. Vogliono che i loro diritti siano rafforzati in un mercato unico». Pertanto, «la Commissione intende portare avanti le proposte del suo Libro bianco sulla sicurezza alimentare»).

Dovrebbe già risultare evidente che uno dei problemi più rilevanti non è dunque la mancanza di strumenti normativi, bensì la molteplicità degli strumenti (più di mille - solo tra i più importanti - secondo i tecnici), creati per rispondere alle esigenze di settori specifici; emergono inoltre i numerosi obiettivi della normativa di dettaglio attualmente in vigore; ciò ha creato molta confusione circa le finalità della voluminosa disciplina rivolta alla protezione.

L'Unione europea, da parte sua, si è data - nel tempo - un *corpus* significativo di regole sulla sicurezza degli alimenti, ma anche sulla salute degli animali, sul loro benessere, sulla salute delle piante, sull'idoneità degli imballaggi, ecc.

Tra gli strumenti comunitari più importanti ricordiamo la già citata direttiva CEE 89/397 del 14 giugno 1989 (succ. integr. dalla direttiva 93/99 del 29 ottobre 1993), relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari, attuata in Italia con il d. lgs. 3 marzo 1993, n. 123, che definisce i principi generali per i controlli ufficiali destinati alla salubrità del prodotto finito, degli ambienti di produzione, di lavoro, ma si occupa

anche della conservazione, del trasporto, del personale; nonché la direttiva CEE 93/43 del 14 giugno 1993, rivolta a completare le disposizioni della direttiva 89/397/CEE ed a migliorare il livello di igiene dei prodotti alimentari, aumentando la fiducia nella qualità igienica dei prodotti alimentari in libera circolazione, recepita in Italia con il d. lgs. 26 maggio 1997, n. 155. E potremmo richiamare molte altre direttive significative, esemplificando ed allargando il quadro d'indagine alle numerosissime normative collegate, relative alle caratteristiche dei prodotti destinati all'alimentazione dei bambini, o contenenti regole tecniche concernenti determinate produzioni, alle normative sugli imballaggi e via dicendo (cfr. Costato, 53, 203 ss. e 208 ss.).

Secondo l'opinione comune, i principali responsabili dei rischi per la salute provengono dall'agricoltura (pesticidi, utilizzo di farmaci veterinari, ecc.). Dalle indagini condotte dalla FAO, invece, i più comuni (e comunque i più frequenti) rischi per la sicurezza alimentare derivano da contaminazioni di batteri, protozoi, parassiti, virus, funghi ed altro, introdotti durante la lavorazione degli alimenti. Lo stesso cibo biologico ha un alto potenziale di rischio di contaminazione microbica (si sono infatti registrati diversi casi di avvelenamento, dovuti a succhi di frutta non pastorizzati).

Nuove preoccupazioni sulla sicurezza alimentare, soprattutto per quanto riguarda gli effetti sull'uomo, nascono dall'uso di organismi geneticamente modificati (OGM) nella produzione alimentare; tali preoccupazioni riguardano essenzialmente la induzione di meccanismi di resistenza agli antibiotici e la non prevedibilità degli effetti tossici o allergici derivanti dall'introduzione di nuove molecole; in particolare, la medesima resistenza agli antibiotici in alcuni patogeni (inclusi alcuni tipi di salmonella), li rende difficili da combattere.

La raccomandazione della Commissione del 25 gennaio 2002, relativa ad un programma coordinato di controlli ufficiali dei prodotti alimentari per il 2002 (in G.U.C.E. del 30 gennaio 2002, n. L 26, 8 ss.), per il buon funzionamento del mercato interno, al fine di assicurare una migliore applicazione delle procedure di controllo, «raccomanda» agli Stati di procedere ad ispezioni e controlli verificando l'osservanza delle norme comunitarie in materia di «etichettatura» di generi alimentari che possono, a loro volta, contenere ingredienti contenenti organismi geneticamente modificati (OGM), valutare la sicurezza batteriologica di frutta e verdura fresche (pretagliati, semi germinati, ecc.), e dei succhi di frutta e verdura (par. 1).

Una volta garantita la sicurezza sotto il profilo igienico sanitario - che rappresenta, naturalmente, il primo requisito imprescindibile relativamente agli alimenti destinati al consumo - la «richiesta» risulta addirittura quella di un'ampia gamma di prodotti agricoli e alimentari, che mostrano requisiti oggettivi e caratteristiche «garantite».

In quest'ottica si è già sviluppata la politica comunitaria in materia di identificazione dei prodotti attraverso denominazioni che ne possano garantire, ove possibile, la qualità (cfr. il documento della Commissione europea, Relazione 1999, Bruxelles, 2001; nonché, tra i più noti provvedimenti, il regolamento 2092/91, modif. più volte, sul metodo di produzione biologico; il regolamento 2081/92 sulle tipicità e le denominazioni; il regolamento 2082/92 sulle specificità, che tutti conoscono).

Tuttavia, per realizzare un unico ed organico complesso di regole che disciplini l'intera catena alimentare «dalla campagna alla tavola», compresa la produzione di alimenti per animali, occorre procedere all'attuazione di un «sistema nazionale di autorizzazioni, di controllo e di vigilanza sui prodotti di qualità, incentivando la realizzazione di marchi identificativi e etichettature per la rintracciabilità, l'origine della materia prima, l'uso di mangimi certificati e l'utilizzazione di sistemi di gestione ambientale. In particolare l'etichettatura dei prodotti dovrà consentire al consumatore di poter esercitare il suo diritto a scegliere (...)» (così, specifica il par. 4° del «Documento di programmazione agricola, agroalimentare agroindustriale e forestale», per gli anni 2001-2003, in tal modo indicando anche i principali «capitoli» di approfondimento in materia).

Un'indagine conoscitiva sulla sicurezza alimentare svolta in Italia dalla Commissione XII della Camera dei deputati (cfr. il doc. conclusivo del 28 marzo 2001) ha affrontato il tema dell'indagine prendendo in considerazione la molteplicità dei suoi aspetti e cioè i sistemi di produzione, le modalità di distribuzione e di conservazione dei prodotti, la qualità dei controlli, l'etichettatura, l'educazione sanitaria, la corretta attuazione delle direttive comunitarie relative all'igiene dei prodotti alimentari, ma anche le questioni connesse alle condizioni negli allevamenti intensivi, l'utilizzo dei farmaci negli allevamenti e l'uso di prodotti chimici, microbiologici ed altro in agricoltura.

Il par. 1.2. intitolato «Metodologia dell'indagine» stabilisce: «Individuati gli obiettivi generali dell'indagine il programma dell'audizione è stato articolato intorno ad alcune tematiche

specifiche di approfondimento: a) analisi del quadro normativo vigente e delle sue prospettive, alla luce delle iniziative assunte dall'Unione europea con l'adozione del Libro bianco (...); b) analisi dei rischi per la salute, con particolare riferimento agli o.g.m. (...); c) l'organizzazione del sistema dei controlli (...); d) l'informazione dei consumatori (...).

Emerge un quadro normativo in evoluzione ove si intrecciano misure che concernono la tutela della salute (relative ai prodotti vegetali e animali, oltre a quelle concernenti gli alimenti per animali), con le misure a tutela dell'intera categoria dei consumatori, con altre che riguardano la circolazione delle merci. Più dettagliatamente talune normative possono occuparsi delle carni bovine, o dei rifiuti animali di mammiferi, dei mangimi, ecc. In materia di igiene esistono ancora regimi diversi a seconda che gli alimenti siano di origine animale o vegetale, differenza che gli esperti non ritengono più giustificabile per certi aspetti.

Il termine «alimento», infatti, solo recentemente risulta definito in termini generali. La maggior parte degli Stati membri si basa per lo più sulle definizioni contenute nel *Codex Alimentarius* (creato nel 1962 da due organizzazioni delle Nazioni Unite, la FAO e l'OMS): una raccolta di norme adottate dalla sua Commissione (che costituisce il principale *forum* d'incontro internazionale in materia di sicurezza alimentare e commercio dei prodotti alimentari), create con la finalità di facilitare gli scambi internazionali. Tale raccolta stabilisce, tra l'altro, alcuni *standards* per i residui di pesticidi e farmaci veterinari, per gli additivi, o per i metodi di campionamento. Sancisce l'uso di note indicazioni nelle etichette (come quella «È preferibile consumarlo prima del», o le definizioni circa i cibi a basso contenuto di grassi) e la cui nuova frontiera d'indagine è rappresentata dagli *standards* di etichettatura per le sostanze geneticamente modificate, attualmente allo studio dei gruppi di lavoro.

Più specificamente, gli Stati hanno preso le mosse dalle definizioni dell'OMS (l'Organizzazione Mondiale della Sanità), contenute nelle normative consolidate dei singoli Stati, o nei riferimenti degli atti comunitari, o da altre definizioni.

Ciò indica che è mancata una definizione univoca e chiara del concetto di «alimento», o prodotto alimentare, o derrata, ai fini dell'applicazione di una disciplina (che muova - quindi - da questo concetto).

La libera circolazione di alimenti sani e sicuri - del resto - è un aspetto fondamentale del

mercato interno, contribuisce al benessere ed agli interessi economici e sociali dei cittadini e può essere realizzata solo se i requisiti di sicurezza degli alimenti non presentano differenze importanti tra gli Stati.

Inoltre, l'aumento del commercio internazionale dei prodotti agricoli facilita la trasmissione dei rischi ed impone provvedimenti urgenti.

Il comparto agricolo in quest'ottica è «coinvolto» in un modo o nell'altro nel sistema alimentare, tanto che è risultato legittimo domandarsi se ancora sia di qualche rilevanza la distinzione tra «agroalimentare» e «alimentare». Il sistema agroalimentare si articola, infatti, in varie fasi ciascuna delle quali dipende dalle precedenti, e ciò «particolarmente in relazione ai problemi sanitari collegati all'immissione di cibi al consumo» (Costato, 56).

Il «Libro bianco sulla sicurezza alimentare» del 12 gennaio 2000 (COM (1999) 719 definitivo; ma cfr. anche «I principi generali della legislazione in materia di prodotti alimentari nell'UE - Libro verde della Commissione», COM (97) 176 definitivo) risulta volto ad assicurare un elevato livello di tutela della salute e dei consumatori, ad istituire un'autorità europea indipendente, preposta alla sicurezza alimentare, applicando una normativa idonea a seguire la produzione dai «campi alla tavola»; mira a stabilire le responsabilità sia degli operatori alimentari, ma anche degli operatori nel settore dei mangimi e ad istituire un sistema di controllo efficiente, analizzando il rischio (con vari meccanismi relativi alla sua valutazione, alla gestione ed alla comunicazione del rischio, come quello definito di «allarme rapido»), verificando poi l'efficienza del sistema attraverso *audit* ed ispezioni.

Fino ad oggi, l'Ufficio alimentare e veterinario (UAV) ha avuto lo scopo di garantire soprattutto il rispetto delle norme di sicurezza nel percorso dall'azienda alla tavola, sorvegliando tutti gli aspetti, partendo dalla produzione. A tal fine svolge verifiche, controlli ed ispezioni sul posto per riscontrare l'osservanza ai requisiti richiesti dalla normativa comunitaria veterinaria, fitosanitaria ed in materia di igiene. Ma la grave situazione di emergenza verificatasi nel settore alimentare negli ultimi tempi suggerisce di cambiare impostazione, cioè di fare ricorso ad una Autorità che coordini varie competenze. Si vuole istituire, infatti, un comitato per la catena alimentare e la salute degli animali, in sostituzione del comitato veterinario permanente, del comitato permanente per i prodotti alimentari e del comitato permanente degli alimenti

degli animali (perciò dovrebbero essere abrogate le decisioni del Consiglio 68/361/CEE; 69/414/CEE; 70/372/CEE). Allo stesso tempo, si dovrebbe sostituire il comitato fitosanitario permanente, soprattutto con riferimento alle competenze sui prodotti fitosanitari e la fissazione dei livelli dei residui (cfr. le direttive 76/895/CEE; 86/362/CEE; 86/363/CEE; 90/642/CEE; 91/414/CEE).

Al momento attuale, il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 178 del 28 gennaio 2002 (in G.U.C.E. del 1° febbraio 2002, n. L 31) stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Tale regolamento «costituisce la base per garantire un elevato livello di tutela della vita, della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti», tendo conto delle diversità dell'offerta, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno. Esso, soprattutto, stabilisce *principi comuni* da applicare nella CE ed a livello nazionale in materia di alimenti e di mangimi, fornisce le definizioni, indica competenze, procedure e meccanismi organizzativi efficienti nel settore della sicurezza alimentare (art. 1, par. 1).

Recitano i «*considerando*»: «La libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici» (1° *considerando*); «la libera circolazione (...) può essere realizzata soltanto se i requisiti di sicurezza degli alimenti non presentano differenze significative da uno Stato membro all'altro» (3° *considerando*); «per garantire la sicurezza (...) occorre considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo, a partire dalla produzione primaria inclusa, passando per la produzione di mangimi fino alla vendita (...)» (12° *considerando*); «per garantire la tutela della salute nella Comunità ci si è avvalsi del principio di precauzione creando ostacoli alla libera circolazione degli alimenti (...)» (20° *considerando*); ecc.

Quanto al campo di applicazione, il regolamento risulta volto a disciplinare *tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione* degli alimenti e dei mangimi, rivolgendosi agli imprenditori agricoli e no, ponendo sullo stesso piano le attività di produzione con quelle di trasformazione e distribuzione (cfr. anche il Libro verde sulla politica integrata

relativa ai prodotti, COM (2001) 68, definitivo).

Il par. 2 del «Libro verde» del 2001 stabilisce: «La politica integrata dei prodotti (IPP) è un approccio che tenta di ridurre l'impatto ambientale dei prodotti nell'arco dell'intero ciclo di vita, dall'estrazione delle materie prime alla produzione, distribuzione, uso, fino alla gestione dei rifiuti (...)».

«È mirata ai momenti in cui vengono prese le decisioni e che influenzano notevolmente l'impatto ambientale del ciclo di vita dei prodotti ed offrono spazio per un miglioramento, in particolare la progettazione ecologica dei prodotti, la scelta informata dei consumatori e l'integrazione del principio "chi inquina paga" nel prezzo dei prodotti. Questa strategia incentiva inoltre gli strumenti e i sistemi destinati a gestire l'intero ciclo di vita dei prodotti (...). In teoria, questa politica abbraccia tutti i prodotti e tutti i servizi, visto che punta a realizzare un miglioramento globale dell'impatto ambientale dei prodotti (...)».

Ciò mette in evidenza che la normativa europea sugli alimenti riguarda il funzionamento del mercato interno, la libera circolazione degli alimenti e dei mangimi, ma anche la sanità pubblica. Inoltre nel campo d'applicazione della disciplina comunitaria rientrano prodotti che sono compresi e non compresi nell'allegato I del Trattato. Quindi tale normativa si basa su diverse disposizioni del Trattato: anzitutto l'art. 37 per gli aspetti agricoli; l'art. 95, che riguarda il completamento o il funzionamento del mercato interno; l'art. 152, relativo alla sanità pubblica per le misure nell'ambito veterinario e fitosanitario, che hanno quale obiettivo diretto appunto la protezione della salute del pubblico; l'art. 133. (A seconda del fondamento giuridico le misure possono venire adottate dal Consiglio in codecisione col Parlamento, o previa consultazione con il Parlamento su proposta della Commissione. Ma probabilmente, «tutte le procedure fissate dalla normativa dell'UE in materia di alimenti ai fini della sua attuazione e del suo adattamento al progresso tecnico e scientifico devono essere rivedute», per snellire il processo decisionale e per assicurarne l'efficacia, come afferma il «Libro bianco»).

Il Trattato non precisa le priorità degli interventi. Pertanto, manca un «itinerario dettagliato» (cfr. la comunicazione della Commissione relativa al «Piano d'azione in materia di politica dei consumatori - per il periodo 1999-2001»).

La disciplina elaborata tendenzialmente perciò riflette le posizioni assunte dalle istituzioni comunitarie (Commissione, Parlamento e Consiglio) in relazione alle loro priorità circa l'applicazione dei principi dell'azione comunitaria in materia ambientale, di tutela della salute e dei consumatori. Infatti l'art. 65 del nuovo regolamento (recante il titolo «Entrata in vigore») stabilisce i termini per l'applicazione dei differenti capitoli della disciplina.

In particolare, la nuova disciplina nel settore alimentare *richiama* l'applicazione del principio di precauzione, affinché la CE possa elaborare misure provvisorie quando sia stato accertato un livello inaccettabile di rischio (ovvero, «qualora, in circostanze specifiche, a seguito delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute»), ma servono ancora dati scientifici certi per poter procedere ad una valutazione globale e definitiva (cfr. l'art. 7, appunto, sul «Principio di precauzione»).

Com'è noto, il principio di precauzione non è definito dal Trattato di Roma, che ne parla esplicitamente solo in riferimento alla protezione dell'ambiente (28). Non bisogna per questo dedurre che sia applicabile solo in materia ambientale, il suo campo d'applicazione è più vasto. Infatti, com'è già avvenuto per altri principi quali la sussidiarietà o la proporzionalità, la portata di tale principio si rinviene nella giurisprudenza della Corte di giustizia e negli «orientamenti» della Commissione. (Inoltre, l'elaborazione ed il suo riconoscimento, nonché l'elaborazione degli orientamenti - *guidelines* - è avvenuta anche a livello internazionale a partire dal primo riconoscimento risalente alla Carta mondiale della natura del 1982, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il concetto è stato successivamente ripreso in varie convenzioni internazionali sulla protezione dell'ambiente e figura anche nell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie, SPS).

(28) L'art. 174, par. 2, Tr. CE, prevede: «2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

In tale contesto le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo».

Il principio di precauzione sta oggi trovando attuazione in tutti i casi in cui una valutazione scientifica obiettiva indichi che vi sono ragionevoli motivi per temere possibili effetti nocivi sull'ambiente, ma anche sulla salute degli esseri umani, degli animali o delle piante, incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità (ciò viene ribadito con chiarezza anche nella relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, resa pubblica in data 10 dicembre 2001; art. 1, legge 5 febbraio 1999, n. 25).

Il problema «di come e quando utilizzare» il principio di precauzione era tuttavia già stato chiarito da una Comunicazione della Commissione (sul principio di precauzione, appunto, del 2 febbraio 2000 (COM, 2000, 1), sollecitata dal Consiglio con una risoluzione del 13 aprile 1999). Occorre sempre evitare che il principio di precauzione venga utilizzato come pretesto per azioni protezionistiche.

Nel caso si debba agire, la Commissione mette in evidenza che le misure adottate devono essere tra l'altro: proporzionali rispetto al livello di protezione prescelto, non discriminatorie nella loro applicazione, coerenti con misure analoghe già adottate, basate su un esame dei potenziali vantaggi ed oneri dell'azione, soggette a revisione alla luce di nuovi dati scientifici, in grado di attribuire le responsabilità.

Nella sua Comunicazione, la Commissione analizza rispettivamente i fattori che provocano il ricorso al principio di precauzione, le misure e gli orientamenti da seguire.

Oltreché le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente, anche le esigenze inerenti la protezione dei consumatori costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità⁽²⁹⁾. E per garantire la tutela, ci si avvale del principio di precauzione. La discussione sul punto, tra Parlamento, Commissione e Consiglio, sembra ancora aperta in materia alimentare, proprio perché una misura basata sul principio di precauzione non dovrebbe risultare discriminatoria o costituire una restrizione mascherata in base all'origine dell'alimento o del mangime.

Tuttavia, in alcuni casi, laddove vi è rischio per la salute, anche di fronte ad incertezze sul piano scientifico, il principio di precauzione viene utilizzato come una sorta di meccanismo di gestione del rischio, o più in generale per attuare interventi volti a garantire un elevato livello di tutela. Ricordiamo (ad esempio) la nota sentenza della Corte di giustizia CE del 5 dicembre 2000, in causa C-477/98, *Eurostock Meat Marketing Ltd*, in *Raccolta*, 2000, I-10695, in cui la Corte ammette che uno Stato può «vietare» l'importazione di teste di bovini contenenti materiale a rischio – compresi cervello, occhi, tonsille, midollo spinale di bovini di più di dodici mesi –, con riguardo all'encefalopatia spongiforme bovina, in quanto (dice la Corte) si tratta di «provvedimento cautelare di salvaguardia» relativo ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno: una misura – evidentemente – non ritenuta sproporzionata rispetto al pericolo di trasmissione della malattia.

Bisogna ammettere che laddove non esistono normative orizzontali nel settore della sicurezza alimentare sorgono inevitabilmente ostacoli alla circolazione ed al commercio dei prodotti alimentari (e dei mangimi).

È apparso opportuno, quindi, nel recentissimo regolamento n. 178 del 28 gennaio 2002, oltretutto stabilire requisiti generali affinché alimenti e prodotti sani e sicuri circolino sul mercato, predisporre, *al fianco*, un sistema generale di «rintracciabilità» di questi (art. 18)⁽³⁰⁾.

Negli ultimi tempi il funzionamento del mercato interno è stato, infatti, messo fortemente in crisi anche dall'impossibilità di ricostruire il percorso di alimenti e mangimi.

Le imprese alimentari (agricole e no) risultano le più idonee ad individuare l'azienda che ha fornito il prodotto, l'alimento, il mangime, o addirittura la sostanza che entra a far parte di una determinata catena, rimanendo responsabili della sicurezza degli alimenti (cfr. l'art. 17, relativo agli «obblighi» degli operatori del settore). Ma il meccanismo di individuazione delle responsabilità non risulta predisposto in modo

omogeneo negli Stati membri, né per tutti i settori.

L'esperienza ha dimostrato che non è semplice anche per gli operatori più accorti rendersi conto di alimenti potenzialmente dannosi, per cui risulta indispensabile rafforzare l'assistenza tecnica e scientifica con l'istituzione di una Autorità europea per la sicurezza alimentare (con compiti di consulenza ed assistenza, *ex art.* 1 del citato regolamento n. 178 del 2002).

Le questioni da valutare sono complesse, e spesso hanno un'incidenza solo indiretta sulla sicurezza di una catena alimentare. Pensiamo ai prodotti autorizzati dalla c.d. legislazione alimentare, come alcuni additivi o pesticidi, che possono invece comportare rischi per l'ambiente o la salute. Oppure pensiamo all'acqua, che viene ingerita direttamente o indirettamente, come ogni altro alimento, contribuendo a determinare il rischio complessivo cui si espongono i consumatori con l'ingestione di certe sostanze, tra cui i contaminanti chimici e microbiologici.

Al di fuori delle regole applicabili a prodotti specifici quali gli anticrittogamici, gli additivi alimentari o, ad esempio, le medicine, la legislazione comunitaria non prevede un sistema di autorizzazione preventiva all'immissione dei prodotti sul mercato. Nella maggior parte dei casi, inoltre, solo dopo che un prodotto è stato immesso sul mercato è possibile associare il pericolo ad un processo o ad un prodotto e quindi spetta all'utilizzatore (singolo cittadino o associazione di consumatori) dimostrare che il pericolo (o addirittura il danno) è correlato. Si pone un problema di onere della prova, che (in alcuni casi almeno) dovrebbe gravare sul produttore, o il fabbricante, o l'importatore, intendendo, quindi, la clausola (senza, naturalmente, che si possa preconizzare una estensione generale a tutti i prodotti, secondo la Commissione CE).

I rischi relativi alla «circolazione» ed allo «scambio» dei prodotti risultano evidenti (come risulta dalle sentenze della Corte di giustizia

CE, che se ne occupano). Un prodotto fitosanitario, ad esempio, può essere immesso in commercio e utilizzato in uno Stato membro se è stato autorizzato dalle autorità statali competenti (in conformità alle disposizioni della direttiva 91/414/CEE relativa all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari, v. l'art. 3, n. 1 della direttiva). Per cui gli Stati non possono vietare od ostacolare l'introduzione nel loro territorio di prodotti contenenti residui di anticrittogamici, se il tenore dei residui non supera i limiti massimi previsti (art. 4 della direttiva 91/414, citata). Su queste ed altre problematiche si stanno ponendo varie questioni interpretative. Si è posta (recentemente, ad esempio) all'attenzione della Corte di giustizia CE una questione relativa all'immissione in commercio di una sostanza attiva (il glifosfato) utilizzata per produrre erbicidi, inventata dalla notissima «Monsanto», azienda *leader* nel settore delle biotecnologie (cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 3 maggio 2001, in causa C-306/98 *Monsanto*, in *Raccolta*, 2001, I-3279).

Mentre l'acqua, per certi profili di tutela, è già disciplinata da altre normative comunitarie (basti pensare alle direttive sull'acqua destinata al consumo umano), per cui può essere sufficiente valutare il problema solo per alcuni aspetti correlati.

Vi sono poi sostanze, che sicuramente risultano «candidate» a provocare «danni», più esattamente si parla di «interferenze» con i sistemi ormonali dei soggetti umani e della fauna selvatica, per cui sono da sottoporre ad ulteriori ed approfondite analisi (cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento COM (2001) 262 def., che fa riferimento a 553 sostanze artificiali oltre a 9 ormoni di questo tipo, tra le quali almeno 2 non sono soggette a restrizioni, e neppure disciplinate dalla legislazione comunitaria!).

Vorrei citare un caso giurisprudenziale abbastanza recente, considerato che il caso «Darbo» è ormai noto a tutti (la confettura di fragole da giardino al cadmio, piombo, e vari altri resi-

L'art. 6 del Trattato CE stabilisce: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

(29) L'art. 153, par. 2, del Trattato CE recita: «Nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori».

(30) L'art. 18 del reg. 178/2002 («Rintracciabilità») recita: «1. È disposta in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione la rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento di un mangime».

2. Gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime.

A tal fine detti operatori devono disporre di sistemi e di procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, le informazioni al riguardo.

3. Gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono disporre di sistemi e procedure per individuare le imprese alle quali hanno fornito i propri prodotti. Le informazioni al riguardo sono messe a disposizione delle autorità competenti che le richiedono.

4. Gli alimenti o i mangimi che sono immessi sul mercato della Comunità o che probabilmente lo saranno devono essere adeguatamente etichettati o identificati per agevolare la rintracciabilità, mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche.

5 (...).

dui, in dose «minima»; cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 4 aprile 2000, in causa C-465/98, *Darbo*, in *Raccolta*, 2000, I-2297), al fine di mettere in evidenza le difficoltà di interpretazione, oltre ai rischi cui possono esporre l'interpretazione e l'intreccio di queste normative.

Proprio la nostra Corte di Cassazione, sezione III penale, ha avuto modo di esaminare un caso relativo alla presenza di mercurio in quantità *quasi doppia* a quella consentita nel pesce spada venduto in un supermercato dell'area milanese. Ha ritenuto che il superamento dei limiti di accettabilità del mercurio, non rappresentata di per sé un sicuro indice di pericolosità del pesce. Afferma testualmente che la pericolosità «non è data dall'ipotetica ed astratta possibilità di nocimento della sostanza alimentare», richiedendo la norma «l'attitudine concreta di essa di provocare danno alla salute pubblica» (con ciò interpretando il disposto dell'art. 5, lett. d) della legge 30 aprile 1962, n. 283, dove si fa riferimento alle sostanze alimentari «comunque nocive», intendendo quelle che possono arrecare concreto pericolo alla salute dei consumatori).

Ha comunque ammesso che «il mercurio riscontrabile nel pesce pescato in alcuni mari, costituisce (...) sostanza velenosa di difficile eliminazione dall'organismo umano e, se anche non dà - all'assunzione delle prime modiche quantità - disturbi immediati ed appariscenti, accumulandosi è destinata ad arrecare agli assuntori di essa danni irreparabili» (cfr. la sentenza del 7 marzo 2000, in *Foro it.*, 2001, II, c. 363 ss.; v. Cass., III sez. pen., *ibidem*, 2002, II, c. 218 ss.).

(Sull'argomento si vedano altresì: AA.VV., 12 e 13; Bruno, 2, 569 ss.; Costato, 53; Id., 56; Id., 60, 117 ss.; D'Addezio, 8, 77 ss. e in particolare 101 ss.; Germanò, 57, 116 s.; Jannarelli, 39, 523 ss. e spec. 544 s.; Rook Basile, 10, 603 ss.; Santichirico, 1, 7 ss. e Sgarbanti, in questo stesso Trattato, parr. 75, A, 75, B).

L. - La tutela delle acque e l'agricoltura: la disciplina

In Europa l'inquinamento di origine industriale, domestica e agricola non cessa di degradare la qualità dell'acqua. Malgrado l'uso più accorto dei fertilizzanti (e di molte altre sostanze inquinanti di origine non agricola) la concentrazione rimane stabile, soprattutto per effetto del lento processo di infiltrazione nelle falde, che deriva anche dagli «scarichi» e da

taluni «reflui», superando livelli ancor oggi considerati critici dalla ricerca.

Pertanto, da parecchi anni - già nell'ambito di una normativa di armonizzazione - numerose direttive comunitarie si occupano di ridurre o eliminare questo problema. Ma diversi Stati europei sono venuti meno agli obblighi previsti in tali direttive, non avendo emanato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi ad esse (v. per l'Italia la sentenza della Corte di giustizia CE del 25 febbraio 1999, in causa C-195/97, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Raccolta*, 1999, I-1169 e la sentenza dell'8 novembre 2001, in causa C-127/99, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Raccolta*, 2001, I-8305. Più recentemente (tra i numerosi esempi) cfr. la sentenza dell'8 marzo 2001, in causa C-266/00, *Commissione c. Granducato di Lussemburgo*, in *Raccolta*, 2001, I-2073, dove la Corte condanna il Lussemburgo per non essersi conformato alla direttiva sull'inquinamento da nitrati n. 676 del 12 dicembre 1991, inoltre la sentenza del 14 marzo 2002, in causa C-161/00, *Commissione c. Germania* in *Raccolta*, 2002, I-2573; quella del 27 giugno 2002, in causa C-258/00, *Commissione c. Francia*, in *Raccolta*, 2002, I-5959; ed ancora quella del 25 aprile 2002, in causa C-396/00, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, 2002, I-3949).

La CE si è mossa in due direzioni:

- in primo luogo nella direzione della tutela della qualità delle acque destinate al consumo umano, fissando parametri imprescindibili per la protezione della salute, ad es. relativamente alla concentrazione di piombo o altri metalli e sostanze pericolose (v. la sentenza della Corte di giustizia CE 8 marzo 2001, in causa C-266/99, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Raccolta*, 2001, I-1981, che contiene una condanna per non aver adottato le disposizioni necessarie sulla qualità delle acque potabili);

- in secondo luogo nella direzione della definizione di un quadro che comprende tutte le acque, le acque di superficie come quelle sotterranee, gli aspetti qualitativi e quantitativi dell'azione comunitaria, unendo il controllo alla fonte con il perseguimento degli obiettivi di qualità. (Sul problema della base giuridica della protezione ed il miglioramento delle acque, e delle misure di impiego e di gestione delle stesse v. la sentenza della Corte di giustizia 30 gennaio 2001, in causa C-36/98, *Regno di Spagna c. Consiglio dell'Unione europea*, sostenuto da Francia, Portogallo, Finlandia, e dalla Commissione).

In tale contesto, la direttiva 91/676/CEE del

12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato direttamente o indirettamente da nitrati di origine agricola, «mira a ridurre l'inquinamento» e a «prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo» (art. 1).

L'indicazione di questi orientamenti risulta indispensabile alla luce dell'entrata in vigore della «direttiva quadro» sulle acque 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 (pubblicata in G.U.C.E. L 327 del 22 dicembre 2000), che istituisce appunto un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, dove emerge che l'acqua non è certamente «un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale» (1° *considerando*), che la «fornitura idrica è un servizio d'interesse generale» (15° *considerando*), e che risulta «necessario integrare maggiormente la protezione e la gestione sostenibile delle acque in altre politiche comunitarie (...) come la politica agricola (...)» (16° *considerando*). La direttiva 2000/60/CE, infatti, «dovrebbe rappresentare la base per un dialogo continuo e per lo sviluppo di strategie tese ad ottenere una maggiore integrazione tra le varie politiche (...)», mentre le misure concrete dovrebbero «essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque» (13° e 18° *considerando*).

Recita l'art. 1: «Scopo della presente direttiva è istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee che:

- impedisca un ulteriore deterioramento, protegga e migliori lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico;

- agevoli un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili;

- miri alla protezione rafforzata e al miglioramento dell'ambiente acquatico, anche attraverso misure specifiche per la graduale riduzione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze prioritarie e l'arresto o la graduale eliminazione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose prioritarie;

- assicuri la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee e ne impedisca l'aumento, e contribuisca a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità contribuendo quindi a

- garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità

per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo,

- ridurre in modo significativo d'inquinamento delle acque sotterranee,

- proteggere le acque territoriali e marine e - realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino (...).

In questa prospettiva, indicando un gran numero di «obiettivi ambiziosi» (art. 1), la direttiva quadro pone la disciplina di base per la protezione delle acque, da cui gli Stati dovranno prendere le mosse e sviluppare programmi ed iniziative concrete d'intervento (De Caterini, 2). Vengono in considerazione non soltanto l'insieme delle zone idriche nei loro reciproci rapporti, ma anche le relazioni tra sistemi acquatici, ecosistemi terrestri e zone umide e, nella politica comunitaria relativa alle acque, viene integrata una valutazione dell'impatto dell'ambiente terrestre sulle acque svolto dagli Stati rivieraschi.

In particolare, la direttiva quadro riprende le disposizioni relative alla riduzione dell'inquinamento provocato da sostanze pericolose, di cui alla direttiva 76/464/CEE, che (nel tempo) dovrà essere abrogata: è ovvio che l'obiettivo finale è quello di eliminare le sostanze pericolose dalle acque. Mentre continua a far riferimento alla direttiva 91/676/CEE del 12 dicembre relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole per la definizione dell'approccio combinato per le fonti (d'inquinamento) puntuali e diffuse (v. l'art. 10 della direttiva 2000/60).

Il salto di qualità rispetto al passato è notevole: si prende in considerazione in un'ottica globale l'intero ecosistema, ponendo sotto controllo sotto il profilo quantitativo e qualitativo l'intero ciclo dell'acqua, che assurge «quasi a figura paradigmatica delle risorse naturalmente rinnovabili» (De Caterini, 2).

Nella comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni sul questo programma comunitario di azione ambientale per il periodo 2001-2010, «Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta» (COM (2001) 31 def. del 24 gennaio 2001) sono inoltre annunciate «le strategie» da sviluppare anche in materia di risorse idriche.

Il d. lgs. 11 maggio 1999, n. 152 («Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque re-

