



Università di Pisa

Corso di Laurea Specialistica in Medicina Veterinaria

Tesi di Laurea

**L'evoluzione della nozione di "sicurezza alimentare":
dalla normativa italiana a quella comunitaria**

Candidata: Federica Maria Sessa

Relatore: Dott. Andrea Armani

Correlatore: Dott. Luca Cianti

ANNO ACCADEMICO 2014 – 2015

A mia madre, la mia roccia.

Sommario

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO 1	
BREVE STORIA DELLA SICUREZZA ALIMENTARE IN ITALIA	2
• 1.1 DAL CODICE DI HAMMURABI AI “MACELLA” ROMANI	2
• 1.2 BECCAI NEL MEDIOEVO: TRA STATUTI E AUTORITÀ’ LOCALI.....	5
• 1.3 DALL’ITALIA RISORGIMENTALE AD OGGI.....	17
CAPITOLO 2	
LA LEGGE 283/62.....	46
• 2.1 ANALISI DEL CONTESTO STORICO: DAGLI ANNI CINQUANTA AL DUEMILA. ..	46
• 2.2 IL CARATTERE NON ORGANICO DELLA LEGGE 283/62.....	50
• 2.3 ASPETTI PENALI ED AMMINISTRATIVI.....	54
• 2.4 COLLEGAMENTO COL PRESENTE: DUE VISIONI ORAMAI A CONTRASTO.	62
• 2.5 IL CORPUS DELLA LEGGE E L’ IMPORTANZA DELL’ART. 5.....	65
• 2.6 GLI EFFETTI DELLA MANOVRA “TAGLIA-LEGGI”	72
CAPITOLO 3	
DALLA NORMATIVA VERTICALE AL PACCHETTO IGIENE	78
• 3.1 LA PRIMA NORMATIVA VERTICALE.	78
• 3.2 LA CRISI DI UN SISTEMA	86
• 3.3 DAL LIBRO VERDE AL PACCHETTO IGIENE	97
• 3.4 NUOVE RESPONSABILITÀ NEL REGOLAMENTO 178/02	100
CAPITOLO 4	
GOVERNANCE DEL SETTORE ALIMENTARE, UN SISTEMA	
MULTILIVELLO	112
• 4.1 COME NASCE UNO STANDARD	119
• 4.2 GLI STANDARD: CARATTERISTICHE E DIFFUSIONE	122
• 4.3 CERTIFICAZIONI E FIDUCIA.....	127
• 4.4 NOZIONE E FUNZIONE DELLE CERTIFICAZIONI.....	130
• 4.5 QUIS CUSTODIET IPSOS CUSTODES?	135

CAPITOLO 5

L'ACCREDITAMENTO, TRA INTERESSI PUBBLICI E PRIVATI 139

- 5.1 L'ACCREDITAMENTO E LE FONTI "PRIVATE" 145
- 5.2 L'ACCREDITAMENTO NEL REGOLAMENTO CE N. 765 DEL 2008 148
- 5.3 ACCREDIA: TRA PUBBLICO E PRIVATO 154
- 5.4 L'IMPORTANZA DELL'ACCESSIBILITA' DELLE FONTI PRIVATE 159

BIBLIOGRAFIA 163

SITOGRAFIA 174

RINGRAZIAMENTI 175

INTRODUZIONE

Questa tesi si propone di esaminare l'evoluzione degli ambiti giuridici su cui si basa l'applicazione della nozione di "sicurezza alimentare" partendo dalla normativa italiana per arrivare a quella comunitaria. L'analisi è stata condotta partendo da un *excursus* storico relativo alle prime fonti sulla materia soffermandosi, in particolare, sul periodo medioevale, per arrivare all'Unità d'Italia. L'analisi è proseguita sulla normativa italiana degli anni Settanta, Ottanta e Novanta ed infine ai giorni nostri. Si sono poi esaminate le modalità di creazione degli standard, pubblici e privati, e il motivo della loro diffusione, così come quelli delle certificazioni e delle ragioni che hanno portato il legislatore pubblico ad emanare il Reg. 765/08 per il loro controllo. Contemporaneamente, si sono messi in luce gli effetti di tale evoluzione sull'attività di controllo della sicurezza gli alimenti in relazione al ruolo del veterinario ispettore. Quello che si evince dall'analisi svolta è che il controllo della sicurezza alimentare è passato da un sistema di accertamento di tipo prefettizio, da parte del Ministero dell'Interno, al Ministero della Salute, inquadrandosi poi con la legge 283/62 sotto un profilo di diritto pubblico-amministrativistico con rilevanza penale. Successivamente, l'ingresso nel sistema legislativo alimentare europeo con l'adozione del Regolamento 178/02 e del Pacchetto Igiene ha portato ad uno spostamento delle responsabilità, lungo tutta la filiera (*From farm to table*), dal controllore pubblico all'OSA. Lo studio ha portato ad evidenziare che la *governance* del settore alimentare è un sistema multilivello in cui oltre ad intrecciarsi il livello nazionale con quello globale, si collegano una molteplicità di interessi coinvolti, il che porta ad un "disordine normativo" con la coesistenza di attori privati e pubblici e strumenti di tutela *hard* e *soft law*. Infine, si è arrivati ad affermare che con la predominanza del mercato globale e le implicazioni socioeconomiche ad esso legate, si è fatto sempre maggior ricorso alle certificazioni private. Questo ha causato uno spostamento del concetto di sicurezza alimentare da un contesto normativo di diritto pubblico amministrativistico ad uno di diritto privato amministrativistico.

Abstracts

This work aims to analyze the evolution of the notion of "food safety" in the Italian and European legislative framework. The analysis begins with a historical perspective starting from the first legal sources on the topic. In particular, the first part of the study spanned from the medieval period to the Unification of Italy. Then, the analysis continued by examining the Italian legislation during the Seventies, Eighties and Nineties, and in the present days. We examined how public and private standards and certification have been produced and the reason of their spread together with the reason that led the legislature to enact the Reg. 765/08 for their control. At the same time, we highlighted the effects of this development on the figure of the Veterinary Inspector. What emerged from the analysis is that the control of food safety, has changed from an inspection system based on a prefectural control, under the Ministry of Interior, to a system of public-regulatory matter with penal relevance under the law 283/62 of the Ministry of Health. Subsequently, the entrance in the European food law system with the adoption of Regulation 178/02 and of the Hygiene Package has led to a shift of responsibilities, throughout the supply chain (From farm to table), from the public controller to FBOs. The study highlighted that the governance of the food industry is a multi-level system. In addition to the overlap of the national and the global level, multiple interests are interconnected, leading to a "regulatory disorder" with the coexistence of private and public actors, and hard and soft law protection tools. Finally, we affirm that with the dominance of the global market and its socio-economic implications, the use of private certifications has increasingly grown. In this context the concept of food safety has moved from a public to a private regulatory matter.

CAPITOLO 1

BREVE STORIA DELLA SICUREZZA ALIMENTARE IN ITALIA

1.1 DAL CODICE DI HAMMURABI AI “MACELLA” ROMANI

Fin dall'antichità si è sentita l'esigenza di emanare norme che disciplinassero le filiere agroalimentari dalla produzione primaria alla commercializzazione dei prodotti finiti.

Già Hammurabi, re di Babilonia dal 1792 al 1750 a.C., pose le prime basi scritte per tutelare i consumatori dalle frodi alimentari e quindi per garantire loro la qualità dei prodotti sottolineando in tal senso la responsabilità del produttore e del venditore.

Il corpus delle sue leggi, iscritto in una stele cilindrica in diorite, consiste in 282 articoli senza ordine sistematico in cui troviamo riferimenti al grano (usato anche come moneta di scambio), all'olio di oliva, alla birra e disposizioni riguardanti la violazione degli standard stabiliti per la produzione di detta bevanda, così come la sua vendita in locali privi della licenza richiesta.

Le sanzioni erano molto severe e prevedevano in certi casi la condanna a morte come nel caso di chi era colto ad annacquare la birra.¹

E' interessante ricordare che già in questo codice si trovano riferimenti alla professione e alla responsabilità veterinaria².

¹ Legge 108, Codice Hammurabi: "Se una taverniera tenutaria di una taverna non accetta frumento secondo il peso lordo per il pagamento della birra, ma prende denaro, o se ricevendo il frumento, annacqua la birra, sia condannata e gettata nell'acqua."

² Codice di Hammurabi, legge 224 e 225: 224. Qualora un chirurgo veterinario esegua una seria operazione su un asino od un bue, e lo curi, il proprietario pagherà come compenso al chirurgo un sesto di shekel. 225. Qualora egli esegua una seria operazione su un asino od un bue, e lo uccida, pagherà al proprietario un quarto del suo valore.

Come afferma Tiziana Civera:

Per quanto concerne l'organizzazione del controllo degli alimenti nell'ambito dello stato si può distinguere un controllo effettuato da apposite autorità laiche, statali o comunali, ed un controllo su base religiosa, come presso gli Egizi, i Sumeri e gli Ebrei, attuato dai sacerdoti sugli animali sacrificati in onore degli dei. | L'arte divinatoria, operata sul fegato, è stata vista, a posteriori, come anticipatrice della moderna attività di ispezione delle carni. | Il controllo laico, statale o municipale degli alimenti, soprattutto delle deperibili carni "rosse" (bovini, ovini, caprini, suini), è realtà assai remota.³

Sappiamo che a Roma le derrate alimentari messe in commercio, ed anche le carni, erano controllate da apposite autorità statali: gli Edili Curuli.

Tra i loro compiti vi era quello di visitare le botteghe di generi alimentari e di controllare le carni.

Infatti l'edile Tetine, nel 150 a. C., punì alcuni macellai per aver venduto carni non idonee al consumo⁴.

Agli edili Curuli, che erano solo patrizi, Cesare nel 44 a.C. aggiunse due edili Ceriali, plebei, col compito di occuparsi dell'annona; Augusto affidò poi questo incarico ad una nuova magistratura, i Prefetti dell'annona.

³ Tiziana Civera e Milo Julini, *Dal naso alle nanotecnologie: evoluzione millenaria delle metodologie ispettive*, abstract della relazione presentata al convegno di *Alimentazione, igiene e società tra passato e presente*, Università di Torino, Facoltà di Medicina Veterinaria, Torino, 21-22 novembre 2008, p.1.

⁴ *Ibidem*.

Il mercato in cui venivano convogliate le merci destinate alla vendita era il *macellum*: si trattava di un mercato specializzato nella vendita al dettaglio di carne, pesce e commestibili vari come si legge anche in un passo di Terenzio⁵, in Orazio ed in Giovenale⁶.

Il primo esempio di *macellum*, infatti, comparve a Roma nella seconda metà del III secolo, rimanendo un *unicum* fino al 179 a.C., quando venne eretto in città un secondo mercato da Marco Fulvio Nobiliore.

Successivamente diventò un elemento fisso dell'urbanistica romana: lo testimoniano il *Macellum Liviae* sull'Esquilino di età augustea e il *Macellum Magnum* sul Celio di età neroniana come si vede in una moneta nel cui rovescio era raffigurato.

Da questo momento inizia la diffusione dell'edificio anche fuori del territorio strettamente urbano.

Questo significa che il *macellum*, essendo una novità per Roma, ebbe bisogno di un certo periodo di tempo per poter essere assorbito nella cultura romana e in quella delle città che gravitavano nella sua orbita.

L'influenza sempre maggiore dei Romani sull'Italia Meridionale sarebbe confermata dai primi *macella* conosciuti fino ad oggi (cioè quelli di Ostia, Pompei e Morgantina).

⁵ Terenzio nell'Atto 2, scena II, scrive "Interea loti ad macellum ubi alvenimus concurrunt laei mi obviam omnes, cetarii, lanii, coquii, fartores, piscatores, aucupes.", Terenzio, Eunuco, Ed. *Les Belles Lettres*, Parigi, 1956

⁶ Il *macellum* appare frequentemente in Orazio e nella letteratura satirica avendo il doppio vantaggio di essere naturalmente associato al lusso e alla gola e di essere un luogo di ritrovo della città. "Immane est vitium dare milia terna macello", Orazio, Satire, Libro II, IV, vv 76-77, Orazio tutte le opere, Sansoni editore, Firenze, 1968, p. 370.

1.2 BECCAI NEL MEDIOEVO: TRA STATUTI E AUTORITÀ' LOCALI

Nel Medioevo il consumo di carni, al contrario di quanto si crede, raggiungeva livelli piuttosto alti nella dieta della popolazione urbana di tutti gli strati sociali nonostante il calendario liturgico imponesse numerosissimi giorni “di magro”.

La diffusa richiesta dei consumatori e i problemi legati alla macellazione e alla vendita della carne costituivano un serio impegno per l'autorità cittadina, chiamata a favorire il rifornimento dei mercati e a difendere i consumatori dalle possibili frodi e speculazioni degli esercenti alimentari.

La macellazione avveniva normalmente nelle botteghe dei macellai, aperte sulle strade e nelle piazze principali dei centri urbani, poste le une accanto alle altre secondo una consuetudine comune all'artigianato e al commercio medievali.

La concentrazione dei rivenditori favoriva da un lato la concorrenza e dall'altro la vigilanza dell'autorità cittadina e delle organizzazioni di mestiere sulla qualità e sui prezzi dei prodotti.

Le aree destinate alla macellazione erano fornite di fontane e fognature per il deflusso delle acque di scarico, infrastrutture indispensabili per garantire livelli minimi di igiene nelle lavorazioni delle carni e per consentire le periodiche pulizie che erano anch'esse curate dall'organizzazione del mestiere.

Le botteghe, vivacemente rappresentate da alcune miniature dei *Tacuina Sanitatis*⁷ avevano banchi interni o esterni sui quali si tagliava e si esponeva al pubblico la carne.

Nel caso in cui il macellaio vendesse carni di diverso genere su uno stesso banco, queste dovevano essere chiaramente divise e la normativa imponeva l'esposizione dell'intero animale, compresa la testa, perché il compratore potesse verificarne il genere e, sulla base dello sviluppo dei denti, l'età.

Uno degli aspetti più originali e peculiari del medioevo fu, senza alcun dubbio, l'associazionismo.

Tra la fine del XI e gli inizi del XII secolo, si costituirono nell'Europa medievale numerose associazioni su basi del tutto volontarie con regole rigide a cui attenersi (gli statuti) e con un elenco preciso dei propri iscritti (le matricole).

A Firenze la corporazione dei Beccai, nello stemma era raffigurato un ovino nero con le corna, faceva parte delle quattordici Arti Minori, meno ricche e influenti delle sette Arti Maggiori; la corporazione era governata da 6 consoli e da un consiglio di 25 soci che dovevano rinnovare annualmente il proprio giuramento.

Appartenevano a questa corporazione i macellai, i pesciaioli e i gestori di osterie e taverne.

⁷Sotto il nome di *Tacuina sanitatis in medicina* vengono classificati tutti quei manuali di scienza medica scritti e miniati dalla seconda metà del XIV secolo al 1450 circa, che descrivevano, sotto forma di brevi precetti, le proprietà mediche di ortaggi, alberi da frutta, spezie e cibi, ma anche stagioni, eventi naturali, moti dell'animo, riportandone i loro effetti sul corpo umano ed il modo di correggerli o favorirli. In ogni *Tacuinum* il testo non occupa che alcune linee a piè di ogni foglio, il cui restante spazio è per intero destinato ad una miniatura che illustra la materia particolare alla quale il precetto si riferisce. Le miniature rappresentano piante, ortaggi, frutti assieme a donne e uomini che ne indicano i metodi di coltivazione, di raccolta o di preparazione. Sono raffigurati, inoltre, interni di botteghe nelle quali si scorgono prodotti salutari e venditori che s'accingono a venderli o a prepararli.

L'Arte dei Beccai non ottenne mai il riconoscimento tra le Arti Maggiori, benché l'attività svolta dai suoi iscritti fosse di primaria importanza a quel tempo: l'importazione e la vendita di generi alimentari come la carne ed il pesce, infatti, li rese piuttosto potenti e degni di considerazione anche per quel certo timore suscitato dal loro comportamento notoriamente rissoso ed aggressivo durante i numerosi tafferugli e tumulti che scoppiavano a Firenze. Dino Compagni dava questa descrizione dei suoi membri: “I Beccai furono sempre, tra le Arti, la più scandalosa”⁸.

Già prima degli statuti dell'Arte dei Beccai del 1346, (la corporazione era presente ed organizzata anche nel 1200 quando già figurava tra le Arti minori) la Repubblica fiorentina aveva elaborato una serie di norme e precetti (presenti in particolare nelle provvisorie annonarie del 1288, successivamente riprese e sistemate prima negli Statuti del Capitano del 1321 e, poi, in quelli del Podestà del 1324), volti al controllo dell'approvvigionamento alimentare della città, regolando, anche, l'espletamento di alcuni mestieri come quello dei beccai, con ordinamenti indirizzati soprattutto a controllare gli aspetti legati all'igiene pubblica e alla pulizia urbana.

Il corpus statutario dell'arte del 1346 fissava a sua volta una serie di regole che abbracciavano tutti i diversi aspetti legati alla professione, dalla commercializzazione in senso lato, ai divieti di vendita fuori dalle botteghe, al rispetto delle festività, ai luoghi deputati e/o interdetti per uccidere gli animali, ai tempi e le stagioni in cui macellare le diverse carni, alle dimensioni e alla copertura del banco di vendita.

⁸Dino Compagni, *Cronica delle cose occorrenti ne' tempi suoi*, scritto ai primi del Trecento è uno dei più importanti testi contemporanei a Dante Alighieri e parla spesso degli stessi personaggi e avvenimenti storici, con uno stesso punto di vista politico (anche il Compagni era un guelfo bianco).

Prevedeva sanzioni severe anche verso chi trasgrediva le norme igieniche come mettere accanto carni di specie o di sesso differenti e chi non ne garantiva la provenienza affinché non si vendessero carni di animali morti per cause naturali o morbose.

Il mercato del bestiame si teneva nei pressi della chiesa di Ognissanti, mentre la macellazione e la vendita delle carni si svolgeva al Mercato Nuovo e nell'odierna Piazza della Repubblica, dove allora si trovava il Mercato Vecchio, scomparso a seguito delle demolizioni ottocentesche del periodo di Firenze capitale.

La Beccheria del Mercato Vecchio, ossia il macello pubblico, venne però costruita solo nel Trecento al centro della piazza, per cui ancora nel Duecento gli animali venivano macellati nella zona compresa tra Via delle Terme e Borgo SS. Apostoli, senza una collocazione precisa, mentre gli scarti e le carcasse erano scaricati a valle del fiume Arno.

Ogni giorno i macellai fiorentini allineavano i loro banchi nella beccheria, intorno alla quale si disponevano in circolo i banchi di altri generi alimentari, formando così la caratteristica “grillanda”⁹, cioè la ghirlanda di mercato.

Oltre a Firenze possiamo trovare un'altra città, osservatorio interessante della legislazione dell'epoca: Bologna.

Questa città era una delle più popolate di Europa grazie alle sue Università che richiamavano all'interno delle mura numerosi docenti e studenti, rendendo di primario interesse aver sempre un approvvigionamento alimentare adeguato al gran numero di consumatori presenti.

Per questo motivo l'autorità cittadina considerando il rischio di carestie (naturali o artificiali ovvero a scopo di lucro) vietò a chi si occupava dell'approvvigionamento dei viveri

⁹ A. Zagli, F. Mineccia, A. Giuntini, *Maledetti Beccari*, Polistampa, Firenze, 2000.

di prima necessità ,ovvero “carrettieri,barcaroli,abburattatori,facchini,brentatori,osti,tavernieri ed ortolani”¹⁰ di riunirsi in corporazioni, questo per la preoccupazione che provocassero speculazioni sugli alimenti e “manovrassero” le carestie.

Vennero invece ignorati i cosiddetti *piscatores*, che non vanno intesi come pescatori bensì come coloro che si occupavano del commercio ittico, i beccai e i salaroli; questo perché i generi di loro competenza non vennero visti come di prima necessità come invece la farina, il pane e il vino.

Nonostante ciò queste classi furono sottoposte ad un controllo ispettivo di competenza di ufficiali cittadini appositamente eletti che in definitiva non si discostava tanto da quello a cui erano sottoposti i carrettieri e affini¹¹.

Per quanto riguarda i beccai, gli statuti cittadini del 1250 non erano diversi da quelli di altri comuni, e soprattutto dei già citati statuti fiorentini, e si occupavano del commercio di bestiame all’ingrosso, e delle norme di macellazione e vendita delle carni.

Come a Firenze l’autorità comunale designò specifici luoghi per queste attività allo scopo di concentrarle in uno spazio ristretto e quindi più controllabile sia dal punto di vista dei dazi che delle ispezioni.

Altre norme riguardavano il divieto di macellazione di animali già morti o malati (anche definiti “gramignosi”), l’abbattimento e scuoiamento in luoghi affollati come la piazza comunale e ovviamente si proibivano frodi durante la vendita.

¹⁰ Antonio. Ivan. Pini, *Norme igieniche sulla carne e sul pesce nei comuni italiani del duecento: il caso di Bologna*, in Atti del I convegno nazionale di storia della medicina veterinaria, Reggio Emilia 18-19 ottobre 1890, a cura di Carmelo Maddaloni, Fondazione Iniziative zooprofilattiche e zootecniche, Brescia, 2011, pp 65-72.

¹¹ Questi ufficiali erano chiamati ancora (siamo alla fine del 1200) col termine di origine longobarda “*yscarii*”

A Bologna solitamente la macellazione avveniva in piccoli mattatoi privati situati lungo il torrente Aposa e proprio qui fu aperta una beccheria pubblica gestita direttamente dalla corporazione.

Particolari disposizioni riguardavano la carne suina in quanto suddetta carne veniva venduta come di gran pregio e quindi si obbligava ad esporre sui banchi la carne di scrofa semplicemente pulita *cum foco* e non privata completamente delle setole come invece veniva fatto ai maschi della stessa specie; analogamente vi erano restrizioni più precise su come esporre in vendita la carne di caprino.

Possiamo notare che con queste norme veniva posta attenzione specialmente alla frode alimentare piuttosto che alla reale igienicità dell'alimento, ma vi erano anche leggi a questo riguardo come quelle che vietavano la vendita di carne alla domenica e nei giorni festivi al fine di garantire sempre carni fresche e non "putride"¹².

I macellai e i pescivendoli erano anche obbligati a non gettare in strada o nel fiume gli scarti delle loro lavorazioni e a preoccuparsi della pulizia dei luoghi di vendita una volta alla settimana, o anche più spesso in periodi di festività.

A questi statuti comunali¹³ si aggiungevano poi quelli della società dei Beccai¹⁴, come ad esempio quelli del 1251 che però ci sono arrivati mutili, o quelli del 1380 in cui vi erano delle interessanti aggiunte come ad esempio il divieto di gonfiare la carne se non soffiando *cum sprocho*.

Era uso infatti gonfiare i polmoni degli animali macellati per aumentare la durata della loro freschezza; solitamente però veniva fatto appoggiando le labbra direttamente sulla carne rischiando così il trasmettersi di infezioni, mentre con lo *sprocho* si sarebbe evitato.

¹²A.I. Pini, *Op.cit.* pp 65-72.

¹³ *Società delle Arti e della Armi*, Archivio di Stato di Bologna, Comune, Capitano del popolo, bIV; Beccai.doc. VIII.

¹⁴ *Statuti della società del popolo di Bologna* editi in A. Gaudenzi, Vol. I, Roma, 1889.

Per quanto riguarda i *piscatores* va sottolineato che nel Medioevo il pesce era un alimento molto consumato e apprezzato, senza considerare che circa un giorno su tre era vietato il consumo di carne per cause religiose; negli statuti cittadini del 1250 le norme dedicate a questo mestiere erano di gran lunga meno numerose rispetto a quelle di chi commerciava la carne, ma comunque venivano obbligati ad allestire i loro banchi solamente all'interno del mercato del pesce.

In redazioni statutarie successive, quali quelle del 1288 e del 1300, veniva disposto che ogni giorno il pesce fosse fresco ed esposto non in ceste bensì su banconi; allo stesso tempo ci si doveva occupare della pulizia del mercato e nel caso il pesce non fosse stato venduto era obbligatorio procedere al taglio della coda affinché il consumatore potesse constatare il giorno dopo che non era fresco.

Considerando, dunque, la legislazione alimentare del Medioevo, vediamo che i legislatori insistevano particolarmente sulla frode del peso disciplinando l'uso di bilance; tutelavano nel contempo la vendita della carne vietando quella guasta o di animali morti per cause naturali, o di qualità diversa da quelle offerte.

Anche una notazione del Villani¹⁵ ricorda come nel 1330 i governi vigilassero affinché la carne di vitella non si mischiasse con altre carni di qualità allora ritenute inferiori, imponendo una pena ai beccai che “non avesser tenuta sul desco attaccata alla pelle la testa della bestia venale”.

La precisione delle norme fissate dagli statuti ci fa capire come fosse diffuso il commercio della carne e di conseguenza quante macellerie vi fossero all'interno delle mura fiorentine.

¹⁵ Giovanni Villani (Firenze 1276-1348) è stato un mercante e storico fiorentino noto soprattutto per aver scritto la *Nuova Cronica*, un resoconto storico della città di Firenze e delle vicende a lui coeve. La *Nuova Cronica*, in 12 libri, fu iniziata nel primo decennio del Trecento e venne lasciata incompiuta a causa della morte dell'autore, per peste, nel 1348.

Infatti per l'età medievale si è parlato di un numero di beccai iscritto all'arte di circa 250-300 unità prima della peste del 1348, cioè un macellaio ogni 300 persone.

Se valutiamo i dati dei secoli successivi vediamo che il numero delle beccherie cala continuamente.

Nel 1480 il catasto fiorentino registrava 45 botteghe di cui 3 inattive; in un'inchiesta del 1561 erano censite 37 beccherie attive, mentre altre 6 figuravano come "spigionate e serrate".¹⁶

Nel 1642 erano solo 21 le botteghe, nel 1661 28, nel 1720 16 (una bottega ogni 4470 abitanti).¹⁷

Analizzando questi numeri vediamo che il rapporto macellerie/popolazione cala in maniera vistosa fra età comunale e età moderna; ciò può essere letto come conseguenza dei cambiamenti di rilevanza europea sulle abitudini alimentari delle popolazioni, ovvero una contrazione dei consumi di carne che si prolungò fino al XIX secolo.

Nella Firenze medievale l'elevato numero di beccherie portò alla necessità di sempre maggiori controlli e quindi alla creazione di magistrature specifiche che, pur cambiando via via denominazione, mantennero in generale gli stessi compiti istituzionali.¹⁸

Questi ufficiali che a metà del 1300 si chiamavano "Ufficiali della Carne e del Pesce" avevano compiti di controllo sul mercato alimentare cittadino: intervenivano sui prezzi e sulle attività legate alla commercializzazione dei prodotti, controllavano la qualità delle merci e sorvegliavano la buona qualità e salubrità dei viveri.

¹⁶ A. Zagli, F. Mineccia, A. Giuntini, *Maledetti Beccari, Storia dei macellai fiorentini del cinquecento al duemila*, Firenze, Polistampa, 2000, p.44

¹⁷ *Id.*, p. 46.

¹⁸ Le denominazioni furono varie: Ufficiali della carne e del pesce (XIII sec., prima metà - 1471); Ufficiali della grascia (1471 - 1580); Magistrato della grascia (1580 - 1768)

Dopo la peste nera che colpì l'Europa tra il 1346 e il 1348 si sentì inoltre il bisogno di creare anche degli uffici permanenti preposti a trattare gli affari di sanità: da questi anni si cominciò infatti a considerare con sempre maggiore importanza il problema della *sanità* collettiva, legata non solo alla salute delle persone, ma anche all'ambiente in cui esse si trovavano a vivere.

La reiterata riproposizione di questi temi negli apparati legislativi e nell'azione concreta di un ufficio come il Magistrato di Sanità fiorentino¹⁹, ci testimonia comunque che gli sforzi fatti per mantenere la città il più possibile pulita e decorosa non furono di poco conto, sebbene fra mille incongruenze, compromessi e difficoltà.

Proprio per questi motivi l'ufficio si trovò spesso ad affrontare le problematiche inerenti alla categoria dei macellai, considerata la più "pericolosa" per il decoro e la pulizia della città.

Possiamo individuare due filoni principali di intervento nei rapporti fra sanità e attività di macelleria: l'introduzione e lo stazionamento degli animali in città e le attività vere e proprie di lavorazione degli animali e i rifiuti che producevano.

L'altro aspetto che, periodicamente, comportava l'interessamento diretto della Sanità era quello dell'uccisione e della macellazione degli animali.

In questo caso esistevano delle regole già fissate negli statuti dei beccai stessi e nelle leggi annonarie della repubblica in tema soprattutto di salubrità delle carni.

¹⁹ In verità fu la Repubblica di Venezia ad istituire nel 1485 la prima vera magistratura di Sanità composto da tre patrizi annuali chiamati "*provveditori di sanità*" poi ampliati a cinque. Avevano pieno potere in materia di sanità sia marittima che continentale; potevano infliggere persino la pena di morte. Il termine implicava il poter emanare bandi, decreti, punire i trasgressori ed eseguire sentenze.

Proprio per il sovrapporsi negli anni delle competenze delle magistrature annonarie, destinate ad aumentare soprattutto nel corso del 1500, si creò poi la figura del Magistrato della Grascia.²⁰

Lo statuto della Grascia del 1560 regolamentava l'epoca e l'età della macellazione, secondo i diversi tipi di bestiame; per esempio la vitella²¹ la cui macellazione fino al 1560 era permessa dalla festa di San Giovanni fino al Carnevale, venne successivamente autorizzata dalla Pentecoste a tutto il Carnevale.

Fuori da questo periodo potevano farsi comunque delle macellazioni, perché la Grascia poteva concedere delle autorizzazioni caso per caso oppure per servizio degli infermi.

Durante la Quaresima, non a caso, era previsto che una macelleria della città rimanesse operativa e fosse sempre provvista di carne di vitella per gli ammalati.

L'intensificarsi delle direttive di controllo fu continuo, ma questo non impediva che si verificasse una varietà di trasgressioni di cui si hanno frequenti memorie nei provvedimenti punitivi emanati dalla Grascia nei confronti dei macellai: si andava dalle semplici multe pecuniarie ai provvedimenti più rigorosi, come ad esempio la «serrata» della bottega, nel caso di reiterazione delle trasgressioni ai regolamenti, oppure addirittura l'esilio e la galera.

Erano soprattutto i prezzi maggiorati, la contraffazione delle carni (cioè un tipo venduto per un altro), la cattiva qualità (ad esempio quando la carne di suino appariva «panicata», cioè con eruzioni cutanee simili a chicchi di panico provocate dalle larve di tenia) ad attirare l'attenzione delle autorità e a far scattare i provvedimenti.

²⁰ Grascia indicava in generale vettovagliamento e di quanto lo garantiva e lo disciplinava (dal punto di vista annonario e fiscale).

²¹ Per vitella s'intendeva la carne dei vitelli di latte «che non abbino mosso anco una sola volta», cioè che non avevano ancora cambiato la prima dentizione, grosso modo tra i 18 e i 24 mesi di età e delle «vitelle non dome» grandi o piccole (A. Zagli, F. Mineccia, A. Giuntini, *Op.cit.*

Sempre con questo statuto venivano fissate nuove norme di igiene urbana, dettando le regole dei comportamenti che i macellai dovevano rispettare per garantire la pulizia della città: macellare in locali appartati, smaltire il sangue e gli scarti delle operazioni di lavorazione nel sistema delle fognature o, in mancanza di esse, raccogliendoli in recipienti capienti per poi portarli a scaricare nei luoghi deputati.

Purtroppo il sistema andò in crisi quando le fognature non riuscirono più a smaltire tale materiale e si decise di obbligare i macellai a versare in Arno gli scarti.

Un Bando emanato nel 1617 dal Magistrato di Sanità tornava sull'argomento e fissava nel Ponte alla Carraia la località prescelta per il getto in Arno dei rifiuti.

Dopo tutti gli sforzi fatti per convogliare in Arno i rifiuti organici delle macellerie, nel 1622, dopo la grave epidemia di tifo dell'anno precedente, ci si accorse che il bel fiume di Firenze e i suoi artistici ponti erano diventati un'immonda pattumiera.

I macellai, perciò, oltre alla difficoltà di muoversi in un contesto di controlli e di vincoli che non sempre risultavano aderenti ad una pratica di mestiere che mal si adattava, per tradizione, a sopportare eccessive intromissioni, dovevano tener conto anche della concorrenza da parte di altri operatori del settore che, nonostante i divieti, introducevano carne in Firenze: i cosiddetti «strascini» (cioè venditori ambulanti di carne) e le numerose macellerie fuori città, dove la carne costava poco ed era meno o affatto controllata.

Questi elementi affiorano con chiarezza da una protesta al Granduca da parte dei macellai fiorentini alla fine degli anni sessanta del 1600.

Proseguendo rapidamente questo breve profilo storico va segnalato che successivamente l'iniziativa di maggiore importanza fu la costituzione, nel maggio 1681, della Congregazione della Grascia.

Si trattava, in pratica, di una commissione statale ai massimi livelli che veniva ad affiancare e a sostituire, sul piano esecutivo, la vecchia magistratura.

Come abbiamo detto il Medioevo fu un momento di transizione fatto di contraddizioni, ma anche di grandi evoluzioni che lo rendono non così tanto lontano dalla nostra visione del concetto di sicurezza alimentare (basti pensare che le norme igienico sanitarie dell'epoca sulle carni e il pesce possono essere viste come una massima semplificazione delle odierne).

Il rapporto fra i macellai e le autorità sanitarie si mosse dunque sulla scorta di simili condizionamenti, in uno stato di conflittualità che durò per tutta l'età moderna.

1.3 DALL'ITALIA RISORGIMENTALE AD OGGI

Il punto di svolta, come si è detto, si registrò nel corso del 1800, con i mattatoi centralizzati, con le condotte veterinarie e con il nuovo apparato ideologico e scientifico che determinò un contesto completamente differente.

La serie dei macelli moderni iniziò da Vienna, cui seguì a breve distanza Parigi, ove nel 1818 si aprirono al pubblico cinque grandi macelli.

Roma ebbe nel 1825, col papato di Leone XII, il suo mattatoio, e così Lione nel 1830, Bruxelles nel 1840, Mulhouse nel 1843, Milano nel 1863, Torino nel 1867 e via di seguito.

Papa Leone XII affidò a Luigi Metaxà, già sovrintendente e direttore generale di sanità della Sacra Consulta²², la direzione dello “stabilimento della pubblica mattazione” nella parte che “risguarda la salubrità ed innocuità delle carni”²³.

Metaxà scrisse a tal fine un trattato di sanità e patologia animale da usarsi nello stabilimento edificato per volere del Papa.

Il manuale è diviso in capitoli per specie (il primo per i bovini, il secondo per i suini, e il terzo per gli agnelli) ed elenca una serie di patologie divise tra alteranti o meno la carne e a loro volta distinte in acute o croniche, descrivendone la patogenesi, le alterazioni sia in vivo da vedersi all'arrivo dell'animale al macello che quelle anatomo-patologiche che non devono sfuggire al veterinario in sede di ispezione post mortem.

²² La Sacra Consulta fu ufficializzata da papa Sisto V (1585-1590) con la bolla *Immensa Aeterni Dei* del 22 gennaio 1588, in quanto già dal 1559, sotto il pontificato di Paolo IV era sorta una 'Commissione speciale' con lo stesso nome.

Tale dicastero assolveva compiti della massima rilevanza, quali l'interpretazione delle leggi, la risoluzione di controversie giurisdizionali, feudali ed amministrative. Era l'istanza suprema cui venivano sottoposti i conflitti tra Comuni e governatori cittadini. Fu, in altre parole, un precursore del moderno Consiglio di stato.

²³ Luigi Metaxà, *Regolamenti di sanità proposti e adottati fin dal 1825 nello Stabilimento di mattazione in Roma*, Roma, Tipografia della R.C.A., 1836, p. 52.

Parlando dei bovini si sottolinea che non è possibile destinare al consumo umano capi che non siano stati abbattuti sotto gli occhi del veterinario designato nello stabilimento con alcune eccezioni ed esorta il veterinario a non cadere in frodi come per esempio quello dell'annegamento, essendo i buoi (a detta del Metaxà), bravi nuotatori e quindi insegna a capire dall'esame ispettivo dell'animale se la morte sia avvenuta per effettivo annegamento o perché gettato in acqua legato.

Il Metaxà sottolinea come sia necessario prendersi cura della salute degli animali al fine di prevenirne le malattie, onde evitare che le persone si ammalinino per aver mangiato carni infette, e controllare la salubrità dei pascoli affinché non vi siano contatti con bestiame di diversa provenienza al fine di evitare contagi.

Luigi Metaxà ebbe l'incarico l'8 giugno 1825 con la consapevolezza da parte della Curia che avrebbe sicuramente migliorato la conduzione dello stabilimento, ma il 17 agosto dello stesso anno gli veniva tolta la direzione del macello, forse a causa del sospetto legame con la chiesa Ortodossa derivante dal cognome di probabile origine greca, e veniva affidata alla Deputazione della Grascia.

Successivamente una "disposizione sovrana" relegava il dottor Metaxà, medico e veterinario, ad una posizione subalterna, affidando la direzione a Nicola De Angelis che professava semplicemente "la mascalcia e la chirurgia veterinaria"²⁴.

Il 1 dicembre del 1835 la Deputazione della Grascia pubblicò "Le disposizioni sovrane intorno alla maturazione delle bestie da sfamo che si eseguisce nel pubblico stabilimento eretto all'uopo in Roma" in cui venivano designati come veterinari ufficiali dello stabilimento De Angelis e Metaxà con la supervisione in caso di divergenze del Dottor Oddi.

²⁴ L. Metaxà, *Op. Cit.*, p.50

Nel periodo successivo, essendo ancora l'Italia frammentata in diversi stati, la questione della pubblica sanità era affrontata in modo diverso da stato a stato.

Al momento dell'Unità d'Italia, l'amministrazione centrale della sanità era affidata a una sezione amministrativa della divisione per le opere pie presso il Ministero dell'interno, e quella periferica agli uffici di prefettura.

Dopo l'Unità di Italia si ebbe bisogno di una unificazione delle leggi sanitarie e da questo nacque la prima normativa organica in materia ovvero il RD 20 marzo 1865 n. 2248 che reca il titolo "Ordinamento dell'amministrazione e della assistenza sanitaria", conosciuto come Legge Lanza dal Ministro dell'Interno del Governo La Marmora.

Si divideva in 5 articoli seguiti da 6 allegati e nell' allegato C si prevedeva che la tutela della salute pubblica fosse affidata, a livello centrale, al Ministro dell'Interno e, sotto la sua dipendenza, in sede periferica, a Prefetti e Sindaci.

Veniva istituito il Consiglio Superiore di Sanità composto da un Presidente di diritto che era il Procuratore Generale presso la corte di appello di Torino e 12 membri, scelti tra esperti di Medicina, Chirurgia, Farmacia e Veterinaria, più il "Conservatore del vaccino" per il vaiolo.

Il Consiglio Superiore di Sanità fungeva da organo tecnico consultivo del Ministero dell'Interno al cui interno fu costituita una Direzione Generale di Sanità Pubblica, mentre in periferia nacquero i consigli sanitari provinciali alle dipendenze dei Prefetti.

Era però una legge generica che non entrava nel merito delle professioni sanitaria e veterinaria che vennero poi specificate nel regolamento attuativo del 8/6/1865 n. 2321 agli articoli 124, 125 e 126²⁵.

L'articolo 124 obbligava ad ottenere la patente di idoneità in una delle Scuole Veterinarie del regno per esercitare la professione.

L'articolo 125 legiferava che chi non aveva l'idoneità, ma esercitava la pratica da almeno 10 anni poteva presentare al Prefetto la documentazione relativa e dopo il benestare del Consiglio provinciale sanitario gli veniva rilasciata un'autorizzazione e poteva continuare ad esercitare.

L'articolo 126 infine diceva che solo i veterinari con patente potevano essere chiamati agli impegni pubblici e a periziare in campo giudiziario-amministrativo.

Gli articoli citati furono oggetto di critiche per la loro incongruenza, in quanto in primis si affermava che solo i veterinari abilitati potessero esercitare e poi che lo potesse fare chiunque avesse dieci anni di pratica alle spalle.

L'articolo 126 ritornava sulla questione affidando al solo veterinario patentato incarichi di pubblico ufficio.

Dopo un periodo in cui le competenze sulla salute pubblica furono unite ad altre, vari tentativi per dare un assetto più sistematico alla questione sanitaria furono fatti da Giovanni Lanza nel 1870, da Giovanni Nicotera nel 1876, e da Agostino Depretis nel 1886.

²⁵ Art. 124: L'esercizio della professione di Veterinario è vietato a chiunque non abbia ottenuto la patente di idoneità in una delle scuole veterinarie dello stato.

Art. 125: Gli esercenti la professione di veterinario che alla data della pubblicazione del presente regolamento mancassero di patente di idoneità, ma che avessero a loro favore un esercizio pratico di 10 anni almeno, presenteranno i relativi regolamenti al prefetto della provincia dove essi sono stabiliti...

Art. 126: Agli impieghi pubblici di veterinario, come anche alle perizie giudiziarie ed amministrative in materia veterinaria, verranno esclusivamente chiamati i veterinari muniti di patente.

Come ho già detto, la legge del 1865 per l'unificazione amministrativa del regno disponeva che la Sanità Pubblica fosse di pertinenza del Ministero dell'Interno che si serviva di Prefetti e Sindaci.

Il potere esecutivo era delle autorità amministrative mentre il potere consultivo veniva affidato a commissioni sanitarie.

Dal 1865 alla legge Crispi del 1888, ma in definitiva fino alla legge 30/12/1978 che istituiva il SSN, vi è un accentramento dei poteri e delle attribuzioni per quanto riguarda l'organizzazione sanitaria e vi è una prevalenza dell'elemento amministrativo sull'elemento tecnico.

Ogni potere era dato al Ministro dell'Interno e ai Prefetti con attribuzioni limitate ai municipi e soprattutto ai medici condotti.

L'attività legislativa stentava a partire se non in casi di emergenza con epidemie, endemie, epizootie.

Tutto ciò che innovava veniva bloccato alla Camera o al Senato; ne è un chiaro esempio il Codice Sanitario presentato al Senato dal Ministro dell'Interno Lanza il 16/12/1870 che non venne neanche discusso, e che, riproposto successivamente al Senato, se pur approvato non venne esaminato dalla Camera.

Il nuovo codice sanitario, votato in Senato l'1/5/1873, che non arrivò mai alla Camera, istituiva l'obbligo dei comuni di provvedere all'assistenza pubblica, alla sanità marittima e al lavoro minorile: queste innovazioni crearono molti contrasti e si dovette aspettare il 1876 per un nuovo progetto di codice che però non riprendeva i punti della sanità marittima e del lavoro minorile.

Il Ministro successivo Giovanni Nicotera ripropose un Codice Sanitario al Senato il 22/12/1876 senza ottenere l'approvazione perché nel 1877 vi fu una crisi ministeriale;

questo progetto comunque si presentava, per quanto riguardava la materia sanitaria, a favore del potere e della responsabilità politica del Ministero dell'Interno seguito da Prefetti e Sindaci e si prevedeva inoltre l'immissione di medici e veterinari nelle prefetture e nei comuni.

Come possiamo vedere, nel periodo post-unificazione un codice sanitario era di difficile attuazione in quanto non esisteva un sistema omogeneo di politica sanitaria essendo stati ereditati sistemi sanitari storicamente disomogenei e con stati diversi alle spalle; infatti la legge del 1865 riprendeva in parte la riforma dello Statuto Albertino che ora risultava inadeguata alla nuova realtà politica.

Il fatto stesso che venissero utilizzati termini quali "Codice Sanitario", poi "Codice di Igiene Pubblica" (siamo nel 1886) rispecchiava il volere una riforma che si basasse su medici e veterinari competenti, ma soprattutto "fedeli allo Stato", cioè in grado di agire efficacemente nei riguardi di quegli eventi sanitari che potevano sconvolgere l'ordine pubblico.

Vediamo perciò che nel regno unificato la questione sanitaria era affrontata come un problema di ordine pubblico e quindi da controllarsi con misure repressive di impronta poliziesca.

La riforma Sanitaria stentava quindi a procedere per quanto fosse prolifica l'attività propositiva dei Congressi Nazionali di Medici e Veterinari.

Infatti in questi congressi veterinari era sempre sottolineata la necessità di leggi sulla professione e sulla pratica ispettiva che fossero attuali e in armonia con l'evoluzione che le Scuole stesse del Regno stavano attuando; inoltre si richiedeva che fosse imposto nei

comuni un veterinario e che si creassero nelle province tante condotte quante ne servivano; proponevano inoltre di aprire nei comuni macelli pubblici diretti da un veterinario per rendere così obbligatorie le ispezioni delle carni.

Infatti proprio nel 1865 nel Primo congresso dei docenti di veterinaria di Italia, tenutosi a Milano, era stato richiesto al Ministro della Pubblica Istruzione di aggiungere per gli zooiatri un “istruzione teorico pratica sulle carni da macello”, materia da affidarsi ai soli medici veterinari.

In un congresso del 1884 venne chiesto, invece, che in tutti i comuni venisse assicurata l’ispezione non solo della carne, ma di tutte le derrate alimentari e che ci fosse un servizio locale di Polizia Veterinaria in contatto con il territorio nazionale e con l’estero e che venisse affidato a veterinari ufficiali scelti dal governo o dalla provincia stessa; questo congresso successivamente ispirerà il progetto di legge di F. Crispi.

La necessità di consolidare lo Stato e l’Amministrazione rallentò sicuramente questo processo in quanto non sembrava che il problema sanitario fosse prioritario se non quando si dovevano affrontare situazioni di emergenza.

Dopo le proposte di Nicotera riscontriamo un silenzio legislativo nel periodo che coincide con il governo della Sinistra, guidato da Agostino Depretis, ovvero dal 1876 al 1887.

Lo stesso governo Depretis attuò un piano politico detto “trasformista” in quanto aveva capito che, per avere una maggioranza forte di governo, bisognava ottenere voti anche da parte della Destra e per fare ciò si dovevano concedere favori ai deputati con una politica di scambio; inoltre si impegnò ad allargare la base sociale dello stato ampliando il numero dei votanti.

In questi parlamenti “trasformisti” una riforma sanitaria non trovava la possibilità di affermarsi perché erano le forze economiche a indirizzare le scelte politiche e la Sanità si presentava come una questione di spesa pubblica secondaria.

Secondo L. Bellani²⁶ la riforma sanitaria appare più propositiva, ma comunque senza risultati, nel periodo che va da Cavour a Depretis anche se in questi anni si poteva usufruire di scoperte scientifiche ben maggiori.

Agostino Depretis presentando il 14/4/1886 un nuovo progetto di legge di Codice di Igiene Pubblica sembrò rendersi conto che lo Stato doveva mettere mano alla questione sociale e sanitaria, necessaria soprattutto per l’ambiente rurale come aveva già ben chiarito il Bertani²⁷ a cui era stato affidato il progetto iniziale, e capì che la politica sanitaria doveva riflettere un programma di giustizia sociale.

La sua attività venne interrotta dalla morte e il Ministero dell’Interno e poi la Presidenza del Consiglio passarono a F. Crispi.

La legge del 22/12/1888 che attuava la riforma sanitaria, secondo L. Bellani:

afferma l’interesse pubblico della tutela della salute, ma ancora la prevenzione e l’intervento sanitario più che al concetto di assistenza e si promozione della dignità della persona, al concetto e alle moralità delle attività di polizia come dimostra la sanzione della superiorità gerarchica delle autorità amministrative (prefetti e sindaci) sul personale medico sanitario ridotto a mera funzione di consulenza tecnica, sia pure necessaria e in certa misura anche vincolante²⁸.

²⁶ L. Bellani, *La sanità Pubblica nella nascita dell’Italia contemporanea*, Atti del I convegno nazionale di storia della medicina veterinaria, Fondazione Iniziative zooprofilattiche e zootecniche, Brescia, 2011, p. 186.

²⁷ Agostino Bertani, nato a Milano nel 1812 e morto a Roma nel 1886 fu un medico, patriota e politico italiano, fondatore dell’Estrema sinistra storica.

²⁸ in *La sanità Pubblica nella nascita dell’Italia contemporanea*, L. Bellani, Atti del I convegno nazionale di storia della medicina veterinaria, Fondazione Iniziative zooprofilattiche e zootecniche, Brescia, 2011, pp 153 e ss

La legge Crispi quindi subordinava il “sanitario” al “politico amministrativo” con la centralizzazione dei poteri nelle figure dei sindaci, prefetti, ministro dell’interno.

Per quanto riguarda l’organizzazione dei Servizi Veterinari sia a livello comunale, provinciale e ministeriale, essa appare più completa nel codice Bertani-Depretis che nella legge Crispi come si vede anche dall’articolo 20 di cui parleremo successivamente; i governi e quindi le leggi da essi emanati erano incerti se istituire come obbligatorio o come facoltativo il servizio veterinario comunale, ma rimane fuori dubbio che i prefetti dovevano appoggiarsi al veterinario provinciale e che anche il ministero si appoggiava a veterinari qualificati.

L’iter di questa legge fu abbastanza travagliato; infatti Francesco Crispi presentò in Senato il 22 novembre 1887 un progetto di legge sulla “tutela dell’igiene e della sanità pubblica” con cui veniva istituito presso il Ministero un Consiglio Superiore di Sanità ed in ogni provincia, alla dipendenza dei prefetti, un consiglio provinciale tra i cui componenti doveva essere scelto un medico provinciale; in entrambi i consigli sedeva anche un medico veterinario.

Nel suo progetto all’articolo 15 del capo VIII si proponeva che in ogni comune non capoluogo il prefetto nominasse un consigliere sanitario dipendente dal Sindaco; che in tutti i comuni ci dovesse essere l’assistenza medico- chirurgica e zoiatrica e che nei comuni con più di 20.000 abitanti si dovessero avere uno o più dottori veterinari, mentre con una popolazione inferiore un veterinario proprio o consorziale.

Nell’articolo 16 si diceva che il medico veterinario doveva vigilare sulla salute degli animali, sulle stalle, macelli e sulle carni macellate e doveva denunciare al Sindaco e al Consigliere Comunale il motivo della morte di un animale.

Potevano ispezionare senza preavviso gli spacci di carne e dovevano fare rapporto sulle contravvenzioni, informare il consigliere sanitario o il medico provinciale della comparsa di epizoozie e prendere provvedimenti di urgenza.

Nell'articolo 17 venivano istituiti i veterinari di confine e di porto su nomina dal Ministro dell'Interno.

Nell'articolo 18 si diceva che ogni provincia dovesse avere la vigilanza zoiatrica effettuata da un veterinario provinciale scelto dal ministro e che il prefetto, dove la quantità di bestiame lo richiedesse, potesse incaricare i veterinari di altri comuni di coadiuvare il veterinario provinciale.

L'articolo 19 affermava che non si poteva esercitare la professione di veterinario se non in possesso di un diploma di abilitazione preso in un istituto o scuola del Regno a ciò autorizzato.

Infine l'articolo 20 sempre del capo VIII lasciava al Prefetto la decisione di imporre ad alcuni comuni di dotarsi di un veterinario municipale quando ce ne fosse stato il bisogno. Questo era il disegno di legge voluto da Crispi, e dai veterinari del Regno, e che in definitiva ricalcava quanto era stato votato al Senato nel 1877 con il ministro Nicotera e che non era mai stato approvato.

Nel progetto finale della Commissione che aveva valutato la proposta di Crispi, però, veniva sì introdotta la figura del Veterinario Provinciale, ma venivano soppressi gli articoli 15 e 16.

Il senato il 24 aprile 1888 discusse il progetto di legge della Commissione e non quello Ministeriale: e fu soprattutto l'articolo 15 a creare discussioni e opinioni contrastanti.

Crispi sosteneva che non potesse esserci un veterinario in tutti i piccoli comuni, ma che comunque ce ne dovesse essere uno a disposizione soprattutto in caso di epizootie; in questo modo egli recepiva solo parzialmente ciò che si chiedeva nei congressi veterinari. Lo stesso congresso universitario veterinario di Milano del 1887 aveva affermato che vi era la necessità di elevare lo studio della veterinaria e di istituire le condotte veterinarie. In questo Congresso Nicola Buonsanti²⁹ nella sua relazione aveva chiesto che gli istituti di veterinaria fossero trasformati in facoltà di Medicina Veterinaria, perdendo definitivamente l'empirismo che aveva sempre caratterizzato questa professione fin dall'epoca medievale.

La discussione in Senato proseguì il 30 aprile e furono approvati gli articoli 18, 19, 20, 21 del capo VIII istituendo così il veterinario provinciale, ma non le condotte veterinarie e si affidava al prefetto l'istituzione dei veterinari municipali.

Il testo approvato il 1 maggio fu discusso alla Camera il 15 dello stesso mese e il dibattito fu ancora più acceso anche sotto la spinta dei congressi veterinari.

Il relatore onorevole M. Panizza, professore di patologia all'università di Roma, sottolineò quanto fosse progredita la scienza veterinaria e la sua raggiunta parità con la medicina umana.

Infine ricordava che le ultime scoperte in ambito parassitario erano avvenute proprio nei laboratori delle scuole veterinarie, e che la grande potenziale ricchezza italiana derivava dall'allevamento che però stentava a decollare per la carenza di veterinari comunali; inoltre la polizia veterinaria era importante per evitare la trasmissione di zoonosi tramite i

²⁹ Nicola Lancillotto Buonsanti, 1846-1924, operò presso la Scuola milanese: ottenuto nel 1873 la qualifica di professore ordinario di patologia chirurgica, medicina operatoria e clinica chirurgica nel 1879 assunse la direzione della Scuola superiore. Si dedicò allora interamente al potenziamento dell'istituzione, annessa al Consorzio degli istituti superiori di Milano già dal 1875 grazie al suo lungimirante contributo, adeguandola al progresso scientifico e tecnologico dell'epoca e rendendola idonea alla formazione di moderni e preparati veterinari.

derivati animali (in quegli anni si collegarono casi di tubercolosi umana all'assunzione di latte di bovini malati).

La Commissione però non aveva inserito l'articolo 15 ovvero l'assistenza zoiatrica obbligatoria a livello comunale per un motivo meramente economico e per, a sua detta, mancanza di medici veterinari in grado di coprire tutto il territorio nazionale; questa motivazione non era nuova, ma era già stata addotta a proposito della legge Rattazzi del 1857.

Sempre la Commissione spiegava la sua scelta affermando che vi erano molti comuni privi di allevamenti zootecnici e che sarebbe bastato negli altri casi il richiamo all'articolo 20 che lasciava alla decisione del Prefetto se imporre un veterinario comunale; in particolare fu emendato il verbo *potere* in *dovere* per quanto riguardava l'opera del prefetto in caso di necessità.

Un altro punto di obiezione era il peso economico che sarebbe derivato ai comuni dall'obbligo di avere anche un medico veterinario.

Crispi però chiese che fosse approvato dalla camera non il testo della Commissione bensì quello del Senato e ciò accadde.

Anche in sede camerale la discussione fu accesa e continuò fino al 19 dicembre 1888.

La legge Crispi-Pagliani³⁰ n. 5849 fu approvata il 22 Dicembre 1888 e a questo punto dell'iter legislativo era costituita da pochi articoli affinché fosse approvata dal Parlamento nel minore tempo possibile; sempre a tal fine non veniva menzionata la direzione della

³⁰ Luigi Pagliani (1847-1932) professore d'igiene dell'Università di Torino, aveva fondato nel 1878 il primo Istituto italiano sperimentale di Igiene e la Società di Igiene di Torino. Nel 1885 il Ministero dell'Interno gli affidò l'inchiesta epidemiologica per la comparsa del colera in Sicilia ed egli indicò le misure profilattiche necessarie. Inizia così la sua collaborazione con il Governo, in particolare con Francesco Crispi. Fu proprio quest'ultimo che, assunta la Presidenza del Consiglio e la titolarità del Ministero dell'Interno, lo chiamò a dirigere la nuova Direzione generale della Sanità pubblica nel 1887, e successivamente lo incaricò di elaborare le norme per una nuova legislazione sanitaria.

Sanità pubblica, ma veniva preposto alla vigilanza igienica e sanitaria il Ministro dell'Interno.

Col RD del 9 ottobre 1889 n. 6442, a cui seguì la circolare del 5 novembre, si definiva il regolamento generale riguardante la struttura della direzione sanitaria. Tale struttura si configurò dunque in questo modo.

Gli organi centrali erano: un direttore, affiancato dal Consiglio superiore di sanità con funzione consultiva; un ufficio del direttore nel quale erano impiegati due funzionari amministrativi e un medico; un'unica divisione, la quarta, articolata in due sezioni amministrative e legali, e in un "Ufficio tecnico" composto da un capo sezione e un segretario entrambi medici, due segretari ingegneri e un disegnatore; due laboratori scientifici d'ispezione igienica; l'Istituto vaccinogeno dello Stato.

Organi periferici erano: in ogni provincia, alle dipendenze del prefetto, un medico provinciale e un Consiglio provinciale di sanità con funzione consultiva; in ogni comune c'era infine un ufficiale sanitario, nominato dal prefetto, su proposta del consiglio provinciale sanitario

L'igiene delle bevande e degli alimenti fu disciplinata indicando le norme generali per la macellazione, per la sorveglianza sui mattatoi e per impedire negli spacci pubblici la vendita di cibi e bevande insalubri, nocivi o adulterati.

Si davano infine le misure contro la diffusione delle malattie infettive dell'uomo e degli animali, specificando quali fossero le malattie per le quali necessitava la denuncia e quali le precauzioni contro la loro diffusione.

La legge del 1888 e il regolamento del 1889 portarono alla nomina, tramite un DM, il 18 marzo 1890 di una Commissione di tecnici con lo scopo di completare le norme che non erano state esaustivamente elaborate e stabilire in modo uniforme per tutto il regno i limiti

per l'indagine sulla salubrità di bevande e alimenti, e i metodi per valutare il loro grado di nocività.

Benché approvata però, la legge stentò a decollare per mancanza di fondi e questo portò la Federazione Veterinaria Italiana nel 1892 a scrivere una nota al ministro dell'Interno chiedendo che fossero nominati i veterinari provinciali in ottemperanza all'articolo 18 e propose nuovamente che fossero resi obbligatori i veterinari comunali o consorziali.

La risposta del Ministero fu molto vaga e nel bilancio del 1893 non vennero destinati fondi al Servizio Veterinario adducendo come motivo la mancanza di essi.

Nel 1894 la federazione chiese nuovamente che si desse attuazione agli articoli approvati e propose una modifica all'articolo 8 del R.D. del 1890³¹ ovvero che la direzione dei macelli pubblici fosse affidata solo a medici veterinari.

Il lavoro della commissione portò all'elaborazione del regolamento speciale per la vigilanza igienica sugli alimenti e sugli oggetti di uso domestico approvato con il R.D. del 3 agosto 1890, n. 7045.

Questo decreto, che venne pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia numero 210 del 6 settembre 1890, riprendeva e specificava quanto scritto nel regolamento generale per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica n. 6442, e determinò i primi interventi organici in materia alimentare.

Nelle disposizioni generali si scriveva che era vietata la fabbricazione, la vendita e la detenzione di prodotti alimentari o bevande che non corrispondessero per natura o qualità alla denominazione con la quale venivano commercializzate.

³¹ Art 8. La direzione e l'ispezione sanitaria dei macelli pubblici devono essere affidate a veterinari, i quali diano prova di possedere le cognizioni pratiche necessarie o, in mancanza di questi, all'ufficiale sanitario locale.

Non veniva considerata l'aggiunta a tali prodotti di sostanze cosiddette "innocue" ovvero che servivano solo per la commercializzazione del prodotto alimentare, a meno che non fossero state aggiunte per aumentarne fraudolentemente il volume o mascherarne la scadente qualità.

Nel caso, quindi, che fossero state aggiunte tali sostanze al prodotto alimentare ne doveva essere indicata la presenza tramite specifica indicazione.

Nella seconda parte, prendendo in esame la macellazione, si chiariva che nei comuni con più di 6000 abitanti dovesse avvenire solo nei macelli pubblici sotto il controllo di un veterinario che avesse dimostrato di averne esperienze o in mancanza di esso di un ufficiale sanitario locale.

Nell'articolo 10 si indicava dove dovevano essere edificati i pubblici macelli, ovvero lontano dall'abitato e in vicinanza di reti ferroviarie in modo da rendere più agevole l'arrivo degli animali destinati alla macellazione.

Nei macelli ci dovevano essere dei locali dove far stazionare gli animali prima della macellazione e permettere al veterinario di visitarli, dei locali dove esaminare i visceri, altri per la lavorazione delle carni, nonché dei locali per gli uffici amministrativi.

Nei comuni dove mancava il macello pubblico in caso di macellazione privata, il veterinario o l'autorità sanitaria dovevano essere avvisati nelle 24 ore precedenti.

Era vietata la macellazione di animali troppo giovani e più in particolare prima del mese di età per i bovini e i suini e prima dei 20 giorni per gli ovini.

Nell'articolo 19 si vietava l'uso alimentare di carne di animali affetti da " rabbia, moccio, farcino, carbonchio, vaiolo e altre zoonosi"³² o altre patologie come per esempio la peste bovina o altre malattie infettive o infiammatorie.

³²Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 210, 6 settembre 1890.

Stava al giudizio del veterinario determinare nel caso di tali patologie se alcuni organi potessero essere salvati e in tal caso venduti con impresso un marchio rosso di forma rettangolare con la sigla “CBM” ovvero come carni di bassa macelleria.

Nell’articolo 25 si parlava più specificatamente delle carni di capi affetti da tubercolosi precisando che sarebbero state vendute come carni di bassa macelleria quelle di soggetti con il primo stadio di malattia e comunque senza interessamento secondario del sistema ghiandolare linfatico: tali carni però dovevano essere esposte alla vendita con un cartello che diceva che andavano consumate solo dopo cotte.

Le carni di bassa macelleria non potevano essere vendute insieme a quelle di buona qualità nello stesso spaccio e non si potevano mescolare specie diverse: nel caso di comuni con meno di 20.000 abitanti l’autorità municipale poteva concedere permessi speciali per la vendita contemporanea delle specie di bovino, suino e ovino, restando escluse però quelle equine.

Negli spacci l’autorità sanitaria doveva fare frequenti ed improvvise visite di controllo e le carni esposte senza adeguata marcatura venivano sequestrate e considerate come merce di contrabbando.

Nei capitoli seguenti venivano presi in esame nel dettaglio gli animali da cortile e la selvaggina, i pesci, crostacei e molluschi e i latticini.

Per quanto riguardava quindi il latte, il burro e surrogati, formaggi e latticini si legiferava che chi volesse aprire una latteria doveva darne annuncio nei 15 giorni precedenti all’autorità municipale e il sindaco negli 8 giorni successivi avrebbe fatto eseguire un controllo dall’autorità sanitaria al fine di verificare le buone condizioni igieniche e la disposizione dei locali rilasciando in caso di esito positivo una licenza.

Ogni capo aggiunto alla stalla doveva essere denunciato nelle 24 ore seguenti al suo arrivo e non potevano prendere parte alle operazioni di mungitura persone convalescenti o con patologie infettive in corso; negli altri casi comunque doveva essere fatta prima della mungitura una disinfezione delle mani con acqua e sapone e aggiungendo preferibilmente, dopo, una soluzione di acido borico al 3%.

Proseguendo venivano prese in esame le uova, i grassi animali e vegetali, i cereali, le farine e i panificati, i frutti, legumi, i funghi (gli articoli riguardanti questi ultimi sono ancora ad oggi in vigore), le conserve, il miele, il the, il cioccolato, le spezie, le acque gazzose e limonate, i profumi, il dentifricio ed infine il petrolio.

Possiamo vedere che ancora mancava una definizione specifica di alimento, intendendo per alimento come si leggeva nel dizionario di Cognizioni Utili diretto dal Dottore Mario Lessona e stampato nel 1905: “l’uomo, come tutti gli animali, lavora, si affatica nella lotta per l’esistenza; ora ogni lavoro produce consumo degli organi, il quale deve essere compensato da *sostanze che si introducono nel tubo digerente* e che, convenientemente modificate, vanno ai tessuti, compensandoli così di quanto hanno perduto, e mettendoli di nuovo nella condizione di poter esplicare nuova energia, nuova attività.”³³

Vediamo quindi che la commestibilità non era un requisito restrittivo per la definizione di alimento e nel Regolamento n. 7045 si parlava anche di utensili da cucina, petrolio o comunque tutto ciò che potesse venire in contatto con qualsiasi sostanza alimentare.

Nel 1896 alla caduta del governo Crispi, con il R.D. 21 giugno n.247 la Direzione di sanità fu soppressa e ridotta a semplice divisione (la quarta) della Direzione generale dell’amministrazione civile.

³³*Dizionario di Cognizioni utili*, a cura di Mario Lessona, Vol I, pag 132, Torino 1905.

Nel gennaio del 1900 col Regio Decreto n.4 tale direzione fu sostituita con un Ispettorato generale di sanità e si provvide a sostituire il regolamento del 1889 con il R.D. 3 febbraio 1901, n. 45.

Nel 1902, con R.D. 28 dicembre, n. 538, (Regolamento per l'esecuzione della legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica) fu finalmente ricostituita e questa volta con dignità di direzione generale, articolata in un Ufficio del direttore generale e tre divisioni: sesta, settima e ottava.

Esaminando più nel dettaglio il testo del decreto n.45 intitolato "Regolamento generale sanitario", che venne pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del Regno n.44, il 21 Febbraio 1901, leggiamo che spettava all'ufficio sanitario presso il Ministero dell'Interno vegliare sulle condizioni di igiene e di sanità pubblica, proporre al Ministro i provvedimenti necessari e vigilarne l'esecuzione, istruire gli affari sui quali doveva esser sentito il Consiglio Superiore di Sanità e presentargli le relazioni.

L'ufficio sanitario era diretto da un medico, e costituito da impiegati tecnici quali i medici e impiegati amministrativi. I prefetti e i sindaci si avvalevano dei medici provinciali, circondariali e degli ufficiali sanitari comunali.

Il consiglio superiore della sanità rispondeva solo al Ministro dell'Interno che lo convocava in sessione ordinaria due volte l'anno, mentre i Consigli Provinciali di Sanità, costituiti preferibilmente da professori universitari di igiene, venivano convocati dal prefetto quattro volte l'anno e tutte le volte che lo giudicava opportuno. Il capo IX trattava dell'assistenza e vigilanza zootica.

Il veterinario provinciale era nominato su proposta motivata di una commissione scelta dal Ministro dell'Interno composta dal capo dell'ufficio sanitario, che lo presiedeva, e da

altri membri scelti tra i professori delle facoltà mediche e delle Scuole Superiori di medicina veterinaria.

Nell'articolo 63 si elencavano i compiti del veterinario comunale in aggiunta all'assistenza zoiatrica (il pubblico ufficiale di riferimento era sempre il prefetto): oltre alla vigilanza sulle condizioni sanitarie del bestiame e sull'igiene delle stalle doveva ispezionare gli animali prima della macellazione, i locali del macello stesso, le carni e i punti vendita e compilare un rapporto annuale sullo stato sanitario del bestiame e sui provvedimenti adottati nel corso dell'anno.

Il capo XII trattava dell'igiene delle bevande e degli alimenti.

Era vietata la vendita o somministrazione di carni di animali malati per malattia, alimenti adulterati oppure “qualunque prodotto alimentare che, o per la sua sostanza o perché in modo anormale preparato, possa riuscire dannoso alla salute di chi ne usa, o che presenti segni di decomposizione anche solo incipiente”³⁴.

Interessante è l'articolo 111 in cui si faceva eccezione per gli animali colpiti da tubercolosi che potevano, qualora la forma fosse circoscritta, essere ammessi al consumo, se in buono stato di nutrizione, mentre se la patologia si presentava grave e diffusa potevano essere venduti solo se bolliti per non meno di trenta minuti sotto il controllo dell'autorità sanitaria.

Gli animali colpiti da affezioni morbo-farcinose, da carbonchio o altre patologie contagiose per l'uomo non potevano essere macellati per il consumo alimentare.

³⁴ Regio Decreto, n.45, Art.107 lett.f.

I comuni con più di seimila abitanti dovevano avere un macello pubblico sorvegliato da un'autorità sanitaria comunale e non si poteva macellare altrove; nel caso invece di comuni più piccoli vi erano regolamenti locali di igiene che assicuravano il costante controllo sanitario delle carni macellate.

Proseguendo si sottolineava che l'autorità sanitaria locale dovesse fare accertamenti frequenti e con i "mezzi scientifici più sicuri"³⁵ sulle condizioni di salute dei bovini da latte, impedendo in caso di animali malati la vendita del latte.

In ogni comune il progetto di regolamento di igiene deliberato dal consiglio comunale doveva essere trasmesso al prefetto per l'approvazione previo parere del consiglio provinciale di sanità.

Il Ministro dell'Interno, sentito il Consiglio superiore di Sanità, poteva in qualsiasi momento riformare o annullare i provvedimenti locali se contrari alle leggi o ai regolamenti in vigore.

In questo regolamento venivano passate in rassegna tutte le professioni sanitarie tra cui i veterinari al cui compito di assistenza zoiatrica, a livello comunale, si aggiungeva il controllo delle carni e delle industrie alimentari.

Come già detto per il regolamento precedente, la definizione di alimento risultava ancora poco circoscritta, tanto che in tale testo si parla ancora di utensili da cucina con particolare interesse alla presenza di zinco e piombo.

Il prefetto rimane la figura di massima importanza a livello provinciale e comunale, tanto da poter, secondo l'articolo 128, obbligare i comuni a creare consorzi ed emettere provvedimenti, e contro questi si può far ricorso al solo Ministro dell'Interno.

³⁵ In Gazzetta Ufficiale del Regno n.44, 21 febbraio 1901.

Il governo Giolitti riprese il problema dell'assetto sanitario e lo riorganizzò con il R.D. 1 agosto 1907 n. 636 seguendo tuttavia le linee che erano state sancite dalla legge Crispi del 1888.

La questione sanitaria fu ripresa in maniera organica con B. Mussolini, capo del Governo e Ministro dell'Interno.

Il 20 dicembre 1928 fu emanato il Regio Decreto n. 3298 col titolo "approvazione del regolamento per la vigilanza sanitaria delle carni", pubblicato poi sulla gazzetta Ufficiale nel numero 36 del 12 febbraio del 1929; questo regolamento abrogava tutte le leggi precedenti in materia.

Nei primi articoli si affermava che la macellazione delle specie bovina, bufalina, ovina, suina ed equina potesse avvenire unicamente nei pubblici macelli, o nei comuni che non erano tenuti ad averne uno, in locali riconosciuti idonei a tale scopo dall'Autorità comunale.

Il Prefetto poteva in accordo col consiglio provinciale di sanità procedere alla creazione di consorzi provinciali dove ce ne fosse bisogno o alla trasformazione in tali dei macelli posti in zone di particolare ubicazione.

Procedendo negli articoli si parlava di come dovessero essere costruiti tali pubblici macelli e che i progetti di costruzione dovevano essere obbligatoriamente accettati dal consiglio provinciali di sanità.

Nei macelli pubblici di particolare rilevanza, come quelli nei capoluoghi di provincia o dove vi era un relativo afflusso di animali, diventava obbligatorio avere un reparto per la macellazione d'urgenza, un frigorifero per la conservazione delle carni, e uno spaccio per la vendita delle carni di bassa macelleria.

Inoltre diventava necessaria la presenza di strumentazioni idonee alla salagione, preparazione, cottura e sterilizzazione delle carni che dovevano essere vendute previo trattamento.

La direzione e l'ispezione dei pubblici macelli dovevano essere affidate a veterinari municipali: negli stabilimenti di elevata importanza tale figura doveva essere scelta tramite concorso con prove scritte ed orali riguardo all'ispezione e alla polizia sanitaria, con giudizio di una commissione di 3 professionisti veterinari nominati dal prefetto.

Era sempre il prefetto a decidere per quali macelli fosse necessario tale concorso.

Il titolo II parlava delle modalità di macellazione, dell'ispezione delle carni, che come recita l'articolo 12 “deve essere metodica, accurata e minuziosa”.

Successivamente alla visita *ante e post mortem*, a prova dell'avvenuta ispezione, le carni e i visceri ritenuti idonei al consumo dovevano essere bollati col bollo del comune, munito della sigla “V.S.” ovvero visita sanitaria; le carni equine dovevano avere in aggiunta a questa sigla anche la scritta a grandi lettere della specie di appartenenza.

Le carni classificate come bassa macelleria, come quelle “di animali morti per traumatismo, annegamento, soffocazione, asfissia, strapazzo, echinococco del cuore, aneurismi, emorragie interne da alterazione dei casi, embolismi, cardiopatie, afta apoplettica, shock post operatorio [...]”³⁶ potevano essere vendute come tali dopo referto “nettamente favorevole”, in mancanza di cui si richiedeva un parere collegiale rivolgendosi al veterinario provinciale o ad un docente di ispezione, oppure ad uno dei direttori dei macelli più importanti della provincia.

³⁶ R.D n.3298, art. 20.

Le carni di bassa macelleria potevano essere vendute solo se bollate come tali e nel macello di produzione doveva essere conservato per almeno 3 mesi un verbale su carta intestata del comune dove si spiegavano i motivi di tale declassazione.

Proseguendo si trattavano le carni derivate da animali avvelenati da alcaloidi o piante velenose assegnandole alla bassa macelleria se questi venivano dissanguati ed eviscerati prontamente; anche le carni con lesioni tubercolari a carattere localizzato, se si poteva escludere la diffusione ematogena della patologia, potevano essere vendute, benché svalutate, senza alcun trattamento, mentre in caso di stadi con lesioni maggiormente infiltranti, doveva essere obbligatorio il trattamento termico.

In caso di presenza di parassiti spettava al veterinario la decisione su come destinare tali carni, mentre se si trattava di *Trichina Spiralis* era obbligatoria la distruzione delle carcasce.

Nel titolo III si parlava delle disposizioni riguardanti gli spacci di carne fresca, congelata, o preparata; era obbligatorio richiedere un'autorizzazione all'autorità comunale che veniva ceduta in seguito ad ispezione da parte di un veterinario comunale.

Nel capitolo successivo si elencavano le disposizioni in merito alle preparazioni carnee come gli insaccati, sottolineando che per tale preparazione era vietato l'uso delle carni di bassa macelleria, pena il sequestro e l'intervento dell'autorità giudiziaria; infine per la preparazione di insaccati non si potevano mescolare carni di specie diverse senza la preventiva autorizzazione del prefetto e apposizione di particolari bolli metallici sul prodotto finito³⁷.

Negli articoli successivi si trattavano le carni del pollame, della selvaggina e dei conigli.

Nel titolo VIII venivano infine raccolte le disposizioni generali.

³⁷ RD n.3298, art. 55

A differenza dei regolamenti precedenti, si passa da una visione non organica di alimento ad una più specifica ed attenta alla salute del consumatore e molti degli articoli esaminati possono essere visti come il punto di partenza delle più moderne disposizioni.

In questo decreto vediamo riferimenti non solo agli animali da macello, con una minuziosa analisi delle patologie che potevano interessarli, ma anche di come dovevano presentarsi gli spacci: per esempio si richiedeva che avessero il pavimento e le pareti fino a 2 metri di materiale facilmente lavabile e le superfici di lavoro in marmo.

Si inizia anche a prestare maggiormente attenzione all'etichettatura dei prodotti, come quelli in scatola, che doveva precisare non solo il contenuto, ma anche il “nome della ditta produttrice e la marca di fabbrica”³⁸; nel testo troviamo anche numerose disposizioni riguardanti il trattamento delle carni in scatola, insaccate e congelate e del personale addetto, che doveva essere provvisto di certificato medico e sottoposto a regolari visite.

L'anno successivo venne pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 1929 il Regio Decreto n. 994 che approvava il regolamento sulla vigilanza igienica del latte destinato al consumo diretto.

Era composto da 11 titoli per un totale di 51 articoli tutti riguardanti le stalle e il latte.

Inizialmente si parlava dei ricoveri per gli animali e dei locali annessi: chiunque volesse aprire una “vaccheria” doveva chiedere un'autorizzazione al podestà allegando una descrizione dell'ubicazione e della struttura, ed informare di quanti animali avrebbe contenuto e di quale razza.

Alla domanda seguiva un controllo da parte di un veterinario per quanto concerneva la parte zootecnica, mentre un ufficiale sanitario controllava lo stato sanitario del personale di stalla.

³⁸ RD n.3298, art. 58

Dopo tali accertamenti, a cui seguiva una relazione scritta del sopralluogo, il podestà concedeva o meno il permesso richiesto.

Secondo tale regolamento ogni animale doveva avere a disposizione almeno 3 mq di spazio, a meno che il veterinario non ritenesse sufficienti le finestre e le canne di ventilazione presenti.

Gli animali lattiferi dovevano essere visitati dal veterinario comunale che rilasciava un certificato “da staccare dal registro a madre e figlia”³⁹, di cui la madre doveva essere conservata in comune e la figlia rimaneva in allevamento per eventuali controlli del veterinario provinciale.

L'alimentazione doveva essere fornita da foraggi privi di sostanze velenose o che potessero influenzare le proprietà organolettiche del latte.

Gli articoli 8 e 9 legiferavano i comportamenti da tenersi in caso di malattia infettiva del bestiame (o non infettiva, nel regolamento si parla precisamente di “malattia febbrile”); in questi casi doveva essere avvertita l'autorità comunale che tramite un veterinario comunale dava le necessarie disposizioni.

In caso di patologie dell'apparato mammario, o di natura gastroenterica, nonché in caso di tubercolosi diagnosticabile clinicamente o afta epizootica era vietato la vendita del latte.

Il veterinario comunale era obbligato come pubblico ufficiale a fare periodiche ispezioni sanitarie agli animali di stalla, inviando una relazione al veterinario provinciale.

Il personale della stalla era invece soggetto a periodici controlli da parte dell'ufficiale sanitario con rilascio di certificati, con obbligo di denuncia a tale autorità qualora ci fossero stati casi di malattie trasmissibili.

³⁹ R.D n. 994, art.6.

Il titolo IV del R.D. descriveva ampiamente le caratteristiche che dovevano avere il latte bovino e le varie fasi della mungitura.

Si legiferava che il latte che non venisse mandato alla centrale nelle 2⁴⁰ ore successive alla mungitura nei mesi caldi e 4 ore nei mesi freddi venisse refrigerato; per tali operazioni dovevano essere usati esclusivamente recipienti riconosciuti idonei dall'autorità sanitaria locale.

Il titolo VI trattava delle centrali del latte e delle caratteristiche che dovevano avere per essere autorizzate a raccogliere il latte per destinarlo poi ai processi di pastorizzazione, o altri trattamenti che fossero stati riconosciuti idonei per assicurare la salubrità del prodotto; i progetti di apertura di una centrale dovevano essere approvati dal prefetto dopo che fosse stato sentito il parere del consiglio provinciali di sanità.

Ogni comune che possedesse una centrale era obbligato a non vendere altro latte se non quello da potersi consumare “crudo”; sui trattamenti che questo tipo di prodotto doveva subire si rimandava al titolo VII.

Chiunque infatti “vuol produrre e mettere in commercio latte da potersi consumare crudo, deve ottenere speciale autorizzazione dall'autorità comunale che la concede previo assentimento dell'autorità prefettizia [...]”⁴¹.

Come si è già detto per il regolamento sulla carne del 1928, anche questo relativo al latte presentava una più specifica focalizzazione sul tema prettamente alimentare, riferendosi esclusivamente ad un prodotto piuttosto che inserirlo in modo generico tra altri alimenti, come abbiamo visto nei regolamenti precedenti.

Va sottolineato tuttavia che l'importanza dell'autorità prefettizia rimane ancora invariata.

⁴⁰R.D n. 994 art. 18

⁴¹ R.D n. 994, art. 31

Un nuovo testo unico della sanità fu approvato con il R.D. 27 Luglio 1934 n. 1265, ma anche questo fondamentalmente non si discostava dalle linee guida già stabilite in quanto si mantenevano come organi centrali la Direzione generale della sanità, sempre dipendente dal Ministero dell'Interno, affiancata dal Consiglio Superiore di Sanità e dagli Istituti di Ricerca, e come organi periferici il Prefetto, il Consiglio provinciale di sanità, il medico provinciale, i laboratori provinciali di igiene e profilassi, gli ufficiali sanitari marittimi, di frontiera, degli aeroporti, il sindaco e l'ufficiale sanitario.

L'interconnessione tra diritto all'alimentazione e diritto alla salute inteso come salubrità degli alimenti, nel nostro paese, appare con evidenza già da questo testo unico delle leggi sanitarie.

La sezione I del Titolo IV, che non a caso si intitolava "Della tutela igienica dell'alimentazione, dell'acqua potabile e degli oggetti di uso personale", era infatti dedicato alla vigilanza igienica "sulla genuinità e salubrità degli alimenti e delle bevande".

Tali articoli prevedevano il controllo da parte dell'autorità sanitaria al fine di assicurare la tutela della sanità pubblica e a questo proposito era designato un prefetto che poteva disporre della chiusura, temporanea o permanente, di uno stabilimento commerciale presso il quale fossero state poste in vendita sostanze in qualsiasi modo pericolose per la salute pubblica.

Le successive Sezioni del medesimo Titolo erano dedicate alla tutela di specifiche sostanze alimentari e più precisamente al granturco (Sezione II), ai recipienti destinati alla preparazione o alla conservazione di alimenti e bevande (Sezione III), all'acqua potabile (Sezione IV), dei colori nocivi per la salute (Sezione V) e dell'alcool diverso da quello etilico (Sezione IV).

Il Titolo IV fu poi modificato dalla legge n. 283 del 1962 e e dal suo regolamento esecutivo.

Fino alla riforma del 1978, questo decreto fissò le specifiche funzioni dei singoli organi dell'amministrazione sanitaria.

Con il DL. 417 del 12 luglio 1945 fu istituito l'Alto Commissariato per l'Igiene e la Sanità pubblica, alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il successivo DL del 31 luglio 1945 n. 446 ne venivano spiegate le funzioni e le competenze; inoltre veniva soppressa la Direzione Generale della Sanità.

È interessante riportare l'Articolo 2 di tale decreto che così recita:

L'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica esercita tutte le attribuzioni spettanti al Ministero dell'interno in materia di igiene e sanità pubblica, ai sensi del testo unico delle leggi sanitarie approvato con R. decreto 27 luglio 1934, n. 1205, e delle altre disposizioni vigenti. Restano ferme le attribuzioni spettanti ai Prefetti in materia di igiene e sanità pubblica, i quali, nella materia di competenza dell'Alto Commissario, riferiscono direttamente a questo e sono tenuti ad eseguirne le disposizioni. Parimenti tutti gli uffici statali e gli enti pubblici che abbiano attribuzioni in materia di igiene e sanità pubblica riferiscono, per quanto attiene a dette attribuzioni, all'Alto Commissario e sono tenuti ad eseguirne le direttive⁴².

Con la legge del 13 marzo 1958 n. 296 fu istituito il Ministero della Sanità sorto dall'esigenza di dare piena attuazione all'articolo 32 della Costituzione che afferma:

“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”.

⁴²GU Serie Generale n.99 del 18-8-1945

Le competenze espletate fino ad allora, in materia di sanità, dall'Alto Commissariato e dalle altre Amministrazioni furono assorbite dal Ministero della Sanità, mentre a livello periferico rimanevano le figure del Medico e del Veterinario provinciale, coordinate dal prefetto, insieme agli Uffici Sanitari dei comuni, dei consorzi e gli uffici sanitari speciali (di confine, porto e di aeroporto).

La struttura centrale era costituita da 7 Direzioni Generali:

- Direzione generale degli affari amministrativi e del personale,
- Direzione generale dei servizi dell'igiene pubblica
- Direzione generale dei servizi di medicina sociale
- Direzione generale del servizio farmaceutico
- Direzione generale dei servizi veterinari
- Direzione generale per l'igiene degli alimenti e la nutrizione
- Direzione generale degli ospedali

A queste direzioni si aggiungevano il Consiglio Superiore di Sanità e relativa Segreteria, l'Ufficio rapporti internazionali, il Centro Studi e il Servizio ispettivo centrale.

Il 30 aprile 1962 venne emanata la legge n.283, fondamentale per la sicurezza alimentare, che modificava gli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del R.D. del 27 luglio 1934 n.1265 che regolamentava l'igiene della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

CAPITOLO 2

LA LEGGE 283/62

2.1 ANALISI DEL CONTESTO STORICO: DAGLI ANNI CINQUANTA AL DUEMILA.

La normativa CEE concernente le modalità ed il controllo delle fasi di produzione e distribuzione degli alimenti di origine animale è stata caratterizzata da una numerosa serie di atti di tipo “verticale”, ovvero riferiti ai singoli comparti produttivi, emanati in un’ottica oramai superata che però rispecchiava all’epoca della nascita della Comunità Economica Europea (CEE), con il Trattato di Roma del 1957, lo strumento scelto dal legislatore per arrivare a liberalizzare gli scambi commerciali all’interno dei confini europei (Art. 30 del Trattato⁴³).

Fra i primi anni ’60 e la metà degli anni ’80, però, l’aspetto igienico non era avvertito ancora come una necessità primaria, prevaleva infatti l’urgenza della quantità sulla qualità, intesa come salubrità⁴⁴, e l’attività di tutela della salute dei cittadini era affidata ai singoli stati membri che si dedicarono soprattutto a stabilire una normativa relativa agli aspetti tecnici delle produzioni alimentari con le cosiddette “leggi ricetta”⁴⁵ che spesso si dimostrarono essere un ostacolo piuttosto che una facilitazione alla libera circolazione delle derrate alimentari per la diversità delle disposizioni nazionali in materia.

⁴³ Il trattato venne stipulato tra 6 soli Stati: Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Francia, Germania, Belgio. L’articolo 30 recita: “Senza pregiudizio delle disposizioni che seguono, sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all’importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente”.

⁴⁴ Paolo Rossetti, “Le normative verticali nel contesto della evoluzione della normativa verso una autorità europea e nazionale della sicurezza alimentare”, Rivista “*Il progresso veterinario*”, n.7 del 15 luglio 2002, p.1

⁴⁵ Rubino Vito, “la riforma della normativa comunitaria sull’igiene delle produzioni alimentari: dall’autocontrollo alla sicurezza alimentare”, Diritto&Diritti, www.diritti.it, Giulio Ottaviano Edizioni, Aprile 2002.

Nel nostro paese il concetto di autorizzazione e di controllo delle produzioni alimentari trovarono una prima organica sistemazione giuridica con la legge che andremo ad analizzare.

La legge n. 283 del 30 aprile 1962 fu di fondamentale importanza per la tutela della sicurezza degli alimenti, così come il suo regolamento di attuazione emanato con ben 18 anni di ritardo ovvero il DPR 327/80, e si presentava sì come un testo normativo alquanto complesso di carattere amministrativo, ma con importanti inserti di carattere penale, come tutta la normativa dell'epoca, destinato a regolare l'intero ciclo merceologico del prodotto alimentare, dalla preparazione alla distribuzione; fino ad oggi è rimasta, se pur modificata in parte dalla legge 441/63, uno dei punti di riferimento, non solo storico, per la legislazione alimentare di carattere nazionale.

Questa legge modificava gli articoli 242, 243, 247, 250 e 262⁴⁶-del regio decreto del 27 luglio 1934 n. 1265 (anche detto Testo Unico delle leggi sanitarie) e disciplinava l'igiene della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

Lo sviluppo della produzione industriale, l'inarrestabile urbanizzazione, nonché la crescita del potere d'acquisto di ampi strati della popolazione furono fattori determinanti una sempre maggiore complessità nella produzione e nel commercio degli alimenti ed al contempo elevate massificazioni e standardizzazioni nei consumi⁴⁷.

Questo sviluppo economico-sociale, che interessò l'intero territorio europeo, portò due conseguenze fondamentali: la prima dovuta al fatto che l'eventuale nocività di una partita

⁴⁶ Art. 242. Sono soggetti a vigilanza; per la tutela della sanità pubblica, i fabbricanti e i commercianti di sostanze alimentari e di bevande di ogni specie. A tale scopo le autorità sanitarie possono fare eseguire ispezioni e visite ai locali di produzione e di smercio delle sostanze e bevande anzidette.

Art. 243. Il prefetto, indipendentemente dal procedimento penale, può disporre la chiusura dell'esercizio da un mese a un anno contro chiunque detiene per il commercio, pone in commercio; ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate per l'alimentazione, che siano riconosciute non genuine o corrotte o adulterate o comunque pericolose per la salute pubblica. Nei casi di recidiva o di particolare gravità, il prefetto può ordinare la chiusura definitiva dell'esercizio. Il provvedimento del prefetto è definitivo.

Art. 247. Chiunque con la cattiva stagnatura, o in altro modo, rende nociva alla salute utensili o recipienti destinati alla preparazione o alla conservazione di alimenti o bevande, ovvero detiene per il commercio o pone in commercio tali oggetti è punito con l'ammenda da lire trecento a duemila. Il prefetto, indipendentemente dal procedimento penale, può ordinare la chiusura dell'esercizio da un mese ad un anno. Il provvedimento del prefetto è definitivo.

Art. 250. Il Ministro per l'interno, sentito il parere del Consiglio superiore di sanità, approva l'elenco dei colori nocivi, che non possono essere impiegati nella preparazione delle sostanze alimentari e delle bevande e di quelli che non possono essere usati per la colorazione delle stoffe, tappezzerie, giocattoli, carte destinate a involgere sostanze alimentari o altri oggetti di uso personale o domestico. Chiunque impiega in qualsiasi modo i colori compresi nel suddetto elenco per la colorazione delle sostanze od oggetti sopra specificati, ovvero vende tali sostanze od oggetti è punito con l'ammenda da lire duecento a duemila. In caso di recidiva il prefetto può ordinare la chiusura dell'opificio o del negozio per un periodo non superiore a tre mesi. Il provvedimento del prefetto è definitivo.

Art. 262. Non possono essere addette alla preparazione, manipolazione e vendita di alimenti e bevande, persone che non abbiano precedentemente subito la visita dell'ufficiale sanitario, il quale accerta che le persone medesime non siano affette da malattia infettiva diffusiva o da postumi di essa che le mettano in condizione di contagiare altri. Il contravventore è punito con l'ammenda da lire duecento a duemila. Chiunque assume o trattiene in servizio, per la preparazione, manipolazione e vendita di alimenti e bevande, persona, anche se appartenente alla propria famiglia, che dalla visita sanitaria sia risultata nelle condizioni indicate nel primo comma, è punito con la reclusione da un mese ad un anno. La stessa pena si applica a carico di chi, malgrado a visita sanitaria abbia constatato sulla sua persona la sussistenza delle condizioni predette, continui ad attendere direttamente alla preparazione, manipolazione e vendita di alimenti e bevande. Il podestà, quando ritenga che possano sussistere i pericoli di contagio indicati nel primo comma, ha facoltà di disporre gli opportuni accertamenti sanitari e adottare i provvedimenti necessari alla tutela della salute pubblica.

⁴⁷ C. Ricci, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e alla qualità degli alimenti*, Giuffrè editore, Milano, 2012, p.332

di alimenti era oramai in grado di produrre effetti diretti su un numero di consumatori sempre più ampio; la seconda dovuta alla crescente carenza di informazioni possedute dal consumatore, all'interno di un mercato che oramai superava i confini nazionali, riguardo alla sicurezza, alle tecniche di produzione e al luogo di provenienza del prodotto alimentare.

A quanto detto si sommano poi i maggiori rischi derivanti dalle nuove tecniche di lavorazione dei prodotti, dal crescente utilizzo di sostanze chimiche sia nella produzione primaria come per esempio gli antiparassitari che nella successiva fase della trasformazione, basti pensare agli additivi alimentari.

Negli anni sessanta infatti l'ampio uso di queste sostanze iniziò a creare qualche dubbio su una eventuale scarsa sicurezza e si ritenne necessario un controllo legislativo; gli additivi vennero menzionati per la prima volta nel 1962 proprio nella legge n. 283 dove si stabilì che il loro uso da parte delle industrie doveva essere preventivamente approvato dal Ministero della Salute.

Dal presentarsi di tali novità nel settore produttivo alimentare maturarono le premure del legislatore, il cui primo obiettivo in materia si identificò esclusivamente con l'assicurare la salubrità e l'igiene dei prodotti destinati all'alimentazione umana.

2.2 IL CARATTERE NON ORGANICO DELLA LEGGE 283/62

La legge 283/1962 è pertanto il primo testo legislativo esclusivamente dedicato alla salubrità e all'igiene degli alimenti e fondante un primo elementare regime di responsabilità specificamente previsto nei confronti degli operatori del settore alimentare; inoltre aveva lo scopo di limitare gli effetti negativi della frammentazione legislativa in materia alimentare, rappresentando pertanto una vera e propria legge quadro del settore.⁴⁸

Ad essa però si dovettero affiancare necessariamente norme di carattere verticale destinate a disciplinare la produzione e la commercializzazione dei singoli alimenti.

Infatti, pur definendo i principi generali della legislazione in materia alimentare, non presentava i caratteri di una legge organica:

ovvero come una legge che dando concreta attuazione a determinati principi generali (costituzionali), disciplina in modo complessivo e sistematico la materia oggetto delle sue disposizioni, tutte armoniosamente coordinate in vista dell'obiettivo perseguito dalla legge stessa⁴⁹.

Infatti già nell'articolo 23, ultimo comma, che recitava: “entro un anno dell'entrata in vigore della presente legge il Governo deve emanare il regolamento per la sua esecuzione”, si attribuiva all'esecutivo il potere di determinare le modalità di applicazione dei principi da essa definiti.

Tuttavia si deve notare che questo regolamento di esecuzione, ovvero il DPR 327/80, che avrebbe dovuto essere adottato prima del 5 giugno 1963 (poiché la legge entrò in vigore

⁴⁸ C. Ricci, *la tutela multilivello del diritto alla sicurezze e alla qualità degli alimenti*, Giuffrè editore, Milano, 2012, p.336.

⁴⁹ Sergio Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, FrancoAngeli editore, Milano 2001, p.77 e ss.

il 5 Giugno 1962) fu finalmente emanato soltanto il 25 Marzo 1980 e, pubblicato il 16 Luglio dello stesso anno, entrò in vigore il 16 Ottobre 1980⁵⁰.

Come dice Sergio Ventura:

non sorprende quindi il fatto che in Italia i prodotti alimentari sono disciplinati per la maggior parte non già da norme emanate dal potere esecutivo ma da leggi formali aventi lo stesso rango della legge 283 del 1962 e completate anch'esse, se del caso, da regolamenti d'esecuzione.

Ci si trova quindi in presenza di un vasto complesso di leggi complementari rispetto a quella del 1962 che dettano norme di composizione e qualità di determinati prodotti alimentari (aceto, acqua minerale, birra, burro etc...)⁵¹.

Quindi la legge 283 fungeva da testo organico di base per alcuni temi, come per esempio i materiali e oggetti destinati ad entrare in contatto con gli alimenti (articoli 5, 10, 11 della legge) mentre in alcune sue parti rimase incompleta in quanto si rimandava a leggi specifiche successive che non vennero mai emanate, basti pensare al comma c) dell'articolo 5 che rimandava a successive ordinanze ministeriali la definizione dei limiti per le cariche microbiche negli alimenti, e che in realtà non vennero mai dati, eccetto che per la *Listeria* tramite un'ordinanza ministeriale del 7 dicembre 1993.

Uno dei motivi dell'incompletezza di questa legge può trovarsi nella fretta che portò alla sua approvazione mentre era ancora, probabilmente, in fase di sistemazione, a seguito dello scandalo del presunto uso di "bachelite" nelle produzioni casearie, che i giornali dell'epoca spettacolarizzarono sintetizzando la presunta frode come quella dell'impiego

⁵⁰ D.P.R. 26 marzo 1980, n.327 (G.U. n.193 del 16 luglio 1980)

⁵¹ S. Ventura, Op.cit, p. 77 e ss.

dei “manici d’ombrello”⁵² nelle lavorazioni casearie (ciò perché pare che quei manici fossero costituiti spesso da bachelite); per la necessità di tranquillizzare prontamente l’opinione pubblica si affrettò l’invio al Parlamento della legge.

In conclusione la legge 283 può essere valutata in modo diverso a seconda che la si esamini dal punto di vista del suo campo di applicazione, della sua natura, o del suo obiettivo principale⁵³.

Indubbiamente il suo campo di applicazione non copre tutta la materia alimentare, visto che già dal titolo si dichiara limitarsi alla disciplina igienica degli alimenti, ma le sue disposizioni non esauriscono tutta la tematica in esame, ma rimane incompleta in alcune sue parti, ed inoltre contiene norme che vanno oltre l’igiene in senso stretto come per esempio l’etichettatura⁵⁴; tutto ciò descrive un campo di applicazione non ben definito e che può creare difficoltà interpretative.

Sotto il profilo della natura, invece, contiene tutte disposizioni di carattere penale che però vennero modificate in seguito alla depenalizzazione che interessò prima gli articoli 8, 14, 17, in virtù degli articoli 34 (lettera e) e 38 della legge 24 novembre 1981 n. 689 recante “modifiche al sistema penale”⁵⁵, e successivamente gli articoli 2, 4, 9, 10, 11, 13 in virtù del D.l.vo 30 dicembre 1990, n. 507⁵⁶ preso in attuazione dell’articolo 1 della legge 25 giugno 1999 n. 205⁵⁷.

⁵² Carlo e Corinna Correr, “I secondi 50 anni della legge 283/62”, Rivista di Alimenti Bevande, n.5/2013.

⁵³ S. Ventura, Op. cit, p.62.

⁵⁴ cfr. art. 13: È vietato offrire in vendita o propagandare a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose.

⁵⁵ G.U n. 329 de 30 novembre 1981, suppl. ord.

⁵⁶ G.U. n. 306 del 31 dicembre 1999, serie gen. Suppl.ord.

⁵⁷ Legge recante delega al governo per la *depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario* (G.U. n. 149 del 28 giugno 1999), cfr Carlo Correr, *la depealizzazione dei reati alimentari*, ed. Maggioli, 1999, pp. 25.

In seguito a quanto detto, la legge ha progressivamente modificato il suo carattere originario di legge penale e ad oggi risulta dover quindi essere inquadrata nell'ambito della normativa amministrativa.

Sotto il terzo profilo, infine, l'obbiettivo principale della legge resta comunque la protezione della salute.

2.3 ASPETTI PENALI ED AMMINISTRATIVI

All'epoca le norme concernenti la legislazione alimentare nascevano come un insieme di disposizioni, di fonte nazionale, dirette a proporre divieti, sanzionati spesso penalmente; in tale ottica va inquadrata pertanto la legge 283 del 30 aprile 1962 che infatti si prefissava di "limitare gli effetti negativi derivanti dalla ipertrofia e dalla frammentazione della normativa penale in materia alimentare"⁵⁸ e di costituire la normativa di riferimento in materia di produzione e vendita di alimenti e bevande.

Si presentava come un testo di carattere penale basato su un modello preventivo: il motivo per cui nel 1962 il Parlamento italiano ritenne di votare un tale insieme organico di contravvenzioni alimentari è presto detto: da un lato l'esigenza di adattare la disciplina giuridica alle innovazioni tecnologiche che nel volgere di pochi anni avevano interessato l'industria alimentare, soprattutto riguardo ai già citati additivi, dall'altro la necessità di superare le difficoltà tecniche di repressione penale di condotte fraudolente.

Per mezzo secolo la legge ebbe quindi un ruolo fondamentale nella tutela dell'igiene dei prodotti alimentari, poi perse parte della sua importanza a causa di interventi legislativi abrogativi e sostitutivi, dichiarazioni della Corte Costituzionale relative alla legittimità delle singole parti, introduzione di norme regionali, interventi di depenalizzazione di cui alla legge n.689/1981 e al D.lgs. n.507/1999, entrata in vigore della normativa comunitaria prima di carattere verticale (si ricordi il 93/43/CEE, recepita col D.lgs. n.155/97) e poi orizzontale col Pacchetto Igiene del 2004.

Dobbiamo ricordare inoltre le modifiche avvenute in seguito al Reg n.882/04, che preve-

⁵⁸ Cfr. A. Bernardi, *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare dopo la riforma del 1999*, Relazione svolta in occasione del Convegno su "Responsabilidad penal por dectosen productos destinados a los consumidores", Valencia, 13-15 ottobre 2004.

deva un sistema sanzionatorio di competenza dei singoli Stati Membri, e al Decreto Legislativo n.193/07 che fissava le autorità competenti e le sanzioni da applicare per la violazione dei regolamenti e che con il suo articolo 3 abrogava l'articolo 2; ha invece resistito l'articolo 5 rimasto peraltro di natura penale.

Tale legge andò a delineare un quadro normativo di fine repressivo che poi ha ceduto il posto col D.lgs. 155 del 1997 ad una legislazione in cui la costrizione cede il passo alla prevenzione e in cui l'Organo pubblico non è più un "accertatore", ma bensì un collaboratore dei destinatari dei controlli per il raggiungimento di un più elevato livello di sicurezza igienica degli alimenti.

Il controllo dei prodotti destinati all'alimentazione e le attività ad essi connessi sono pertanto sottoposti in Italia al rispetto di un impianto normativo che fa capo da un lato a leggi quadro che disciplinano la materia ed individuano il modello preventivo (ovvero la legge n. 283/62, DPR 327/80, D.lgs. 123/93) e dall'altro ad una serie di norme che disciplinano comparti specifici ed alimenti particolari, di cui le più recenti derivano dal recepimento delle direttive dell'Unione Europea.

Va sottolineato come l'intero scenario normativo evidenzi una particolare complessità causata prevalentemente dalla discontinuità di formazione e dal continuo sovrapporsi di leggi, regolamenti, disposizioni, la cui coerenza non è sempre scontata.

Queste le ragioni che ci inducono a ricercare dove possibile quelle fonti le quali in modo organico possano sostanziarsi come basi e principi ordinatori ed ispiratori delle successive "produzioni normative".

L'impianto sanzionatorio in tema di reati alimentari, almeno sino all'entrata in vigore del D.lgs. n. 507/1999 sulla "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio", si caratterizzava per un duplice aspetto: da un lato la prevalenza della sanzione

penale rispetto a quella amministrativa e dall'altro “un insieme di fattispecie penali frammentate e frammentarie, stratificate e talora sovrapposte”⁵⁹.

L'obiettivo della normativa risultava quindi essere quello di accertare e punire situazioni di pericolo presunto al fine di prevedere più gravi ipotesi di attentato alla salute pubblica; si perseguiva perciò quella condotta che potesse condurre alla produzione ovvero alla vendita di prodotti alimentari insalubri.

Proprio per tale caratteristica la prova dell'insalubrità non doveva necessariamente essere ricercata attraverso le analisi di laboratorio, ma bastava desumerla da altri elementi quali per esempio l'ispezione effettuata tramite un semplice esame visivo teso ad evidenziare una cattiva conservazione del prodotto o l'invasione del medesimo da parte di parassiti.

La relazione della Commissione Ministeriale, nella seduta dell'11 aprile 1962, evidenziò la mancanza di una legge quadro la quale dettasse le norme fondamentali di una moderna legislazione, in assenza di “uno strumento che riproduca, sul piano legislativo, merceologico, norme attuali ed efficaci”.

⁵⁹ Cfr. A. Bernardi, op.cit.

Successivamente all'opera di depenalizzazione gran parte degli illeciti penali sono diventati di pertinenza amministrativa: le sanzioni nel settore alimentare, quindi, possono essere di natura penale o amministrativa⁶⁰.

⁶⁰ In Italia, per l'applicazione di una sanzione, anche amministrativa, vige il principio di legalità (art. 1 legge n. 689/1981) in base al quale solo con una legge è possibile fissare sanzioni. La nascita dell'illecito amministrativo si può collocare con l'entrata in vigore della legge 24 novembre 1981, n. 689, titolata "Modifiche al sistema penale". La legge introduce un sistema compiuto di illecito e sanzione amministrativa, prevedendo principi generali, eccezioni, applicabilità e competenze. L'illecito amministrativo è modellato sulla struttura del reato; infatti la legge 689/1981 ricalca gli istituti penalistici del principio di legalità, della capacità di intendere e di volere, dell'elemento soggettivo dell'illecito, le cause di esclusione della punibilità, il concorso di persone. La constatazione degli illeciti amministrativi è affidata agli organi amministrativi che svolgono attività di polizia amministrativa. La sanzione è effettiva in quanto è previsto il pagamento di una somma di denaro che può essere riscosso in maniera coattiva. Il medesimo articolo 11 garantisce anche la proporzionalità della sanzione, in quanto nell'irrogazione della medesima si deve tenere conto di vari fattori tra cui la gravità della violazione. La dissuasività è assicurata dall'entità della stessa e dalla possibilità di applicare, oltre alla misura del pagamento, sanzioni accessorie quali la confisca (art. 24 legge 689/1981) il sequestro (art. 19 legge 689/1981) e, per quanto concerne la vigilanza sulle norme in materia di igiene degli alimenti, la chiusura dello stabilimento (art. 8 decreto legislativo 30/12/1999, n. 507 e art. 517 bis codice penale). Inoltre la medesima legge prevede l'istituto della "reiterazione" (commissione di una successiva violazione della stessa indole) in presenza della quale si decade da alcuni benefici. Per le sanzioni amministrative pecuniarie, vige un procedimento applicativo di natura essenzialmente amministrativa, incentrato su una "ordinanza-ingiunzione" dell'autorità competente, con l'intervento del giudice ordinario solo a seguito di ricorso di "opposizione" dell'interessato. Il procedimento amministrativo sanzionatorio principia con un'attività di accertamento, al termine del quale l'autorità, se lo ritiene fondato, determina la somma dovuta a titolo di sanzione e ne ingiunge il pagamento, altrimenti emette un'ordinanza motivata di archiviazione degli atti. L'autorità competente, oltre a decidere sull'esistenza dell'illecito e sull'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, si pronuncia sui provvedimenti cautelari di sequestro che hanno la funzione di vincolare un bene e impedirne la circolazione al fine dell'applicazione della sanzione accessoria della confisca. Parlando dunque di sanzioni amministrative per la legislazione alimentare è d'obbligo trattare brevemente di cosa sia il diritto amministrativo. Il diritto amministrativo è un ramo del diritto pubblico le cui norme regolano l'organizzazione dell'amministrazione pubblica e il rapporto tra questa e i cittadini. La pubblica amministrazione a sua volta ha il compito di realizzare praticamente quanto deciso dal Parlamento e dal Governo. Il diritto amministrativo può essere suddiviso in 3 parti: la prima parte, generale, che tratta degli istituti sostanziali, una parte speciale che si interessa della sicurezza pubblica, e una parte processuale, dato che il processo amministrativo ha regole proprie rispetto ad altri *itinerari* processuali. Per quanto riguarda la sicurezza pubblica va sottolineato che omissioni o trasgressioni in tale ambito da parte di privati vengono sanzionate con pene, poiché rientrano nel diritto penale. Gli strumenti del diritto amministrativo sono i cosiddetti atti amministrativi che a loro volta si distinguono in atti amministrativi in senso stretto e in provvedimenti. Il provvedimento amministrativo si caratterizza per essere manifestazione della volontà dell'ente pubblico e crea, modifica, estingue una determinata situazione giuridica soggettiva al fine di realizzare un particolare interesse pubblico, la cui tutela è affidata alla pubblica amministrazione emanatrice del provvedimento. Un peculiare provvedimento è l'ordinanza-ingiunzione che permette al procedimento amministrativo di emanare una sanzione che è la pena che la legge prevede per chi commette un illecito amministrativo. La sanzione può essere classificata in interdittiva, pecuniaria o in principale o accessoria. L'illecito amministrativo a sua volta si divide in base alla sua origine in originario o derivato, ovvero in seguito a depenalizzazione. La depenalizzazione nel settore alimentare è avvenuta in seguito al D.lgs. 30 dicembre 1999, n.507 che ha appunto trasformato i reati alimentari in illeciti amministrativi. L'articolo 1 dichiara infatti che diventano tali le violazioni previste come reato dalle leggi comprese in un elenco allegato al decreto stesso e da ogni altra disposizione in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande fatta eccezione per i reati previsti dal codice penale e dagli articoli 5, 6, 12 della legge 283/62.

Nelle materie del PNI ovvero del Piano Nazionale Integrato del Ministero della Salute, le sanzioni applicabili sono tutte sanzioni amministrative, fatta eccezione per quelle fissate dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 30/4/1962, n 283, che prevedono sanzioni penali per i reati in materia di tutela igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande, e per gli articoli 515 (frode in commercio) e 516 (vendita sostanze alimentari non genuine come genuine) del codice penale.

Possiamo sottolineare che la preoccupazione della prima legislazione nazionale in materia di sicurezza alimentare era rappresentata esclusivamente dalla salubrità e dall'igiene degli alimenti, obiettivi che cercò di raggiungere tramite una serie di norme molto rigorose e puntuali in materia di produzione e commercio degli stessi, prevedendo in caso di violazione un sistema sanzionatorio particolarmente afflittivo e quasi esclusivamente di natura penale.

Già nel codice penale del 1930 erano state previsti una serie di reati in materia alimentare, che risultano divisibili in due gruppi: gli articoli 439, 440, 441, 442, 444 tutelano la salute pubblica, mentre gli articoli 515, 516, 517 assicurano una rigorosa tutela della correttezza degli scambi commerciali.

È da sottolineare che solo con la 283/62 si può iniziare a parlare di sicurezza alimentare in Italia in quanto risulta essere il primo testo legislativo esclusivamente incentrato sulla salubrità degli alimenti e fondato su un primo regime di responsabilità specificatamente previsto nei confronti degli operatori del settore alimentare; nei testi legislativi precedenti, invece, il soggetto della materia appare ancora un astratto “chiunque”⁶¹.

⁶¹ Andrea Iurato, “*Il regime della responsabilità dell’operatore del settore alimentare*” in “*La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*”, Giuffrè Editore, Milano 2012, p. 336.

Il testo, come già detto, è caratterizzato da un approccio autoritario e fortemente sanzionatorio, ma il bene tutelato è ancora solo quella della pubblica salute senza che si faccia alcun riferimento al consumatore, mentre il mezzo di tutela prescelto è la vigilanza effettuata da una autorità con la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria (art. 3)⁶² provvista di ampi poteri afflittivi che rispondeva alla violazione con la sanzione.⁶³

Oltre a questi aspetti di carattere prettamente penale vanno sottolineati anche importanti aspetti di natura amministrativa, basti pensare alle autorizzazioni, che sono un tipico provvedimento amministrativo, ovvero uno strumento tramite cui la pubblica amministrazione tutela un particolare interesse pubblico, e di cui si parla all'articolo 2 che infatti prevedeva il rilascio da parte dell'Autorità sanitaria Locale, ovvero il sindaco, previa ispezione, dal risultato però non vincolante, da parte prima dell'ufficiale sanitario/medico condotto e poi dall'USL, diventata poi ASL come Dipartimento di Prevenzione, di un'apposita "autorizzazione sanitaria" non solo per i locali di esercizio pubblico di tipo alimentare, ma anche per tutte le attività di produzione, preparazione, manipolazione, confezionamento, trasporto e distribuzione nonché per il deposito all'ingrosso di sostanze alimentari.

L'articolo infatti così recitava:

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 igie-

⁶² Le ispezioni ed i prelievi di campioni, di cui all'art. 1, sono effettuati da personale sanitario o tecnico appositamente incaricato, dipendente dall'autorità sanitaria provinciale o comunale.

Le persone indicate nel comma precedente, nei limiti del servizio a cui sono destinate e secondo le attribuzioni ad esse conferite, sono ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e possono, in ogni caso, richiedere, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.

⁶³ A. Iurato, Op.Cit., p.337

nico-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 [...].

Un altro provvedimento si trova nell'articolo 14 in cui si obbligava il personale dell'azienda ad avere, anche in caso di mansione temporanea o occasionale, un libretto di idoneità rilasciato dall'autorità sanitaria locale e che così recitava:

Il personale addetto alla presentazione, produzione, manipolazione e vendite di sostanze alimentari deve essere munito di apposito libretto di idoneità sanitaria rilasciato dall'ufficiale sanitario. Esso è tenuto a sottoporsi a periodiche visite mediche di controllo e ad eventuali speciali misure profilattiche nei modi e termini stabiliti ad esclusione della vaccinazione antitifico-paratifica. È vietato assumere o mantenere in servizio per la produzione, preparazione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari personale non munito del libretto di idoneità sanitaria [...]

Nel DPR 327/80, nei titoli 2 e 3, venivano poi spiegate specificatamente le modalità da seguire per ottenere tali autorizzazioni.

Per il rilascio di tale autorizzazione sanitaria era obbligatoria da parte dell'organo dell'amministrazione attiva che emanava detto atto la richiesta del parere all'organo dell'amministrazione consultiva sanitaria competente.

I pareri, in materia igienico-sanitaria, sono in genere non vincolanti, ma in tal caso l'autorità, ovvero il sindaco, che emette il provvedimento dovrà motivare tale scelta.

In pratica ciò non avviene in quanto siamo di fronte a fattispecie le quali necessitano di particolari competenze tecniche che l'autorità amministrativa non possiede.

2.4 COLLEGAMENTO COL PRESENTE: DUE VISIONI ORAMAI A CONTRASTO.

Come abbiamo detto, la legge n. 283 del 1962 è rimasta, se pur in minima parte, in vigore, specificatamente sono ancora validi gli articoli 5, 6, e 12.

Nel nostro ordinamento pertanto ad oggi coesistono in materia di sicurezza alimentare due distinti sistemi sanzionatori: quello rappresentato dalla 283 che oramai si trova ad essere obsoleto, perché basato su un apparato sanzionatorio di natura penale, e quello rappresentato dalla violazione degli obblighi posti all'o.s.a. dalla vigente normativa europea.

Il diritto dell'Unione Europea non vieta la sopravvivenza negli ordinamenti nazionali di sanzioni aggiuntive rispetto a quelle relative agli obblighi da essa dettati, tuttavia non tollera la vigenza di disposizioni di diritto interno che prevedano sanzioni che ne rendano difficoltosa l'applicazione e l'efficacia e che, infine, non siano dissuasive o proporzionate.

E' proprio sotto questi aspetti che la legge n. 283 non risulta essere più compatibile col *modus operandi* che guida le scelte del legislatore europeo: un primo motivo, per esempio, è da ricercarsi nella scarso tenore punitivo della sanzione penale stabilita dall'articolo 6, la quale è costituita da una ammenda che va da un minimo di 200.000 ad un massimo di 5.000.000 di lire; tale importo al giorno d'oggi per gran parte delle imprese alimentari è sicuramente irrisorio ed è sensibilmente inferiore agli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie stabilite dal successivo D.lgs. n.190/2006 e dal D.lgs. n. 193/2007.

Un altro motivo è da ritrovarsi nell'articolo 5 (che ricordiamo essere ancora in vigore), in particolare da quanto sancito dalle lett. c) e d) che vietano la detenzione per il commercio o la distribuzione di prodotti alimentari contenenti cariche microbiche superiori ai limiti imposti dalla legge o prodotti comunque nocivi per la salute umana.

Allo stesso modo anche l'articolo 444 del codice penale che recita:

Chiunque detiene per il commercio, pone in commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a 51 euro. La pena è diminuita se la qualità nociva delle sostanze è nota alla persona che le acquista o le riceve.

Esso si focalizza unicamente sul prodotto finito e si sostituisce agli articoli 5 e 6 della legge n. 283/62 qualora si evidenzino gli estremi della pericolosità per la salute pubblica.

Viene quindi punita solamente la difformità del prodotto finito senza che venga considerato il processo di produzione; ci si allontana così dalla linea seguita dal moderno diritto alimentare che mira a responsabilizzare l'operatore del settore alimentare inducendolo a controllare ogni fase del processo produttivo.

Allo stesso tempo quanto detto si scontra con il Regolamento n. 2073/2005⁶⁴, che ha infatti sostituito ai vecchi limiti di carica microbica il concetto di "criteri microbiologici", il cui superamento non indica una necessaria pericolosità dell'alimento bensì funge da sistema di allarme per l'operatore che viene così sollecitato a riguardare il suo processo produttivo.

Il regolamento europeo, quindi, ha la finalità di aiutare e guidare l'o.s.a. e questa nuova mentalità si scontra con l'articolo 5 della n. 283 che invece ci pone in presenza di una ipotesi di reato.

⁶⁴ Regolamento (CE) n.2073/2005 della Commissione del 15 novembre 2005 sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari, in G.U.U.E., L 338/1 del 22 dicembre 2005.

Da quanto detto sembra, quindi, che gli spunti innovatori del diritto alimentare europeo si trovino, in Italia, a scontrarsi con un apparato legislativo oramai superato e che non rispecchia più la situazione odierna; non a caso, segnala Albissini⁶⁵, il nostro paese è stato più volte esposto a procedure di infrazione proprio per la mancata armonizzazione della legislazione interna con quella europea.

⁶⁵ Cfr.F. Albissini, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?* in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2011, n.4, p.3.

2.5 IL CORPUS DELLA LEGGE E L' IMPORTANZA DELL' ART. 5

Il *corpus* della n. 283/62 era diviso in 8 capitoli e conteneva 5 allegati (A, B, C, D, E).

L'articolo 1⁶⁶ parlava dell'oggetto delle disposizioni ovvero tutto l'iter produttivo delle sostanze alimentari e aggiungeva che l'attività di vigilanza poteva essere fatta dall'autorità sanitaria in qualunque momento tramite prelievo di campioni-.

L' articolo si proponeva di creare nuove prassi idonee ad effettuare un controllo capillare e concreto al fine di tutelare la salute pubblica.

L'Articolo 2, già citato, e che fu abrogato nel 2007 prevedeva appunto la richiesta di un'apposita autorizzazione sanitaria da parte degli stabilimenti e il cui mancato possesso costituiva il presupposto di reato.

Altro articolo fondamentale della n. 283/62 è il quinto, che rimane tuttora valido e non è stato mutato in seguito all'opera di depenalizzazione attuata col decreto legislativo n. 507/99.

L'articolo 5, dunque, recita:

È vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il

⁶⁶Art.1 Sono soggette a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate alla alimentazione. A tal fine l'autorità sanitaria può procedere, in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, ad ispezione e prelievo di campioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici, dove si producano, si conservino in deposito, si smerchino 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 altri 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 confezioni originali. Entro 15 giorni dalla data del ricevimento della comunicazione, gli interessati potranno presentare al medico o al veterinario provinciale 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 sei. 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 trasmetteranno, entro quindici giorni, le denunce all'autorità giudiziaria.

consumo sostanze alimentari:

- a) private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali;
- b) in cattivo stato di conservazione;
- c) con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali;
- d) insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione;
- e) [abrogata]
- f) [abrogata]
- g) con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministro per la sanità o, nel caso che siano stati autorizzati, senza l'osservanza delle norme prescritte per il loro impiego. I decreti di autorizzazione sono soggetti a revisioni annuali;
- h) che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo.

Il Ministro per la sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto, autorizzato all'impiego per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo.

Le prescrizioni contenute nella lettera a), sono di natura prettamente commerciale, in quanto si riferiscono esclusivamente a caratteristiche nutrizionali che il prodotto deve contenere al momento della sua immissione in commercio mentre quelle dettate dalla lettera b) secondo la giurisprudenza, rivestono un carattere sussidiario rispetto a quanto viene detto nel Codice Penale, con la conseguenza che, qualora dalla commissione dell'il-

lecito derivi la nocività della sostanza, quale conseguenza del cattivo stato di conservazione, sarà applicabile non l'articolo 5, come già detto prima, bensì l'articolo 444 del Codice Penale.

È da sottolineare che l'articolo, insieme agli articoli 6 e 12, di cui si tratta in seguito, contiene una serie di ipotesi di reato contravvenzionale ovvero di "pericolo presunto" la cui definizione vedremo poi, ma che ha rappresentato l'utilità repressiva, e preventiva al tempo stesso, dell'articolo, e che ha consentito di punire fabbricanti e commercianti di alimenti che con la loro condotta mettevano a rischio la salute della collettività.

Parlare di pericolo presunto, infatti, comporta che venga sanzionato come illecito non il reale danno al bene protetto, ovvero la salute pubblica, bensì il mancato rispetto della prescrizione: in poche parole basta la detenzione del prodotto adulterato perché si realizzi il reato.

Più esplicitamente il pericolo presunto si fonda sulla relazione di fatto tra soggetto e prodotto, relazione che non postula necessariamente la vendita, ma anche la cessione a titolo gratuito.

Il "dolo", quindi, non rappresenta più il requisito determinante il reato, ma è sufficiente la "colpa" derivante dall'omissione degli accertamenti di conformità dettati dalla legislazione; in tale ottica si spiega la norma espressa nell'articolo 19:

le sanzioni previste dalla presente legge non si applicano al commerciante che vende, pone in vendita o comunque distribuisce per il consumo prodotti in confezioni originali, qualora la non corrispondenza alle prescrizioni della legge stessa riguardi i requisiti intrinseci o la composizione dei prodotti o le condizioni interne dei recipienti e sempre che il commerciante non sia a conoscenza della violazione o la confezione originale non presenti segni di alterazione, tuttavia se già dalla confezione erano rilevabili anomalie, il commerciante

torna ad essere responsabile.

Infatti i delitti contro l'incolumità pubblica previsti nel codice penale approvato nel 1930, per la struttura del reato che gli è propria, non potrebbero essere provati senza il supporto di oggettivi dati scientifici e con risposte chiare date dai tecnici del settore.

Come è stato notato, il sapere scientifico nel settore degli alimenti incide in modo prevalente sulla responsabilità penale e sulla prova, costringendo il giudice a operazioni interpretative spesso non del tutto coerenti, e comunque legandolo sempre alla prova scientifica della colpa.

In altri termini, prima dell'adozione della fondamentale Legge n. 283/1962 la punibilità dei delitti alimentari incontrava limitazioni che dal punto di vista della dinamica processuale-penalistica diminuivano la capacità repressiva e sanzionatoria nell'ambito della produzione e vendita di alimenti.

Per tale ragione, al fine di potenziare la punibilità di illeciti che ponevano allarme sociale, il legislatore inserì un corpus di norme penali specifiche per gli alimenti, incardinate su illeciti penali di natura contravvenzionale, nei quali si abbandonava il concetto di "pericolo concreto" a favore di una valutazione di illiceità predeterminata.

Va detto che delitti e contravvenzioni si distinguono per il tipo di sanzione: i delitti sono puniti con la pena della reclusione e/o della multa, mentre le contravvenzioni sono punite con la pena dell'arresto e/o ammenda.

Nella specifica materia del diritto penale alimentare, le fattispecie previste dalla legislazione speciale (e quindi i reati di cui alla L. n. 283/62) hanno natura contravvenzionale in quanto le violazioni dei divieti dell'articolo 5 sono punite, a meno che il fatto non costituisca più grave reato (ad esempio il delitto di "adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari" dell'art. 440 c.p.), con la pena dell'arresto o l'ammenda.

Le differenze più importanti tra delitto e contravvenzione tuttavia risiedono nelle modalità di accertamento del reato: da un punto di vista generale, la natura contravvenzionale esime chi indaga dalla necessità di provare la volontarietà della condotta e quindi il dolo. L'art. 42 terzo comma del codice penale infatti, recita: “nelle contravvenzioni ciascuno risponde della propria azione od omissione cosciente e volontaria sia essa dolosa o colposa”.

Ciò vuol dire che, ad esempio, quando si indaga un caso ex art. 5 L. 283/62 non ha alcuna importanza accertare la volontarietà della condotta, ma è sufficiente che vi sia stato un atteggiamento quanto meno colposo e quindi negligente, imperito o in violazione di specifiche disposizioni di legge o regolamenti; e infatti la negligenza è il più delle volte la causa di reato in campo alimentare.

Quando il soggetto (OSA) sottoposto ad indagine riesca a provare che la *mala gestio* non è dovuta a sua colpa, in senso tecnico, ma che egli ha adottato tutte le cure e le attenzioni, egli andrà esente da responsabilità penale. Egli dovrà pertanto provare la sua assoluta buona fede e quindi l'assenza di colpa.

Un altro aspetto importante nella distinzione tra delitti e contravvenzioni nel settore alimentare è l'accertamento del pericolo quale elemento del reato.

I reati infatti possono essere distinti tra reati di pericolo concreto e reati di pericolo astratto.

Nei reati di pericolo concreto⁶⁷, pensiamo al delitto di adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 c.p.), occorre accertare che la condotta abbia posto in essere un pericolo per il bene protetto e il giudice non può limitarsi a riconoscere che vi sia una generica carenza di igienicità, ma deve ritenere dimostrata la concretezza del pericolo per la salute pubblica con analisi, esami di laboratorio e comunque con dati oggettivi.

Diversamente, nei reati di pericolo astratto è il legislatore che stabilisce che una determinata condotta sia penalmente rilevante, senza necessità di un accertamento concreto che evidenzi che essa è in sé e per sé pericolosa: ritenuta esistente quella condotta, si applica la relativa sanzione.

In questa tipologia di reati, pertanto, vi è una anticipazione della soglia di tutela al fine di prevenire con largo anticipo la degenerazione di situazioni verso un maggior rischio.

Per quanto riguarda l'articolo 6⁶⁸ della n. 283, in giurisprudenza si è aperto un dibattito riguardo la natura sussidiaria o meno del reato di frode tossica e alla fine si è deciso che quanto detto in questo articolo non esclude la possibilità di concorso tra questo reato e quello contemplato nel codice penale all'articolo 516 che infatti recita: "Chiunque pone

⁶⁷ Eugenio Fiorentino, "Principio di offensività e reati di pericolo astratto", cap 1, paragrafo 2, pag.6 e ss." Nei reati di pericolo concreto il pericolo assume carattere di elemento costitutivo della fattispecie e il giudice deve quindi accertare, caso per caso, se il bene giuridico abbia corso un effettivo rischio di compromissione. Nei reati di pericolo astratto (o presunto) è invece il legislatore stesso a formulare in via preventiva il giudizio di pericolosità in relazione a determinati comportamenti. (il pericolo costituisce, in questi casi, la ratio dell'incriminazione e non un elemento costitutivo del reato: il giudice quindi non deve accertare l'esistenza, ma soltanto la ricorrenza del comportamento vietato." in riv. "*in iure praesentia*", 2007.

⁶⁸ Art 6. La produzione, il commercio, la vendita delle sostanze di cui alla lettera h) dell'articolo precedente, fitofarmaci e presidi delle derrate alimentari immagazzinate, sono soggetti ad autorizzazione del Ministero della sanità, a controllo e a registrazione come presidi sanitari.

[abrogato]

Tale disposizione non si applica ai surrogati o succedanei disciplinati da leggi speciali, salvo il controllo del Ministero della sanità per quanto attiene alla composizione, all'igienicità e al valore alimentare di essi. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, i contravventori alle disposizioni del presente articolo e dell'articolo 5 sono puniti con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da € 309 a € 30.987. Per la violazione delle disposizioni di cui alle lettere d) e h) dell'articolo 5 si applica la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da € 2.582 a € 46.48.

In caso di condanna per frode tossica o comunque dannosa alla salute non si applicano le disposizioni degli articoli 163 e 175 del Codice penale.

in vendita o mette altrimenti in commercio come genuine sostanze alimentari non genuine è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a 1032 euro.”

Questo si spiega col fatto che le due norme tutelano due beni giuridicamente diversi in quanto nella n. 283 si difende la sicurezza del prodotto e la sua genuinità nell'interesse della sanità pubblica, mentre nel codice penale ci si rivolge alla difesa di una corretta attività commerciale.

L'articolo 12 inoltre vieta l'introduzione nella Repubblica Italiana di qualsiasi sostanza non rispetti quanto precedentemente detto e rimanda per le pene previste all' articolo 6.

Questo articolo così come il 5, non si applica, per quanto espresso nel successivo articolo 18, se il reato è grave ai sensi di altre disposizione di legge.

2.6 GLI EFFETTI DELLA MANOVRA “TAGLIA-LEGGI”

La legge n. 283 successivamente fu coinvolta in un lungo dibattito relativo alla sua presunta abrogazione per effetto degli interventi “taglia leggi” di semplificazione legislativa di cui alla Legge delega 28 novembre 2005, n. 246, intitolata “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005” entrata in vigore il 16 dicembre 2005, a cui fecero seguito, in ordine cronologico, i seguenti Decreti Legislativi: D. Lgs. 1 dicembre 2009, n. 179, entrato in vigore il 15 dicembre 2009⁶⁹; D.Lgs. 13 dicembre 2010, n. 212⁷⁰, e D.Lgs. 13 dicembre 2010, n. 213, entrambi entrati in vigore il 16 dicembre 2010⁷¹.

L’ inizio del dibattito è riferibile al 22 dicembre 2010, quando “Il Sannio quotidiano”⁷² riferì dell’assoluzione del gestore di un esercizio commerciale dal reato di detenzione di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione, di cui all’art. 5 lett. b) della legge 283/1962, avendo il giudice ritenuto che il fatto non fosse più previsto dalla legge come reato.

Questo perché il tribunale aveva accolto la tesi del difensore dell’imputato, secondo cui la Legge n. 283/1962 non sarebbe stata più in vigore a cominciare dal 16 dicembre 2010, e le contravvenzioni e gli illeciti amministrativi in essa previsti non più applicabili.

La reazione mediatica fu notevole: la notizia sulla presunta cancellazione della principale disciplina a tutela degli alimenti si diffuse rapidamente, non senza toni allarmistici, sui

⁶⁹ Decreto Legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246

⁷⁰ Decreto Legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell’articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 1995, n. 246.

⁷¹ Decreto Legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.

⁷² L’articolo è consultabile online: http://www.controllicommerciali.org/materiale/igiene-degli-alimenti_sentenza.pdf.

siti internet dei maggiori quotidiani nazionali, come il “Corriere della Sera”, “la Repubblica” e “La Stampa”, così come in decine di altre testate giornalistiche⁷³.

Si pose quindi il problema di verificare se la legge in questione fosse o meno da considerarsi come abrogata per effetto delle disposizioni di semplificazione legislativa attuative della Legge 28 novembre 2005, n. 246.

Con questa legge delega, infatti, il legislatore delegante incaricava il Governo di adottare decreti legislativi abrogativi delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 e di individuare allo stesso tempo, sempre tramite i medesimi decreti, quali di queste fosse necessario mantenere in vigore.

In tale legge veniva previsto all’art. 14, comma 124, un termine massimo di 24 mesi (scadente il 16 dicembre 2007) entro il quale il Governo avrebbe dovuto individuare le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le eventuali incongruenze e antinomie normative e trasmettendo poi i risultati in una relazione finale al Parlamento.

Passato tale termine, il Governo era delegato ad individuare quali decreti dovessero permanere in vigore, provvedendo poi al riordino complessivo della materia.

In deroga a quanto sopra richiamato, la stessa Legge delega prevedeva all’art. 14, comma 17:

Rimangono in vigore: a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e ogni altro testo normativo che rechi nell’epigrafe l’indicazione codice ovvero testo unico.

⁷³ Cfr. G. Roggero, *Gli effetti della procedura “taglia-leggi” sulla legge 30 Aprile 1962, n. 283*, Rivista di diritto alimentare, anno V, n. 3, Luglio-settembre 2003, p.42.

La legge n. 283/1962 non risulta menzionata né negli elenchi comprensivi delle leggi da salvare anteriori al 1° gennaio 1970, né tra le disposizioni legislative statali espressamente abrogate.

Di qui, il problema di verificare se la stessa fosse o meno da considerarsi abrogata per effetto della disciplina di semplificazione normativa.

Sulla questione, la Corte di Cassazione ha avuto modo di pronunciarsi in due distinte occasioni: una prima sentenza, del 31 marzo 2010, n. 12572, ha concluso per l'abrogazione della n. 283, ma la seconda sentenza, del 9 marzo 2011, n. 9276, ha invece raggiunto conclusioni opposte a quelle sostenute nella precedente decisione, riconoscendo la "sopravvivenza" della legge.

Le ragioni a sostegno dell'ipotesi non-abrogativa risultano suffragate, ad avviso dei giudici, da un dato normativo testuale e da una lettura sistematica delle norme vigenti.

Per quanto concerne il primo punto, si fa riferimento all'art. 14, comma 17, lett. a) della legge delega n. 246 del 2005 che esclude dall'effetto abrogativo le disposizioni contenute, oltre che nei vari codici, anche in ogni altro testo normativo recante nell'epigrafe la denominazione "codice" o "testo unico".

La legge n. 283/1962 va, pertanto, esclusa dall'effetto abrogativo in quanto il relativo testo normativo recita in epigrafe "Modifica del testo unico delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, artt. 242, 243, 247, 250 e 262: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande".

In merito al secondo punto, la Corte ha ricordato che tale legge è stata modificata ed integrata dalla legge 26 febbraio 1963, n. 441 entrata in vigore il 12 aprile 1963, la quale figura tra le disposizioni legislative statali espressamente escluse dall'intervento.

Conseguentemente, secondo la Corte:

Se la legge di modifica di quella che a prima vista potrebbe apparire inclusa nel novero delle leggi da eliminare è stata espressamente lasciata in vigore, segno è che il legislatore non aveva alcuna intenzione di abrogare la legge-madre verosimilmente attesa la sua importanza generale e le conseguenze che ne sarebbero derivate sul piano della tutela generale della salute.

Per questi motivi, i giudici hanno concluso che l'abrogazione della Legge n. 283 debba ritenersi del tutto esclusa.

Concludendo, quindi, possiamo dire che le attività di produzione e vendita di alimenti in Italia sono presidiate da un apparato sanzionatorio di natura penale che, dopo le incisive depenalizzazioni degli ultimi anni, è ancorato su due livelli: l'uno, previsto nel codice penale, relativo a "delitti" di pericolo per l'incolumità pubblica (articoli n. 439, 440, 442, 444 e 452 del codice penale), il cui fulcro risiede nella presenza di un pericolo concreto al bene "salute"; il secondo livello è, invece, affidato alle ipotesi penali di natura contravvenzionale, disciplinate dalla legge speciale n. 283/1962.

Per molti anni, quindi, la legge n. 283/1962 è rimasta in Italia la sola fonte di disciplina speciale in materia di sicurezza alimentare: ciò fino al 1993, anno di emanazione del d.lgs. n. 123 di attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari⁷⁴.

A partire da questo testo prende avvio un deciso percorso di evoluzione del diritto alimentare poiché il diritto comunitario comincia a far sentire la propria influenza in materia.

In questo decreto, attuativo della direttiva con la quale per la prima volta la CEE ha per-

⁷⁴ D.lgs. 3 marzo 1993 n. 123, recante «Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari», in G.U., n. 97 del 27 aprile 1993.

seguito l'obiettivo di armonizzare l'organizzazione dei sistemi nazionali di controllo ufficiale sugli alimenti, strumento ritenuto decisivo per il buon funzionamento dello spazio comune di libera circolazione delle merci proprio in quel tempo inaugurato, è già ritrovabile un primo segnale di mutamento di prospettiva, in particolare riguardo alle finalità e all'oggetto dei controlli ufficiali.

L'articolo 1 del testo indica come finalità del controllo ufficiale quella di assicurare la conformità dei prodotti alimentari alle disposizioni “dirette a prevenire i rischi per la pubblica salute, a proteggere gli interessi dei consumatori, tra cui quelli inerenti la corretta informazione, e ad assicurare la lealtà delle transazioni commerciali”.

Tale disposizione ridetermina anche le finalità dell'intera legislazione in materia alimentare.

Gli interessi tutelati non appaiono più esclusivamente rappresentati dalla pubblica salute, ma si estendono piuttosto anche alla tutela del consumatore, alla corretta informazione ed alla lealtà delle transazioni commerciali.

Per quanto riguarda poi la pubblica salute, emerge un' importante novità indicata dalla locuzione “prevenire i rischi”, cosa che, considerato unitamente al fatto che l'art. 2 comma 1, indichi quale oggetto dei controlli ufficiali non più solo i prodotti finiti, gli stabilimenti e le autorizzazioni (come avveniva con la l. n. 283/1962), bensì anche “i procedimenti di disinfezione, pulizia e manutenzione” e i “processi tecnologici” di produzione e trasformazione, mostra come il legislatore europeo stia già maturando un nuovo approccio basato sulla prevenzione dei rischi per la salute e non sulla mera sanzione nel caso dell'effettivo realizzarsi dei pericoli astratti.

Tutto ciò porterà a spostare il *focus* della legislazione alimentare dal prodotto finito al processo produttivo in modo da poter individuare l'origine e controllare i pericoli.

Tale progressivo cambiamento nelle politiche europee in materie di sicurezza degli alimenti era destinato da lì a poco a dover assumere carattere di urgenza e imprescindibilità.

CAPITOLO 3

DALLA NORMATIVA VERTICALE AL PACCHETTO IGIENE

3.1 LA PRIMA NORMATIVA VERTICALE.

Nell'ordinamento europeo la disciplina che regola la sicurezza alimentare fu sino a tutti gli anni Ottanta caratterizzata da un'incisiva settorialità; negli anni Novanta, invece, con l'avvento del mercato unico, e il susseguirsi di crisi nel settore alimentare il legislatore dette vita ad un nuovo diritto europeo della sicurezza alimentare.

Come abbiamo già anticipato parlando della legge n. 283/62, in seguito alla nascita della CEE, il cui obiettivo principale era la liberalizzazione degli scambi commerciali, ogni stato membro aveva una propria legislazione verticale in tema di sicurezza alimentare che più che liberalizzare il commercio a volte cadeva nell'effetto contrario.

Il motivo è da ricercarsi in primo luogo nella eterogeneità delle legislazioni nazionali che rispecchiavano un diverso modo di concepire la qualità del prodotto alimentare; per i paesi nordici ed anglosassoni, infatti, il concetto di qualità è legato alla sicurezza di un prodotto, alle sue caratteristiche nutrizionali e alla conformità a determinati standard produttivi, mentre nell'area Mediterranea la qualità è strettamente collegata alle tradizioni del territorio e del processo produttivo⁷⁵.

L'armonizzazione normativa necessitò di uno sforzo immenso nel tentativo di creare un

⁷⁵ Paolo Rossetti, "Le normative verticali nel contesto della evoluzione della normativa verso una autorità europea e nazionale della sicurezza alimentare", Rivista "Il progresso veterinario", n.7 del 15 luglio 2002, p.1 e ss.

“europrodotto” che fosse uniforme all’interno di tutto il territorio europeo e il comparto degli alimenti di origine animale fu uno dei primi ad essere oggetto di tale radicale e profonda trasformazione.

In un primo tempo il legislatore europeo utilizzò in massima parte lo strumento *soft* delle direttive, le quali i vari paesi membri avrebbero dovuto recepire in un tempo prestabilito; tale processo di armonizzazione non fu immune da difficoltà tanto che la Corte di Giustizia Europea dovette, tramite varie sentenze, a cominciare dalla nota *Cassis de Dijon*⁷⁶, stabilire il principio del mutuo riconoscimento dei prodotti tra i vari stati membri europei che poi col trattato di Marrakech del 15 aprile 1994 è stato esteso a tutti i paesi aderenti all’organizzazione mondiale del commercio (WTO), nata dal trattato stesso.

Nel nostro paese i vari settori di produzione degli alimenti subirono profonde modifiche adeguandosi con tempi diversi per i singoli comparti: significativo fu il caso del settore avicolo che era stato interessato da un rilevante e rapido aumento dei consumi a cui però non si era accompagnata un’ altrettanta rapida evoluzione normativa che tutelasse la sicurezza del prodotto nelle fasi della macellazione, trasformazione e del trasporto, le quali, pur essendosi subito attivati gli imprenditori privati con moderne strutture, rimasero ancora in gran parte attuate in ambienti improvvisati, con gravissime lacune soprattutto di carattere igienico, mancando comunque l’azione ispettiva di base.

Questa situazione durò sino al 1972, quando venne varata quella che fu chiamata gergalmente la “legge sui polli” e cioè il DPR 10 agosto 1972, n. 967⁷⁷, dal titolo “Regolamento

⁷⁶ La sentenza pose fine, nel 1979, ad un contenzioso sull’importazione del liquore francese *Crème de cassis* (o *Cassis de Dijon*) nella Germania Ovest. Pronunciata dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea, sancisce che gli articoli prodotti conformemente alle norme legali di uno stato membro dell’Unione europea possano essere venduti negli altri stati membri (regola pertanto nota come principio *Cassis de Dijon*).

⁷⁷ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.33 del 6 febbraio 1973.

per la disciplina sanitaria della produzione e del commercio dei volatili, dei conigli allevati e della selvaggina”.

Il regolamento dispose in via preliminare che l’ispezione delle carni dei volatili e dei conigli allevati venisse affidata ai veterinari comunali assieme alla vigilanza sui macelli, depositi di conservazione, frigoriferi, impianti di congelamento, laboratori di sezionamento, preparazione e confezionamento, per tutti i quali vennero indicate le caratteristiche strutturali e funzionali nonché le procedure per le relative autorizzazioni.

Fu una svolta importante: tutto il settore venne regolato e per la prima volta fu sancito l’obbligo dell’ispezione anche per queste carni, anche se con procedure applicative diverse rispetto a quelle delle carni dei grandi animali da macello⁷⁸.

Infatti, per quanto riguarda la visita *ante mortem*, o meglio, come recita il regolamento, l’accertamento delle condizioni sanitarie degli animali prima della macellazione, venne disposto che questi dovessero arrivare al mattatoio accompagnati da un certificato di origine e di sanità, rilasciato da non più di 24 ore prima dal veterinario comunale competente nella zona dove aveva sede l’allevamento.

L’identificazione degli animali, accompagnati da apposito certificato, doveva essere garantita dai sigilli apposti dallo stesso veterinario comunale sulle singole ceste utilizzate per il trasporto.

Prima della macellazione gli animali dovevano essere comunque nuovamente controllati dal veterinario addetto al macello per accertare eventuali modificazioni dello stato generale sanitario, essendo vietata la lavorazione di animali morti o sospetti di malattia, e di quelli in stato di malnutrizione.

⁷⁸R. Conti, B. Barsotti, A. Focacci, “L’ispezione delle carni dei volatili da cortile e dei conigli allevati: la cronistoria italiana dell’ispezione delle cosiddette “carni bianche” a partire dagli anni successivi all’Unità d’Italia”, Rivista Eurocarni nr. 12, 2010, p. 119 e ss.

Altra importante innovazione era che il veterinario addetto al macello potesse essere coadiuvato da personale opportunamente preparato secondo istruzioni ministeriali e messo a disposizione dal proprietario o dal gestore del macello al fine di rendere più rapida la visita sanitaria⁷⁹.

Lo stesso valeva per le procedure di visita *post mortem*, la quale, dovendo essere eseguita in adeguate condizioni di luce naturale o artificiale, doveva comprendere, secondo il regolamento, la ricerca di alterazioni nella consistenza, nel colore, nell'odore ed eventualmente nel sapore delle carni, l'esame dei visceri, degli organi e, se fatte, delle analisi di laboratorio.

Altra novità sancita dal regolamento fu l'esclusione dalla vendita come bassa macelleria delle carni dei volatili, dei conigli allevati e della selvaggina e, per finire, l'abrogazione dell'art. 59 del vecchio RD n. 3298, che prevedeva solo gli interventi di semplice vigilanza su tali carni.

In generale i principi base dello schema ispettivo previsto dal Regolamento n. 967/72 rimasero immutati nel corso degli anni successivi, sia pure con tante modifiche e perfezionamenti previsti dalle nuove normative che si succedettero numerose nel corso degli anni in maniera un po' caotica, accavallandosi l'una sull'altra.

Infatti la legislazione del settore fu condizionata dal continuo rapidissimo sviluppo dell'industria delle carni bianche e, quindi, della produzione e le diverse normative furono emanate una dopo l'altra, in un quadro assai complesso, anche perché parte delle stesse e delle circolari esplicative fu specificatamente nazionale; furono poi recepite le direttive comunitarie e, infine, gli specifici regolamenti comunitari.

⁷⁹ Tale innovazione non venne mai messa in atto perché ci si trovò totalmente impreparati; le istruzioni ministeriali non vennero mai date.

Importante fu però il DPR 8 giugno 1982 n. 503⁸⁰, concernente l'attuazione delle direttive CEE n. 71/118, modificata poi dalla Direttiva n. 116 del 17 dicembre 1992 n. 75/431 e n. 78/50 relative ai problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile, da cui vediamo che inizia a prendere importanza il concetto di qualità, nonché della direttiva CEE n. 77/2 relativa alla bollatura dei grandi imballaggi e agli scambi con l'estero delle carni fresche di volatili da cortile.

Il DPR 10 agosto 1972, n. 967, come abbiamo già detto, proponeva l'affiancamento di una figura ausiliaria al veterinario ufficiale: questo aspetto tuttavia non venne mai specificato da nessuna disposizione ministeriale e si presenta essere ancora oggi un argomento poco chiaro e molto dibattuto: infatti l'evoluzione dei sistemi produttivi, la costruzione di macelli tecnologicamente avanzati ha favorito in alcuni Stati Membri la nascita di figure tecniche che hanno in parte o del tutto sostituito il veterinario nelle attività ispettive. Le norme espresse nel Regolamento CE n. 854/04, pur riconoscendo il Veterinario Ufficiale come responsabile del giudizio finale sul destino delle carni, hanno permesso agli Stati Membri di impiegare, per svolgere alcune mansioni e per l'ispezione di alcune specie animali, personale ausiliario (assistenti specializzati veterinari, dipendenti dalle pubbliche autorità) o personale dipendente dall'impresa stessa, figure che comunque operano sempre sotto la diretta supervisione del Veterinario Ufficiale.

La stessa DG SANCO⁸¹, sin dal 2008, in seguito ad alcuni pareri espressi dall'EFSA sulla scarsa efficacia del metodo ispettivo classico, ha attuato una serie di iniziative per revisionare tale metodologia ed infatti tra le possibili opzioni ci sarebbe la delega dell'attività di ispezione al personale ausiliario, anche nei macelli a carni rosse, e la possibilità di

⁸⁰ Gazz. Uff. n. 214 del 5 agosto 1982

⁸¹ Acronimo di: Direzione generale per la salute e i consumatori.

limitare, in alcuni casi scelti in base alla categorizzazione del rischio, il controllo del veterinario a soli audit periodici⁸².

La Gran Bretagna, per esempio, ha scelto “l’outsourcing”⁸³: successivamente alla crisi BSE i politici e i cittadini britannici si sono resi conto dell’inadeguatezza del sistema ispettivo e hanno imposto un cambiamento nel modello dei controlli.

Il primo obiettivo che ci si è posti è stato quello di recuperare la fiducia dei consumatori ed è quindi stata creata un’agenzia per la sicurezza degli alimenti staccata dai Ministeri dell’Agricoltura e dell’Industria in modo da assicurarne la completa indipendenza dai produttori.

Nacque quindi nel 2000 la *Food Standard Agency* (FSA), il cui motto è “*the consumer first*”, e in parallelo nacque il *Department for Enviromenti, Food and Rural Affairs* (DE-FRA) nel quale confluivano i controlli veterinari sulla sanità animale e la rete di laboratori di diagnosi veterinaria.

I compiti della FSA sono quelli della valutazione e comunicazione del rischio per gli alimenti di origine animale, vegetale e per le acque, mentre i controlli sono demandati ad altri enti dotati di organizzazione propria come il *Meat Hygiene Service* (MHS, che dal 2010 per ridurre i costi è diventato parte integrante della FSA) che effettua controlli nei macelli e nei laboratori di sezionamento dove vige la presenza obbligatoria di un veterinario ufficiale, e le *Local Authorithies* per i controlli su tutti gli alimenti.

La FSA dispone di un numero limitato di dipendenti e si avvale per le sue attività di

⁸² B. Griglio, S. Marro, e coll. *L’ispezione sanitaria delle carni in diversi paesi europei: modelli organizzativi a confronto*, in *Veterinary & food*, n. 1, 2013, p. 3.

⁸³ L’*outsourcing* è quel processo che porta alla “acquisizione da un fornitore esterno di prodotti o servizi attualmente risultanti dalla diretta attività produttiva e di gestione interna dell’azienda”.

Il principio è semplice: far fare agli altri ciò che fanno meglio di noi, in modo tale da ridurre i costi, migliorare la qualità dei servizi o dei prodotti intermedi di cui si ha bisogno, e liberare così le risorse necessarie per lo sviluppo di ciò che costituisce la vera attività d’impresa.

consulenti esterni: l'agenzia delega le operazioni completamente o in parte a organizzazioni private che forniscono *Official Veterinarians*⁸⁴ (OV).

Tali organismi, privati, utilizzano manodopera veterinaria proveniente dal territorio britannico o europeo in virtù dell'equivalenza dei titoli di studio.

Le assunzioni di personale, tra cui medici veterinari, effettuate in seguito alle crisi BSE e Afta Epizootica, hanno causato un aumento dei costi pubblici per i controlli: per pareggiare tale bilancio si è arrivati a tale riorganizzazione del personale, non escludendo tagli drastici.

Al momento si contano 300 veterinari, di cui 12 di appartenenza pubblica, e ben 700-800 assistenti specializzati veterinari sempre di appartenenza pubblica, di cui circa un centinaio a contratto⁸⁵.

In Belgio, invece, manca la figura di ausiliario ufficiale in quanto vi è un numero di veterinari considerato sufficiente per soddisfare le esigenze del paese.

Nei Paesi Bassi la figura del veterinario ufficiale rimane di importanza centrale: tuttavia i dipendenti KDS⁸⁶ sono qualificati come ausiliari e sono autorizzati ad effettuare le operazioni di ispezione sotto la piena responsabilità del veterinario ufficiale il quale misura il livello di qualità e controlla il lavoro di ispezione.

Il numero del personale del KDS sulla linea di macellazione dipende da un'analisi dei rischi e può essere modificata dal veterinario ufficiale; il KDS è sempre responsabile della fornitura di un numero adeguato di ausiliari nonché della continuità del servizio.

⁸⁴ L'OV è generalmente un veterinario dipendente da un'organizzazione privata che fornisce prestazioni al servizio pubblico. Questi veterinari lavorano su vari macelli e vengono pagati in base alle ore di lavoro fornito.

⁸⁵ B. Griglio, S. Marro, Op. cit. p. 4.

⁸⁶ Il KDS, *kwaliteitskeuring Dierlijke Sector*, è un organismo di controllo della qualità nel settore zootecnico di tipo governativo indiretto incaricato di svolgere parte dei compiti di ispezione.

Tali ausiliari del KDS ricevono una formazione di 400 ore di teoria e 240 ore di pratica, tuttavia è in corso una richiesta di azione correttiva da parte dell'UE in quanto nel regolamento n. 854/04 si richiedono “almeno 500 ore di formazione teorica e almeno 400 ore di formazione pratica”⁸⁷.

E' interessante sottolineare che i Paesi Bassi utilizzano standard che fissano una differenza percentuale massima tra patologie/sequestri rilevati sulle carcasse dall'autorità competente rispetto al personale KDS: questo test viene effettuato 3 volte alla settimana e successivamente ridotto ad un sola volta in seguito a risultati conformi: questi risultati vengono poi inseriti in tabelle che permettono al veterinario ufficiale di adempiere a quanto enunciato dal capo 3 del Regolamento CE n. 854/04 “ per quanto riguarda l'ispezione *post mortem* il veterinario ufficiale deve controllare regolarmente il lavoro di assistenti ufficiali”.

Nel dibattito in corso a livello europeo per modernizzare le procedure ispettive delle carni, l'Italia ha assunto posizioni diverse rispetto agli altri Paesi europei⁸⁸.

Non sono state ancora previste semplificazioni dell'attività ispettiva e si è manifestata un'opposizione ferma all'utilizzo della delega presente nel Regolamento n. 854/04; tuttavia al fine di comprendere se il nuovo approccio ispettivo sia sostenibile per il sistema di produzione italiano, il Ministero della Salute ha proposto di realizzare un progetto pilota volto ad acquisire i dati necessari per motivare ed orientare la posizione dell'Italia.

⁸⁷ Regolamento CE 854/04, Sez III, Capo 4, Lett. B, par 2.

⁸⁸ B. Griglio, S. Marro, Op. cit. p.12.

3.2 LA CRISI DI UN SISTEMA

Il laborioso e lento percorso di armonizzazione delle legislazioni nazionali fu costretto ad una drastica accelerazione tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, quando cominciarono ad emergere i primi casi di quella che sarà poi conosciuta come l'emergenza BSE⁸⁹ che, appunto, in poco tempo diede inizio ad un periodo di radicale evoluzione per le istituzioni europee e il mercato interno.

La vicenda BSE, ed altre come i mangimi per avicoli contaminati dalla diossina⁹⁰ e l'afta epizootica misero in evidenza le gravi lacune sia a livello normativo che istituzionale di un sistema europeo che avrebbe dovuto assicurare la salubrità degli alimenti all'interno del mercato comune.

Questa evidenza portò effetti devastanti per uno dei principali pilastri dell'allora Comunità Europea, ovvero il principio della libera circolazione delle merci.

La paura e la diffidenza che il caso BSE instillò nei consumatori nei confronti dei prodotti provenienti da altri paesi membri produssero importanti riflessi anche sui governi nazionali e non furono in pochi coloro che iniziarono a nutrire qualche dubbio su un sistema che era volto ad abbattere le barriere alle importazioni intraeuropee e specialmente i controlli sulla sicurezza alimentare⁹¹.

In vista infatti della realizzazione di un mercato unico (1992) poiché si sentiva il bisogno di armonizzare le varie normative europee, e primariamente quelle relative ai controlli

⁸⁹ L'encefalopatia spongiforme bovina (BSE/ESB) è una malattia neurodegenerativa, trasmissibile e mortale, della famiglia delle encefalopatie spongiformi trasmissibili (EST/TSE), che colpisce il cervello dei bovini. Diagnosticata per la prima volta nel Regno Unito nel 1986, ha raggiunto proporzioni epidemiche ed ha finito per porre un vero e proprio problema di sanità pubblica in seguito alla scoperta di un suo possibile legame con la variante umana, la malattia di *Creutzfeldt-Jakob*, diagnosticata per la prima volta nel 1996.

⁹⁰ Lo scandalo scoppiò in Belgio quando furono scoperti polli allevati con grassi di recupero contenenti diossina che passava nelle carni che presentavano a loro volta residui di tale prodotto in misura maggiore rispetto ai limiti tollerabili.

⁹¹ Cfr. M. Tallacchini, *Sicurezza e responsabilità in tempi di crisi*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2012, n.1.

sugli alimenti, sembrava logico far eseguire i controlli all'interno dello stato di produzione; era quindi necessario che ci fosse un sistema armonizzato di controlli che permettesse all'alimento, una volta controllato dal paese di produzione, di circolare liberamente senza che dovesse subirne altri.

Questa integrazione normativa tra gli Stati Membri era iniziata, come abbiamo detto, dagli anni Sessanta introducendo specifici requisiti di igiene tramite direttive settoriali per le diverse categorie di alimenti: per le carni fresche e i prodotti a base di carne è importante ricordare la direttiva n. 64/433 CEE⁹² del 26 giugno 1964, recepita in Italia con il DLgs n. 286/1994, relativa alle condizioni sanitarie per la produzione e l'immissione sul mercato di carni fresche ottenute da animali domestici delle specie bovina (comprese le specie *Bubalus bubalis* e *Bison bison*), suina, ovina, caprina e dei solipedi domestici (articolo 1).

In questa Direttiva si chiedeva che le carni fossero macellate unicamente in stabilimenti che soddisfacessero certi requisiti; inoltre ciascuno Stato membro doveva redigere un elenco di stabilimenti da esso riconosciuti ed inviarlo agli altri stati e alla Commissione europea (articolo 10 paragrafo 1).

Ciascuno Stato membro redige un elenco degli stabilimenti da esso riconosciuti diversi da quelli di cui all'articolo 4, attribuendo un numero di riconoscimento veterinario a ciascuno di essi, ed invia tale elenco agli altri Stati membri ed alla Commissione.

I laboratori di sezionamento di cui all'allegato I, capitolo V, punto 19, secondo comma, secondo trattino, devono altresì essere riconosciuti conformemente alla direttiva 71/118/CEE. La Commissione menzionerà tale riconoscimento speciale

⁹² GUCE 1964, n. L 121, p. 2012.

nell'elenco dei laboratori di sezionamento.

Uno Stato membro non riconosce uno stabilimento se non è comprovato che esso soddisfa ai requisiti della presente direttiva. Qualora si constatino carenze sotto il profilo igienico e le misure di cui all'allegato I, capitolo VIII, punto 41 F si siano rivelate insufficienti a porvi rimedio, l'autorità nazionale competente sospende temporaneamente il riconoscimento per la parte di attività messa in discussione o per tutto lo stabilimento. Se il conduttore dello stabilimento, il proprietario o il suo rappresentante non pone rimedio alle carenze constatate entro il termine fissato dall'autorità nazionale competente, quest'ultima ritira il riconoscimento per la parte di attività messa in discussione o per tutto lo stabilimento. Lo Stato membro in questione tiene conto, al riguardo, delle conclusioni d'un eventuale controllo effettuato ai sensi dell'articolo 12. Gli altri Stati membri e la Commissione vengono informati della sospensione o del ritiro del riconoscimento.

Inoltre al paragrafo 2, sempre dell'articolo 10, si disponeva che in tali macelli riconosciuti idonei venissero fatti periodicamente dei controlli di igiene:

Il conduttore dello stabilimento, il proprietario o il suo rappresentante deve far effettuare, conformemente al secondo comma del paragrafo 4, un regolare controllo igienico generale delle condizioni di produzione esistenti nello stabilimento effettuando anche controlli microbiologici.

I controlli devono essere effettuati sugli utensili, sugli impianti e sui macchinari in ogni fase della produzione e, se necessario, sui prodotti.

Il conduttore dello stabilimento, il proprietario o il suo rappresentante deve essere in grado, su richiesta del servizio ufficiale, di informare il veterinario ufficiale o gli esperti veterinari della Commissione sulla natura, la periodicità e i risultati dei controlli effettuati a tal fine e indicare, se necessario, il laboratorio di controllo.

Il tipo e la frequenza dei controlli, nonché i metodi di campionamento e di esame

batteriologico, sono stabiliti secondo la procedura di cui all'articolo 16.

Negli anni Settanta l'armonizzazione legislativa era proseguita con la direttive n. 70/373/CEE e 95/53/CEE relative al controllo dell'alimentazione animale, la n. 72/461 CEE⁹³ del 12 dicembre 1972 relativa ai problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di carni fresche, la n. 77/96 del 21 dicembre 1976 concernente la ricerca di trichine nella carne di suino di provenienza da Paesi Terzi, la direttiva n. 77/99 CEE⁹⁴ relativa a problemi sanitari in materia di produzione e commercio di prodotti a base di carne e di alcuni prodotti di origine animale, recepita in Italia con DPR n. 194 del 17 maggio 1988⁹⁵.

Negli anni Ottanta invece possiamo ricordare la direttiva n. 80/215 CEE⁹⁶ relativa ai problemi di polizia sanitaria negli scambi intracomunitari di prodotti a base di carne, la direttiva n. 85/591/CEE per l'integrazione dei metodi di campionamento, la direttiva sul controllo ufficiale degli alimenti n. 89/397/CEE, la Direttiva 89/437/CEE del Consiglio concernente i problemi igienici e sanitari relativi alla produzione ed immissione sul mercato di ovoprodotti, recepita con DLgs n. 65/1993 ed infine la Direttiva 91/492/CEE del Consiglio che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione ed alla commercializzazione dei molluschi bivalvi vivi, recepita con DLgs n. 530/1992.

Fu subito chiaro che non era possibile garantire la sicurezza dei prodotti alimentari scambiati all'interno del mercato europeo utilizzando un sistema che fosse ancora incentrato sulla salubrità dei prodotti finali e che affidasse il suo funzionamento all'attività di vigilanza e di controllo della pubblica autorità.

⁹³GUCE 1972, n. L 302, p. 24

⁹⁴GUCE 1977, n. L26, p. 85

⁹⁵GURI n. 135 DEL 10 giugno 1988, Suppl. ord.

⁹⁶GUCE 1980, n. L 47, p.4

La crisi della cosiddetta “mucca pazza” obbligò i legislatori ad affrontare con maggiore urgenza questo problema e a puntare l’attenzione non più sulla sanzione, ma sulla prevenzione spostando così il fulcro del sistema non più sul prodotto finito, ma a monte del processo produttivo.

Si ritenne quindi che solo l’operatore del settore alimentare potesse essere il garante del controllo dell’igiene e della sicurezza degli alimenti in ogni fase del processo produttivo poiché, a differenza della pubblica autorità, aveva sia gli strumenti economici che tecnici⁹⁷.

Da questa nuova coscienza nacque la direttiva n. 93/43/ CEE sull’igiene dei prodotti alimentari, recepita in Italia con il d.lgs. n. 155/97, che esplicitamente responsabilizzava l’OSA nel garantire che non venissero immessi sul mercato alimenti pericolosi per la salute.

Già al considerando n. 12 della direttiva infatti venne sancita per la prima volta esplicitamente la posizione di piena responsabilità dell’operatore del settore dicendo:

considerando che gli operatori del settore alimentare devono garantire che soltanto i prodotti alimentari non pericolosi per la salute siano immessi sul mercato [...]

e, continuando, al considerando n. 14 notiamo che l’attenzione del legislatore abbandona il controllo del solo prodotto finito spostando la sua attenzione all’intero processo:

⁹⁷ Andrea Iurato, “*il regime della responsabilità dell’operatore del settore alimentare: profili evolutivi ed odierni, aspetti problematici*”, in “*la tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*” a cura di Carola Ricci, Giuffrè Editore, Milano 2012, p.340.

considerando 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.

Questi nuovi principi si ritrovano nel decreto attuativo n. 155/97, in particolare nell'articolo 3 che sancisce la grande innovazione di questi anni e un grande passo per il diritto alimentare, quando ribadisce che:

Il responsabile dell'industria alimentare 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 effettuate in modo igienico.

Come si può leggere non viene più chiesto semplicemente che vengano immessi sul mercato alimenti salubri, ma l'operatore del settore è chiaramente responsabile di tutto il processo produttivo così da garantire almeno un controllo significativo del rischio legato ad alimenti insalubri; questa nuova posizione di responsabilità comportò importanti conseguenze su tutto l'assetto normativo della materia.

Per prima cosa non vi sono più obblighi o divieti, bensì principi che devono guidarlo a mantenere un pieno controllo igienico sulla sua produzione.

Tali principi vengono mutuati dal già noto, ma a quel tempo non ancora obbligatorio, protocollo HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*) strumento preso in prestito dalla NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) che fu la prima, nel 1971

ad usarlo nel campo della produzione di alimenti per astronauti⁹⁸; il protocollo era stato sviluppato dalla Pillsbury Company che lavorava appunto con la NASA ed i laboratori dell'Esercito Statunitense per fornire cibo sicuro durante le spedizioni nello spazio.

Esso fissa procedure finalizzate a mantenere il controllo dei processi di produzione, tramite una previa analisi dei pericoli e il costante monitoraggio dei cosiddetti “punti critici” ovvero quei punti del processo in cui si annidano i pericoli stessi.

Il Sistema HACCP consiste nell'analisi più completa possibile di tutte le fasi della produzione di un alimento in modo da ridurre i rischi di errori; all'inizio questo sistema fu adottato in modo volontario ed autonomo dalla grande industria per tutelare il proprio marchio grazie ad un prodotto privo il più possibile da difetti soprattutto di tipo microbiologico.

Si basa solitamente su tre principi base: l'identificazione e la valutazione dei rischi collegati ad ogni fase della produzione, la determinazione dei punti critici di controllo ovvero quei punti in cui effettuare i controlli per la vigilanza di pericoli e la messa in atto di un monitoraggio per i punti critici stessi⁹⁹.

Il sistema HACCP è stato progressivamente adottato dalla Comunità europea che ha emanato la già citata direttiva 93/43/CEE, nota appunto come “direttiva sull'HACCP”, a cui il nostro ordinamento si è adeguato col D. Lgs. n. 155 del 1997.

Questa direttiva si contraddistingueva inoltre per essere di portata generale coinvolgendo l'intera produzione alimentare con l'eccezione del settore agricolo: eccezione in parte reale ed in parte apparente in quanto a meno che un agricoltore non venda direttamente

⁹⁸ L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, “*Compendio di Diritto alimentare*”, ed. CEDAM, sesta edizione, Torino 2013, p.364.

⁹⁹ V.A. Scipioni, D. Andreazza, *il sistema HACCP*, Milano 1997, ristampa 2001, pag. 58.

al consumatore finale, il soggetto che acquista da lui deve essere a sua volta in condizione di rispettare le norme sull'HACCP e quelle sulla rintracciabilità¹⁰⁰.

Ancora prima però di questa direttiva in Italia si erano già avute forme di controllo autogestito in alcuni settori alimentari come per esempio quello delle conserve, mentre nella Comunità si erano avute disposizioni di carattere verticale riguardanti norme sanitarie applicabili ad alcuni settori specifici.

La sua utilità fu talmente evidente che fu inserito tra gli *standards* del *Codex Alimentarius*: l'allegato *Recommended International Code of Practice General Principles of Food Hygiene*¹⁰¹ contiene il testo internazionalmente accettato delle linee guida per l'applicazione dell'HACCP e ad oggi nel regolamento n. 852/04 nel considerando n. 15¹⁰² si rimanda ancora ai principi del Codex Alimentarius.

¹⁰⁰ L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, Op. Cit., p.365.

¹⁰¹ Il testo adottato dalla Commissione congiunta FAO/OMS del Codex del 1997 fu modificato nel 1999 ed integralmente rivisto nel 2003.

¹⁰² Reg.(CE) n. 852/04, considerando 15: "*I requisiti del sistema HACCP dovrebbero tener conto dei principi contenuti nel Codex Alimentarius. Essi dovrebbero essere abbastanza flessibili per poter essere applicati in qualsiasi situazione, anche nelle piccole imprese. In particolare, è necessario riconoscere che in talune imprese alimentari non è possibile identificare punti critici di controllo e che, in alcuni casi, le prassi in materia di igiene possono sostituire la sorveglianza dei punti critici di controllo. Analogamente, il requisito di stabilire "limiti critici" non implica la necessità di fissare un limite numerico in ciascun caso. Inoltre, il requisito di conservare documenti deve essere flessibile onde evitare oneri inutili per le imprese molto piccole.*"

Le regole dell'HACCP appaiono, oggi, in certa parte completate da quelle dettate dal regolamento n.178/02, infatti i requisiti elencati nell'articolo 14¹⁰³ (dal titolo: requisiti di sicurezza degli alimenti) e gli obblighi dell'articolo 19¹⁰⁴ (dal titolo: obblighi relativi agli

¹⁰³ Articolo 14. Requisiti di sicurezza degli alimenti: 1. Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato. a) non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti; b) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento; c) la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa.

2.Gli alimenti sono considerati a rischio nei casi seguenti: a) se sono dannosi per la salute; b) se sono inadatti al consumo umano.

3.Per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione quanto segue: a) le condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione; b) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti.

4.Per determinare se un alimento sia dannoso per la salute occorre prendere in considerazione quanto segue: a) non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti; b) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento; c) la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa.

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

6. Se un alimento a rischio fa parte di una partita, lotto o consegna di alimenti della stessa classe o descrizione, si presume che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio.

7. Gli alimenti conformi a specifiche disposizioni comunitarie riguardanti la sicurezza alimentare sono considerati sicuri in relazione agli aspetti disciplinati dalle medesime.

8. Il fatto che un alimento sia conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio.

9. In assenza di specifiche disposizioni comunitarie, un alimento è considerato sicuro se è conforme alle specifiche disposizioni della legislazione alimentare nazionale dello Stato membro sul cui territorio è immesso sul mercato, purché tali disposizioni siano formulate e applicate nel rispetto del trattato, in particolare degli articoli 28 e 30 del medesimo.

¹⁰⁴ Articolo 19. Obblighi relativi agli alimenti: operatori del settore alimentare: 1. Se un operatore del settore alimentare ritiene o ha motivo di ritenere che un alimento da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza degli alimenti, e l'alimento non si trova più sotto il controllo immediato di tale operatore del settore alimentare, esso deve avviare immediatamente procedure per ritirarlo e informarne le autorità competenti. Se il prodotto può essere arrivato al consumatore, l'operatore informa i consumatori, in maniera efficace e accurata, del motivo del ritiro e, se necessario, richiama i prodotti già forniti ai consumatori quando altre misure siano insufficienti a conseguire un livello elevato di tutela della salute.

2. Gli operatori del settore alimentare responsabili di attività di vendita al dettaglio o distribuzione che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità dell'alimento devono, entro i limiti delle rispettive attività, avviare procedure per ritirare dal mercato i prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza alimentare e contribuire a garantire la sicurezza degli alimenti trasmettendo al riguardo le informazioni necessarie ai fini della loro rintracciabilità, collaborando agli interventi dei responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e/o delle autorità competenti.

alimenti: operatori del settore alimentare) imposti agli OSA sono inevitabilmente connessi a quelli stabiliti dalla direttiva sull'HACCP, poi ripresi dall'ormai abrogato D. Lgs n. 155/97 ed infine trasfusi nel regolamento (CE) n. 852/02.

All'operatore del settore alimentare è riconosciuta pertanto un'ampia discrezionalità nell'applicare al proprio processo di produzione i principi di tale protocollo estendendone in questo modo la libertà organizzativa, ma rafforzandone allo stesso tempo la posizione di garanzia e responsabilità per eventuali effetti negativi dovuti a lacune nell'autocontrollo.

Considerato pertanto che l'OSA diventa il primo garante della salubrità degli alimenti lungo la filiera, anche l'autorità competente modifica il suo ruolo, esercitando non più un controllo sui prodotti finiti o sui processi, bensì concentrandosi sull'accertare che l'operatore del settore alimentare abbia le capacità per gestire e controllare il proprio processo produttivo; ciò sottintende che il comportamento non idoneo dell'operatore emergerà solo qualora egli non possieda il pieno controllo del processo produttivo per mancata o inadeguata adozione sia dei principi del protocollo HACCP che dell'apparato dei requisiti. All'OSA quindi non viene più chiesto di osservare passivamente una serie di obbligazioni normative o comunque una serie di definizioni volte ad ottenere un alimento sicuro, con la conseguenza che il rapporto tra controllore e controllato si evolve da un rapporto autoritario di mero sanzionamento (che abbiamo riscontrato nella normativa precedente) a

3. Gli operatori del settore alimentare informano immediatamente le autorità competenti quando ritengano o abbiano motivo di ritenere che un alimento da essi immesso sul mercato possa essere dannoso per la salute umana. Essi informano le autorità competenti degli interventi adottati per evitare rischi al consumatore finale e non impediscono né scoraggiano la cooperazione di chiunque con le autorità competenti, in base alla legislazione nazionale e alla prassi legale, nel caso in cui tale cooperazione possa prevenire, ridurre o eliminare un rischio derivante da un prodotto alimentare.

4. Gli operatori del settore alimentare collaborano con le autorità competenti riguardo ai provvedimenti volti ad evitare o ridurre i rischi provocati da un alimento che forniscono o hanno fornito.

quello di confronto e reciproca collaborazione al fine di perseguire un scopo comune¹⁰⁵. Tuttavia apparve evidente che il sistema aveva ancora delle lacune che dovevano essere eliminate, come, per esempio, la scarsa attenzione ai controlli dei prodotti destinati all'alimentazione animale e che era necessaria una maggiore cooperazione tra Istituzioni europee, autorità degli stati membri, operatori del settore alimentare e dei mangimi. Avvertita quindi l'esigenza di sviluppare una nuova normativa comunitaria che fosse ancora più completa ed integrata, agli inizi degli anni Novanta, venne chiesto a tre esperti (Charles Castang, Amanda Cleary e Dieter Eckert) di elaborare un primo progetto di nuova disciplina normativa: le loro conclusioni furono presentate in occasione di un Convegno presso l'Istituto europeo di Firenze nel maggio del 1993¹⁰⁶.

¹⁰⁵ R. Vitolo, *il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario*, Napoli, 2003; I. Canfora, *Sicurezza alimentare e nuovi aspetti della responsabilità di filiera*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2009, n.4, p.4.

¹⁰⁶ F. Snyder (a cura di), *A Regulatory framework for foodstuffs in the internal Market*, Badia Fiesolana, European University Institute, 1994.

3.3 DAL LIBRO VERDE AL PACCHETTO IGIENE

Le riflessioni di Charles Castang, Amanda Cleary e Dieter Eckert vennero quindi riassunte nel Libro Verde sui principi generali della legislazione alimentare nell'Unione Europea pubblicato dalla Commissione Europea nell' aprile 1997.

Tale documento aveva l'intento di avviare un dibattito per stabilire se la normativa vigente rispondesse alle esigenze e alle attese dei consumatori, produttori e commercianti e se i sistemi di controllo riuscissero a garantire efficacemente, tramite la sorveglianza e l'ispezione, una circolazione di prodotti alimentari innocui; infine si chiedeva in che modo potesse evolvere la legislazione alimentare affinché la sicurezza fosse garantita in tutto l'*iter* produttivo.

Il dibattito aperto dal Libro Verde, insistendo sulla necessità di applicare un approccio sistematico che abbracciasse l'intera filiera, portò quindi a definire gli obiettivi della nuova legislazione alimentare.

Le finalità che ci si auspicava di raggiungere erano quindi:

- Garantire un elevato livello di tutela della salute pubblica e della sicurezza dei consumatori.
- Garantire la libera circolazione delle merci all'interno del mercato unico.
- Basare la legislazione su prove scientifiche e sulla valutazione del rischio.
- Promuovere la competitività dell'industria europea e le prospettive di esportazione.
- Attribuire la responsabilità principale della sicurezza dei prodotti alimentari ai produttori e fornitori.
- Garantire una legislazione razionale e comprensibile per gli utenti.

I principi del citato Libro Verde trovarono sostegno nelle disposizioni introdotte dal trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, e dai dibattiti avvenuti durante il Consiglio europeo di Helsinki dello stesso anno: in entrambi i casi venne sottolineato quanto fosse necessario un miglioramento delle norme di sicurezza alimentare e il rafforzamento del controllo dell'intera catena alimentare.

Nel 2000, sulla scia di tale richieste, venne pubblicato il Libro Bianco che definiva i principi comunitari che avrebbero guidato la nuova legislazione alimentare e poneva ai vertici delle priorità politiche dell'UE la sicurezza degli alimenti (attraverso il miglioramento delle norme di qualità e il rafforzamento dei sistemi di controllo su tutta la catena alimentare).

Con il Libro Bianco la Commissione Europea annunciava infatti la futura adozione di atti normativi in grado di porre le basi di un diritto alimentare europeo organico e coerente. I principi guida erano pertanto:

- una strategia globale, integrata, applicata a tutta la filiera alimentare.
- una definizione chiara dei ruoli di tutte le parti coinvolte nella catena alimentare.
- la rintracciabilità degli alimenti destinati agli esseri umani e agli animali e dei loro ingredienti.
- la coerenza, l'efficacia e il dinamismo della politica alimentare.
- l'analisi dei rischi (compresa la valutazione, la gestione e la comunicazione dei rischi).
- l'indipendenza, l'eccellenza e la trasparenza dei pareri scientifici, impiegati per corroborare la politica di sicurezza alimentare.
- l'applicazione del principio di precauzione nella gestione dei rischi.

Nel Libro Bianco venne dunque prefigurato un intero nuovo quadro giuridico che avrebbe visto la luce con la promulgazione del Regolamento CE n. 178/2002 e dei Regolamenti

del cosiddetto “pacchetto igiene”, e che avrebbe riflesso la nuova politica “dai campi alla tavola” andando a coprire l’intera catena alimentare.

3.4 NUOVE RESPONSABILITÀ NEL REGOLAMENTO 178/02

Con il Regolamento n. 178/02, l'Unione Europea iniziò quindi una nuova fase della politica alimentare del mercato unico, abbandonando una politica *soft law* fatta di direttive, in favore di strumenti maggiormente vincolanti quali i regolamenti.

Trattandosi di un Regolamento, per il principio della prevalenza del diritto comunitario, le disposizioni in esso contenute erano direttamente applicabili con efficacia vincolante in tutti gli Stati Membri; ciò vuol dire che da un lato tutte le autorità amministrative e giudiziarie nazionali, nonché le stesse Istituzioni ed autorità europee, dovevano rispettarlo e farlo applicare, dall'altro che i singoli OSA potevano far valere i diritti in esso contenuti e rispettare allo stesso tempo anche i nuovi obblighi.

Il 178/02 segnò la nascita, all'interno del territorio europeo, di un sistema comune per la tutela della sicurezza alimentare caratterizzato da uniformità e omogeneità per i vari Stati membri senza, però, che essi perdessero il proprio potere discrezionale, mantenendo infatti la capacità di tutelarsi tramite il principio di precauzione¹⁰⁷.

Sulla base di quanto previsto dal Libro Bianco stabilì i requisiti generali della legislazione alimentare operando tramite un approccio globale basato su una visione integrata di filiera agro-alimentare comprendente tutti gli operatori del settore alimentare e di quello dei mangimi, istituì l'Autorità Europea per la sicurezza alimentare e fissò procedure nel

¹⁰⁷ All'articolo 7 del reg. 178/02 tale principio viene così spiegato: 1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente.

campo della sicurezza degli alimenti

Tale regolamento risolse anche un altro problema che era già stato segnalato nel Libro Verde, ovvero la necessità di arrivare ad una nozione giuridica comune di prodotto alimentare; e così nell'articolo 2 possiamo trovarne una definizione così formulata:

Ai fini del presente regolamento si intende per «alimento» (o «prodotto alimentare», o «derrata alimentare») qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani. Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. Esso include l'acqua nei punti in cui i valori devono essere rispettati come stabilito all'articolo 6 della direttiva 98/ 83/CE e fatti salvi i requisiti delle direttive 80/778/CEE e 98/83/CE. Non sono compresi: a) i mangimi; b) gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano; c) i vegetali prima della raccolta; d) i medicinali ai sensi delle direttive del Consiglio 65/65/Cee e 92/73/Cee; g) i cosmetici ai sensi della direttiva 76/768/CEE del Consiglio; f) il tabacco e i prodotti del tabacco ai sensi della direttiva 89/622/CEE del Consiglio; g) le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971; h) residui e contaminanti.¹⁰⁸

Tale definizione è ripresa dal *Codex Alimentarius*, diventando così oltre che norma cogente anche norma tecnica, e tiene conto delle definizioni consolidate e contenute nelle

¹⁰⁸ GUCE, 1-2-2002.

legislazioni degli Stati Membri con riferimento in particolare al concetto di alimento contenuto nel *Food Safety Act* britannico del 1990.

Come affermano Mario P. Chiti e Guido Greco, tale nozione si fonda su due elementi: l'indifferenza riguardo al grado di trasformazione della sostanza e la destinazione che è sempre l'ingestione anche potenziale, ma comunque intenzionale¹⁰⁹.

Abbiamo già detto che questo regolamento pose le basi del nuovo diritto alimentare attraverso l'adozione di principi di sicurezza ispirati ad un approccio integrato di filiera (*from farm to table*) e ne risultò un testo che presentava numerosi caratteri innovativi e che pur perseguendo il dichiarato obiettivo di "assicurare il riavvicinamento di concetti, principi e misure che costituiscono una base comune per la legislazione alimentare nella Comunità"¹¹⁰ non è un consolidamento di norme esistenti, né un testo unico od un codice e certamente non esaurisce l'intero campo della legislazione alimentare.

Negli articoli da 5 a 10 di tale regolamento erano spiegati i nuovi obiettivi e principi generali¹¹¹ della legislazione alimentare, più precisamente si faceva riferimento all'analisi del rischio, al principio di precauzione, alla tutela degli interessi dei consumatori e al principio di trasparenza.

Per quanto riguardava gli obiettivi, il regolamento sottolineava all'articolo 5 paragrafo 1 soprattutto:

¹⁰⁹ Mario.P. Chiti, Guido Greco, "*Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*", tomo I, edizione seconda, giuffrè editore, Milano 2007, p. 133.

¹¹⁰ 66° considerando del Reg. 178/02

¹¹¹ Cfr. L. Costato, "*una ricognizione sui principi fondamentali del diritto alimentare*", in rivista di diritto agrario, 2005, I, p. 203 e ss.

l'esigenza di garantire un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente.

Al medesimo tempo si doveva garantire il corretto funzionamento del mercato interno e della libertà di circolazione all'interno del contesto europeo degli alimenti e dei mangimi sempre che questi fossero immessi nel rispetto dei requisiti (art. 5 par. 2), ovviamente considerando anche la disciplina internazionale; infatti all'articolo 13¹¹² si riconosceva agli Stati Membri il potere di agire anche in tale sede andando a contribuire alla creazione di norme tecniche internazionali, ma anche di norme sanitarie, fitosanitarie sugli alimenti e sui mangimi nonché alla conclusione di accordi sul riconoscimento dell'equivalenza di misure specifiche nel settore alimentare.

Altra importante innovazione è l'adozione dell'analisi del rischio¹¹³ al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute umana.

All'articolo 6 paragrafo 1 e seguenti infatti si legge:

1. Ai fini del conseguimento dell'obiettivo generale di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, la legislazione alimentare si basa sull'analisi del

¹¹² *Articolo 13* Norme internazionali Fatti salvi i loro diritti ed obblighi, la Comunità e gli Stati membri agiscono come segue: a) contribuiscono all'elaborazione di norme tecniche internazionali sugli alimenti e sui mangimi, nonché di norme sanitarie e fitosanitarie; b) promuovono il coordinamento dei lavori sulle norme relative ad alimenti e mangimi intrapresi da organizzazioni internazionali governative e non governative; c) contribuiscono, ove pertinente e opportuno, all'elaborazione di accordi sul riconoscimento dell'equivalenza di misure specifiche riguardanti gli alimenti e i mangimi; d) prestano particolare attenzione alle peculiari esigenze finanziarie, commerciali e di sviluppo dei paesi in via di sviluppo per evitare che le norme internazionali creino inutili ostacoli alle esportazioni di tali paesi; e) promuovono la coerenza tra gli standard tecnici internazionali e la legislazione in materia alimentare, assicurando al contempo che l'elevato livello di protezione adottato nella Comunità non venga ridotto.

¹¹³ A. H. Meyer, "Risk Analysis in accordance with article 6, regulation (EC) No. 178/2002", in EFFL, 2006, No.3, p.144.

rischio, tranne quando ciò non sia confacente alle circostanze o alla natura del provvedimento.

2. La valutazione del rischio si basa sugli elementi scientifici a disposizione ed è svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente.

3. La gestione del rischio tiene conto dei risultati della valutazione del rischio, e in particolare dei pareri dell'Autorità di cui all'articolo 22, nonché di altri aspetti, se pertinenti, e del principio di precauzione laddove sussistano le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, allo scopo di raggiungere gli obiettivi generali in materia di legislazione alimentare di cui all'articolo 5.

L'analisi del rischio è un sistema conosciuto ed applicato anche a livello internazionale¹¹⁴ e consiste nella messa a punto di un metodo per valutare la probabilità di effetti nocivi, in particolare riguardanti la salute umana e quella degli animali così da permettere l'adozione di misure appropriate per eliminare o piuttosto ridurre al minimo tale rischio e conseguentemente anche il danno.

Le definizioni di rischio, valutazione del rischio, gestione e comunicazione sono elencati nell'articolo 3, paragrafi da 9 a 13:

9) «rischio», funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo;

10) «analisi del rischio», processo costituito da tre componenti interconnesse: valutazione, gestione e comunicazione del rischio;

¹¹⁴ Vedi ad esempio la comunicazione provvisoria della Commissione del Codex Alimentarius, CX 2/20, CL 1996/21-GEN, giugno 1996, inoltre vedi l'articolo 5 dell'accordo SPS che stabilisce i requisiti della valutazione dei rischi e la determinazione del livello di protezione sanitaria e fitosanitaria adeguato.

11) «valutazione del rischio», processo su base scientifica costituito da quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio;

12) «gestione del rischio», processo, distinto dalla valutazione del rischio, consistente nell'esaminare alternative d'intervento consultando le parti interessate, tenendo conto della valutazione del rischio e di altri fattori pertinenti e, se necessario, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo;

13) «comunicazione del rischio», lo scambio interattivo, nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri riguardanti gli elementi di pericolo e i rischi, i fattori connessi al rischio e la percezione del rischio, tra responsabili della valutazione del rischio, responsabili della gestione del rischio, consumatori, imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e altri interessati, ivi compresi la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio e il fondamento delle decisioni in tema di gestione del rischio.

Come abbiamo già detto il regolamento n. 178/02 mirava anche a tutelare gli interessi dei consumatori mettendo a disposizione i giusti strumenti per operare le loro scelte in ambito alimentare; proprio per questo il legislatore sottolineava la necessità che il consumatore non fosse tratto in inganno dall'etichettatura dalla presentazione o dalle pubblicità dei prodotti alimentari.

All'articolo 16 infatti dice:

Fatte salve disposizioni più specifiche della legislazione alimentare, l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti o mangimi, compresi la loro

forma, il loro aspetto o confezionamento, i materiali di confezionamento usati, il modo in cui gli alimenti o mangimi sono disposti, il contesto in cui sono esposti e le informazioni rese disponibili su di essi attraverso qualsiasi mezzo, non devono trarre in inganno i consumatori.

Il Regolamento n. 178/2002 con l'articolo 18 paragrafo 4¹¹⁵ dava informazioni precise su come gli alimenti e i mangimi dovessero essere etichettati perché, appunto, il consumatore non fosse tratto in inganno da informazioni non chiare riguardanti la composizione e le proprietà nutrizionali del prodotto alimentare.

Quindi la legislazione alimentare con queste disposizioni voleva tutelare la salute e la sicurezza del consumatore mediante un'informazione corretta e facilmente comprensibile in modo che potesse consapevolmente scegliere il prodotto da acquistare.

Le norme riguardanti l'etichettatura erano inserite nell'ambito più vasto delle norme che riguardavano la rintracciabilità dei prodotti, ovvero la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento, o di un mangime, attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione: questa è un'altra grande novità introdotta da tale regolamento.

L'articolo 3 chiariva che la rintracciabilità doveva essere garantita lungo tutta la filiera sia per quanto riguardava i prodotti finiti, sia per le materie prime, sia per gli ingredienti facenti parte dell'alimento.

Così l'articolo 18 paragrafo 1 specificava riguardo la rintracciabilità che:

¹¹⁵ Articolo 18, paragrafo 4 del Regolamento n. 178/02 così recita: gli alimenti o i mangimi che sono immessi sul mercato della Comunità o che probabilmente lo saranno devono essere adeguatamente etichettati o identificati per agevolarne la rintracciabilità, mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche.

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 altra sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime.

Grazie a questo obbligo il consumatore è tutelato ancora di più perché riceve in questo modo informazioni esatte sia riguardanti l'azienda da cui proviene il prodotto, sia l'azienda che lo pone sul mercato.

Come dicono, però, F. Capelli, V. Silano e B. Klaus:

La rintracciabilità, di per sé, non garantisce la sicurezza degli alimenti, ma rappresenta uno strumento di gestione dei rischi, in quanto il suo obiettivo primario è quello di contribuire all'identificazione degli alimenti e dei mangimi che non soddisfano i requisiti di sicurezza, agevolandone il ritiro dal mercato. In tale contesto, la rintracciabilità, mira a migliorare i tempi di reazione in una situazione di crisi alimentare e agevola l'identificazione della fonte del pericolo in modo più preciso¹¹⁶.

La rintracciabilità è diventata al giorno d'oggi essenziale perché i prodotti possono arrivare sui mercati europei anche da grande distanza e in tempi molto brevi.

¹¹⁶ In *“Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare”*, Giuffrè editore, Milano, 2006, p. 143.

Lo stesso articolo 18 nei paragrafi 2 e 3¹¹⁷ indicava che era l'operatore del settore alimentare a dover garantire il perfetto funzionamento del sistema di rintracciabilità dei propri prodotti; doveva infatti mettere in atto procedure che dessero alle autorità competenti la possibilità di ricostruire il percorso di un alimento, ingrediente o animale in tutte le sue fasi.

Il fatto che lo stesso articolo però non specifichi come gli operatori del settore debbano registrare queste informazioni, purché il modo sia efficace, dimostra che il legislatore si è concentrato sull'obiettivo da raggiungere lasciando alle imprese una certa flessibilità¹¹⁸.

Parallelamente si sono evoluti i profili di responsabilità dell'operatore del settore alimentare in relazione agli interessi giuridici tutelati: a ciascun interesse tutelato corrispondono diversi profili di responsabilità che appartengono all'ambito privatistico, tanto alla responsabilità contrattuale che extra contrattuale, mentre con riferimenti all'ambito pubblicistico essi interessano la responsabilità penale e quella di fronte alla Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda le responsabilità nel campo della sicurezza alimentare se ne parla nell'art.17:

1. Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione

¹¹⁷ Articolo 18 paragrafo 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 richiedano.

¹¹⁸ Cfr. F. Capelli, V. Silano e B. Klaus, Op. Cit., p.149 e ss.

alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte.

2. Gli Stati membri applicano la legislazione alimentare e controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. A tal fine essi organizzano un sistema ufficiale di controllo e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbraccino tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. Gli Stati membri determinano inoltre le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Le misure e le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

Il sistema ufficiale di controllo sarà poi quello indicato dal Regolamento n. 882/04 che così lo definisce:

qualsiasi forma di controllo eseguita dall'autorità competente o dalla Comunità per la verifica della conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali¹¹⁹

e prevede che esso possa essere effettuato da organismi di controllo di natura privata, ma su delega dell'autorità competente nel rispetto di alcune condizioni fra le quali quella secondo cui "l'organismo di controllo opera ed è accreditato conformemente alle norme europee EN 45004."¹²⁰

¹¹⁹ Regolamento 882/04, articolo 2 paragrafo 1.

¹²⁰ In argomento v. P. Altì, *Le norme ISO*.

La norma EN 45004, poi ISO 17020, intitolata “*General Criteria for the Operation of Various Types of Bodies Performing Inspection*”, è uno standard adottato dagli organismi internazionali di standardizzazione al fine di individuare gli organismi autorizzati a svolgere ispezioni; questo standard, quindi, grazie allo stesso regolamento n. 882/04 disciplina gli organismi di controllo.

Tale standard, per sua natura, è stato più volte modificato negli anni ad opera degli organismi internazionali di normalizzazione, senza un preventivo controllo da parte del legislatore nazionale ed europeo.

Sicché, ai sensi del Regolamento n. 178/2002, quanto alle individuazioni delle competenze/responsabilità, lo Stato membro organizza un sistema ufficiale di controllo utilizzando organismi la cui struttura e modus operandi non sono determinati né dallo Stato membro né dall’Unione Europea, ma dagli organismi internazionali di standardizzazione, e che sono perciò soggetti a regole non pubbliche ma private.

Infatti le norme EN 45004 non sono documenti accessibili liberamente alla generalità degli utenti, ma soltanto previo acquisto a pagamento.

Le imprese quindi svolgono la loro attività osservando le regole dettate dagli standard che diventano regole di diritto quando è violazione il non rispettarle.

La crisi della sicurezza che si è avuta in vari casi ha posto un quesito: se a soggetti privati è affidata la responsabilità-competenza di assicurare certezze pubbliche, quali responsabilità civili e penali si danno se le certezze pubbliche, che da loro dovrebbero essere garantite, non esistono?

Anche la giurisprudenza non è riuscita a dare risposte chiare e lineari su quali siano le responsabilità dell'ente privato di certificazione, tuttavia è stato sottolineato che l'ente certificatore è tenuto ad una obbligazione di mezzi e non di risultati¹²¹.

¹²¹ Cfr. Tribunale, di Monza, sez. IV Civile, sentenza 03/02/2004 n° 431 Tribunale, di Monza, sez. IV Civile, sentenza 03/02/2004 n° 431, nella causa tra un ente certificatore privato e l'impresa da lui certificata.

CAPITOLO 4

GOVERNANCE DEL SETTORE ALIMENTARE, UN SISTEMA MULTILIVELLO

La regolazione della sicurezza alimentare è un ordinamento sezionale transnazionale che si propone di guidare l'attività degli imprenditori sottoponendoli a regole specifiche, anche tecniche, e che si intreccia ad altri ordinamenti con impatto su vari livelli di *governance*: locale, regionale, nazionale, globale.

Talvolta tali livelli non sono perfettamente integrabili tra di loro soprattutto quando si scontrano regimi di regolazione europea e globale: e spesso accade che questi si trovino in conflitto come nel caso *Hormones*, quando successivamente ad alcuni casi di malattia causata dalla presenza di ormoni della crescita nella carne bovina, avvenuti tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, la Comunità europea decise di proibire il loro uso nell'allevamento.

In contemporanea con l'emanazione delle prime direttive¹²² al riguardo si aprì all'interno della Codex Alimentarius Commission¹²³ (CAC) un dibattito sulla necessità di adottare uno standard sulla presenza di residui ormonali nella carne che potevano derivare dall'uso di medicinali e antibiotici.

¹²² La prima direttiva fu la 81/602/EEC del 31 luglio 1981 ed imponeva un bando generale contro tutte quelle sostanze contenenti ormoni usati per velocizzare la crescita dei bovini. Tale contenuto venne poi ribadito in altre due direttive ovvero la 88/146/CEE-GU L 70 del 16 marzo 1988, Boll. 3.1988 e la 88/299/CEE-GU L 138 del 21 maggio 1988 che forniscono un elenco degli ormoni banditi e proibiscono il commercio di carne trattata con ormoni sia all'interno della Comunità sia dagli Stati Terzi.

¹²³ La Codex Alimentarius Commission è una Commissione (suddivisa in numerosi comitati) istituita nel 1963 dalla FAO e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Scopo della commissione è proteggere la salute dei consumatori e assicurare la correttezza degli scambi internazionali. E' una commissione intergovernativa, cioè costituita dai governi di 185 Paesi più la Comunità Europea, si riunisce una volta all'anno per revisionare ed aggiornare il *Codex Alimentarius Procedural Manual*.

Nel luglio del 1995 la Commissione per il Codex Alimentarius pubblicò un testo definitivo che permetteva la presenza di residui solo di alcuni tipi di ormoni e lo standard venne approvato benché la Comunità Europea si opponesse.

Continuando la Comunità a non adeguarsi a tale standard, e quindi continuando a impedire alla carne di provenienza Canadese o Statunitense l'accesso al mercato europeo, iniziò nel 1996 una disputa commerciale che si concluse solamente nel 2008 in seguito ad un accordo tra le parti.

Allo stesso tempo venne presa dal *Dispute Settlement Body* (DSB) della *World Trade Organization* (WTO)¹²⁴ una posizione contraria alla CE in quanto col suo operato era andata contro alcuni articoli (3.3¹²⁵ e 5.1¹²⁶) dell'accordo per l'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, anche detto accordo SPS¹²⁷.

In base a tale accordo infatti la Comunità avrebbe dovuto dimostrare con dati scientifici

¹²⁴L'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) rappresenta il foro negoziale per le relazioni commerciali multilaterali a livello internazionale, con ambiti che si estendono non solo al commercio di beni ma anche ai servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale. Il WTO è oggi composto da 159 membri che contano per più del 97% del commercio mondiale. Il WTO fornisce un quadro istituzionale comune per i negoziati commerciali tra i suoi membri, al fine di permettere a questi ultimi di condurre le proprie relazioni commerciali con l'obiettivo di accrescere il tenore di vita dei propri cittadini, assicurare la piena occupazione e un volume crescente di reddito, espandere il commercio di beni e servizi salvaguardando un uso ottimale delle risorse mondiali. Esso riconosce inoltre la necessità di garantire che i paesi in via di sviluppo si assicurino una quota nella crescita del commercio internazionale commisurata alle proprie esigenze di sviluppo economico.

¹²⁵I membri possono introdurre o mantenere misure sanitarie o fitosanitarie che comportino un livello di protezione sanitaria o fitosanitaria più elevato di quello che si otterrebbe con misure basate sulle pertinenti norme, direttive o raccomandazioni internazionali, qualora esista una giustificazione scientifica o in funzione del livello di protezione sanitaria o fitosanitaria che essi considerano appropriato conformemente alle pertinenti disposizioni dell'articolo 5, paragrafi da 1 a 8.2 In deroga a quanto precede, tutte le misure che comportino un livello di protezione sanitaria o fitosanitaria diverso da quello che si otterrebbe con misure basate sulle norme, direttive o raccomandazioni internazionali non possono essere incompatibili con nessuna altra disposizione del presente accordo.

¹²⁶I membri fanno in modo che le loro misure sanitarie o fitosanitarie siano basate su una valutazione, secondo le circostanze, dei rischi per la vita o la salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, tenendo conto delle tecniche di valutazione dei rischi messe a punto dalle competenti organizzazioni internazionali.

¹²⁷L'accordo SPS (*Sanitary e Phytosanitary Measures Agreement*) regola l'ammissibilità delle misure a difesa della salute che possono limitare il commercio. Queste misure non devono avere il secondo fine di proteggere prodotti nazionali e devono necessariamente basarsi su argomentazioni scientifiche e standard internazionali riconosciuti.

che l'adozione da parte sua di uno standard più restrittivo di quello della CAC era motivato: non riuscendoci avrebbe dovuto rimuoverlo.

Al riguardo Dario Bevilaqua ha affermato che:

Il caso citato riguarda una misura ad effetto autoritativo di un'organizzazione regionale sovranazionale integrante il divieto di usare determinate sostanze nell'allevamento di bovini e resa esecutiva sul territorio europeo con ispezioni, controlli, sanzioni e abbattimenti dei capi di bestiame da autorità amministrative nazionali¹²⁸.

La misura adottata quindi aveva conseguenze transnazionali, ed i suoi effetti infatti non si limitavano al territorio europeo, ma si ampliavano, in questo caso, fino al Canada e agli Stati Uniti.

La sentenza del WTO evidenziava alcuni aspetti: per prima cosa che certe attività amministrative svolte in un ordinamento giuridico si riflettono anche su privati residenti in altri ordinamenti: si verifica il cosiddetto “effetto farfalla degli atti amministrativi”¹²⁹, reso possibile dalle integrazioni oramai totali delle economie di paesi diversi.

Inoltre si sottolineava che i provvedimenti interni non devono limitare la libera circolazione delle merci.

¹²⁸Dario Bevilaqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Giuffrè editore, Milano, 2012, p.4.

¹²⁹ “*A butterfly dies in Japan and in Texas a tornado occurs*”. L'effetto farfalla è un'espressione che identifica una teoria scientifica e filosofica relativa alla prevedibilità e alle interdipendenze dei fenomeni fisici. Per quanto riguarda il suo collegamento al contesto amministrativo vedi S. Battini, *L'impatto della globalizzazione sulla pubblica amministrazione e sul diritto amministrativo: Quattro percorsi*. In *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, n.3, p.340 ss.

Come afferma S.Cassese¹³⁰, appare evidente quindi che il diritto amministrativo nazionale è un diritto integrato e conformato a norme di origine internazionale, ma di natura amministrativa, in grado di vincolare le stesse autorità del territorio di appartenenza; accade anche il contrario ovvero che il diritto amministrativo locale si globalizzi.

Inoltre con l'adozione di *standard*, come quelli richiamati dall'accordo SPS, la regolazione extranazionale indirizza l'amministrazione interna e il momento decisionale quindi risulta essere non più di esclusiva pertinenza degli organi di governo nazionali.

In Italia come abbiamo detto nel secondo capitolo il diritto alla sicurezza alimentare è stato per lungo tempo una categoria di interesse penale collocandosi all'interno di una categoria più generale di diritto alla salute e all'igiene pubblica¹³¹.

Da alcuni decenni però l'intervento pubblico in materia non si limita più a punire azioni fraudolente con sanzioni volte a reprimere comportamenti scorretti in una materia che risulta lasciata alla contrattazione privatistica¹³²; basta esaminare i cambiamenti avvenuti negli ultimi trent'anni.

Per prima cosa la disciplina della sicurezza alimentare oltre alle originarie norme di diritto civile e penale si è arricchita di disposizioni a carattere regolatorio lungo tutta la filiera produttiva non limitandosi più alla tutela del singolo come avveniva precedentemente, ma volgendosi a tutti i consumatori di alimenti e alla tutela di beni giuridici pubblici come la salute e l'accesso a cibi sani.

Si è abbandonata la visione che la sicurezza alimentare corrisponda solamente all'igiene

¹³⁰S. Cassese, *il diritto amministrativo globale. Una introduzione*, in rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2, 2005, p.236.

¹³¹Dario Bevilaqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Giuffrè editore, Milano, 2012, p.12.

¹³²A. Jennarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Bari, Cacucci, 2003, pp. 304-305.

dell'alimento, finalizzandola anche a garantire che tutti i metodi di produzione e conservazione siano sicuri.

Pertanto la materia ha acquisito rilevanza sotto il profilo del diritto pubblico dell'economia e l'approccio preventivo è diventato il fulcro della sua regolazione.

Come dice L. Costato:

Il nuovo diritto alimentare si differenzia alquanto dal precedente, poiché esso pone soprattutto l'accento sulla prevenzione del rischio, mentre un tempo, pur non trascurando questo aspetto, il legislatore era più attento all'irrogazione di sanzioni anche gravi a chi poneva in commercio o deteneva cibi per svariate ragioni inadatti al consumo umano¹³³.

La sicurezza alimentare è ora quindi una materia composta da più livelli in dipendenza dalla molteplicità di interessi coinvolti: non si parla più solo di salubrità bensì anche di libertà degli scambi, sviluppo dell'economia e tutela dell'ambiente¹³⁴.

Questa varietà di sfaccettature ha obbligato e obbliga le varie autorità preposte alla loro cura ad interagire e talvolta a scontrarsi.

Inoltre l'europeizzazione prima e la globalizzazione poi hanno abbattuto i confini nazionali coinvolgendo soggetti internazionali e sovranazionali titolari di funzioni regolatorie comuni e rispondenti a principi di valenza mondiale: è ovvio che una materia da sempre radicata alla terra tramite elementi culturali e territoriali si trova a fare i conti con la sfera globale.

¹³³L. Costato, *Editoriale*, cit, p.1.

¹³⁴«Il tema non gode di una disciplina giuridica sistematica: esso è al crocevia di diverse discipline giuridiche», C. Fiorenza e E. Fiorenza, *La disciplina italiana della sicurezza alimentare*, in S. Cassese (a cura di), *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, il Sole 24 ore, 2002, p.25.

Inoltre è da evidenziarsi che la *governance* della sicurezza alimentare oltre a collegarsi ad una varietà di settori, come abbiamo già detto, risulta strutturata in modo verticale con norme ed organizzazioni speciali che interessano vari piani governativi: mondiale, nazionale, regionale, locale.

Vanno considerati anche organi extra-nazionali quali per esempio la CAC, organismo politico-amministrativo che detta *standard* ad effetto quasi vincolante richiamando l'accordo PSP, e che vengono poi assorbiti dal WTO.

Alcuni parlano anche di un meccanismo di *Complex regimes*¹³⁵ in quanto vi sono diversi organismi che vanno a formare regimi di regolazione complessi e unendosi guadagnano in forza ed efficacia.

La sicurezza alimentare risulta essere un ambito pieno di peculiarità e quindi molto complesso così come lo è la materia che regola.

Tutti noi cittadini del mondo infatti consumiamo cibo e nessun altro bene ha una circolazione in così larga scala e in tempi così ristretti: caratteristiche che rendono al giorno d'oggi i controlli sulla sicurezza sempre meno agevoli.

La globalità del cibo necessita di una regolazione, oltre che su larga scala, trasparente e che rispetti le esigenze locali senza però intaccare quelle globali, che dia i poteri decisionali al centro senza però levarli troppo alla periferia.

La mancanza però di un centro, di un apparato decisionale al di sopra delle parti¹³⁶ rende la settorialità della materia non ancora del tutto superabile anche se negli ultimi anni si sono fatti molti passi avanti arrivando a quello che viene definito da Bevilaqua come un "disordine organizzativo"¹³⁷.

¹³⁵Dario Bevilaqua, Op. Cit., p. 17, S. Battini, *Il sistema istituzionale internazionale dalla frammentazione alla connessione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, pp. 985-986.

¹³⁶S. Cassese, Op. Cit. p8.

¹³⁷Dario Bevilaqua, Op. Cit., p.22.

Come abbiamo già detto la tutela della qualità e della sicurezza alimentare è materia da sempre di competenza pubblica; tuttavia negli ultimi anni la *governance* del settore ha subito dei cambiamenti con la nascita di nuovi strumenti di regolamentazione di natura privata.

Si è quindi, anche in questo caso, davanti ad un sistema multilivello con coesistenza di strumenti *hard* e *soft law*, di attori privati e pubblici.

Uno degli strumenti di controllo privato maggiormente rilevante è l'utilizzo degli *standard* di qualità e sicurezza alimentare promossi dalle grandi catene di distribuzione.

La nascita dello *standard* è stato favorito dal concentramento del settore della distribuzione degli alimenti in poche grandi industrie e dalla presenza invece di un gran numero di produttori, dando così alle prime un grande potere contrattuale.

Inoltre essendovi un cambiamento della domanda nel settore a causa di un consumatore reso più sensibile dalle ricorrenti crisi sanitarie generate da alimenti dannosi, le imprese di distribuzione hanno deciso di adottare *standard* che comunicano al consumatore stesso tramite marchi visibili sul prodotto caratteristiche di qualità e sicurezza non altrimenti percepibili.

Allo stesso tempo ci si è voluti tutelare maggiormente in seguito ai fallimenti di una regolazione unicamente pubblicistica che col suo sistema *command and control* basato su ispezioni a campione ha dimostrato la sua mancanza di efficacia nell'ambito globale.

Anche per questo si è arrivati a creare una cornice normativa che responsabilizzi ancora di più l'operatore del settore alimentare. Tutto ciò ha portato alla nascita di una *governance* privata dove privati dominanti sono in grado di creare nuovi requisiti di sicurezza, grazie agli *standard*, spesso più severi di quelli della normativa cogente di natura pubblica, offrendo così un'ulteriore tutela del consumatore.

4.1 COME NASCE UNO STANDARD

L'attività di creazione degli standard, che consistono in disposizioni tecniche regolanti aspetti particolari non solo di un processo produttivo, ma anche di qualunque servizio o prodotto, viene anche detta attività di normalizzazione¹³⁸ ed è appunto il processo con cui un soggetto (pubblico o privato) procede alla stesura di norme tecniche¹³⁹.

Una volta creato uno standard, c'è il problema della sua legittimazione: nel caso di standard pubblici il problema non sussiste in quanto vi è la normale potestà regolativa che è propria di tali istituzioni.

Nel caso invece di creatori privati dello standard la legittimazione presenta due aspetti: o siamo nel caso in cui il legislatore affida ad un ente privato il compito (e l'onere) di svolgere l'attività regolatoria, oppure nasce proprio dai privati quando manca nel settore una regolamentazione pubblica e quindi lo standard diventa *de facto* cogente; un esempio di questo tipo di situazione si ritrova negli standard elaborati dalla GDO ed imposti attraverso il contratto a chi voglia entrare in una determinata fetta di mercato.

Il processo di normalizzazione avviene tramite commissioni tecniche composte, nel caso di standard privati, da rappresentanti del comparto in esame, o per i pubblici, dai ministri competenti o rappresentanti degli stati interessati; dal lavoro della commissione nasce il testo dello standard ed è questa la base del suo potere.

Infatti una commissione può guidare la stesura dello standard in modo che si facciano gli interessi dei soggetti che rappresentano, ma non sempre questo avviene nella democrazia.

¹³⁸G. Smorto, *Certificazione di qualità e normazione tecnica*, in *Digesto delle discipline privatistiche- sezione civile, Aggiornamento*, I, Utet, Torino 2003, pp.205-221.

¹³⁹F. Ancona, *Normazione tecnica, certificazione di qualità ed ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 2000.

Ovviamente non ci si deve stupire che dietro alla stesura degli standard si nasconda sempre un interesse economico grazie a cui i soggetti dominanti il mercato sono in grado di influenzare enormemente il processo di normalizzazione privata.

Le piccole industrie ed anche i consumatori si trovano spesso in una posizione di incapacità dialogativa e l'operatore del settore è costretto ad accettare passivamente le norme tecniche, pena la marginalizzazione dell'azienda.

In caso di standard pubblici vi è un diverso coinvolgimento delle parti, rispetto a quelli privati, perché le parti deboli solitamente sono meglio rappresentate, benché anche in caso di standard privati sia previsto sempre più spesso il coinvolgimento delle associazioni di piccoli produttori e dei consumatori; un esempio è offerto dagli standard Global-GAP (*good agricultural practice*) la cui pubblicazione è preceduta da consultazioni pubbliche in cui i portatori di interessi (*stakeholders*) possono esprimere la propria opinione sul loro contenuto. Ovviamente non va dimenticato che ogni standard privato deve comunque confacersi alle norme e principi generali cogenti di natura pubblica che in linea di massima difendono gli interessi delle parti deboli.

Quando, poi, è il soggetto pubblico a delegare ad un privato la creazione di uno standard impone dei limiti specifici riguardo al suo contenuto un po' con lo stesso principio della legge delega.

Infine, ma non meno importante, vi è una serie di strumenti giuridici che tutelano le parti più deboli del mercato¹⁴⁰: basta fare riferimento alla responsabilità civile che può compensare i soggetti che hanno subito danno per uno standard creato in modo negligente.

Il rischio di una possibile condanna a risarcire funge spesso da deterrente, nel caso invece

¹⁴⁰F. Cafaggi, *Governance et responsabilité des régulateurs privés*, in *Revue internationale de droit économique*, pp. 111-163.

di delega pubblica si entra nell'ambito della responsabilità penale.

4.2 GLI STANDARD: CARATTERISTICHE E DIFFUSIONE

Per gli OSA gli standard spesso costituiscono il primo punto di riferimento in quanto dettano in concreto quanto si debba fare, per esempio, per attuare il sistema HACCP o implementare un sistema di tracciabilità.

Lo standard infatti contiene specificazioni e dettagli più chiari rispetto alla norma dettata in un regolamento, e, non dovendo essere interpretati ulteriormente, solitamente sono per l'operatore più facilmente utilizzabili.

Ovviamente norme generali, quelle contenute nei regolamenti per esempio, e standard non devono essere visti in contrapposizione bensì come complementari in quanto lo standard specifica i contenuti di una norma generale senza però tradirne lo spirito o le linee guida.

Per questo motivo uno standard non potrebbe essere applicato se entrasse in conflitto con una norma sia nazionale che extranazionale; però va sottolineato che più generale è la norma più è lo spazio, per così dire, di azione dello standard.

La diffusione degli standard è legata a doppio filo alla tecnologia: ancora oggi in questo campo essi vengono usati come “avanguardia regolativa”¹⁴¹ per disciplinare l'uso di tecnologie per cui ancora non sono state emanate norme giuridiche dal legislatore.

Gli standard si possono classificare in vari modi: il primo è se siano di fonte pubblica o privata.

Uno standard pubblico è una norma tecnica emanata da una istituzione pubblica; un esempio in materia di sicurezza alimentare sono gli allegati 1 e 2 del regolamento (CE) n. 852/04.

¹⁴¹M. Ferrari, U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Mulino Itinerari, Bologna 2012, p.218.

Questi allegati, a cui si rimanda durante tutto il testo del regolamento, servono a specificarne le disposizioni di carattere generale: come esempio potremmo citare la descrizione delle caratteristiche che devono avere i pavimenti dei locali destinati alla produzione di alimenti e che troviamo nel capitolo II¹⁴², par. 1, lett a) dell'allegato 2:

I pavimenti devono essere mantenuti in buone condizioni, essere facili da pulire e, se necessario, da disinfettare; ciò richiede l'impiego di materiale resistente, non assorbente, lavabile e non tossico, a meno che gli operatori alimentari non dimostrino all'autorità competente che altri tipi di materiali possono essere impiegati appropriatamente. Ove opportuno, la superficie dei pavimenti deve assicurare un sufficiente drenaggio;

Parallelamente agli standard di fonte pubblica troviamo quelli di fonte privata in cui è, appunto, un privato ad imporre lo standard ad un gruppo ristretto di soggetti; un esempio sono le associazioni di imprese che operano in un certo settore.

I vari associati per rimanere all'interno dell'associazione e poterne, per esempio, usare il marchio sui propri prodotti devono necessariamente conformarsi agli standard da essa dettati, ovviamente sempre nel rispetto di ciò che è stato stabilito dal legislatore pubblico, pena la illegittimità della norma tecnica.

Anche se lo standard privato nasce come strumento per vincolare un gruppo ristretto di soggetti, si è successivamente imposto anche al di fuori di esso tramite due mezzi: il primo è di natura giuridica e il secondo di natura socio-economico.

¹⁴²Il capitolo II fissa i "requisiti specifici applicabili i locali all'interno dei quali i prodotti alimentari vengono preparati, lavorati o trasformati".

Il primo strumento infatti è il contratto, mezzo giuridico con cui lo standard che all'inizio vincolava solo i consociati si è esteso agli altri soggetti che entravano in relazione con i consociati stessi: gli standard infatti sono stati inclusi nel contratto diventando così obbligatori per i contraenti.

In questo modo si è avuta una “omogeneizzazione delle relazioni contrattuali”¹⁴³ fra le parti, andando a creare così un insieme di regole concorrenti per importanza con quelle pubbliche.

Il secondo strumento, di natura socio-economica, consiste nella pressione appunto economica e sociale ad opera del mercato unico a conformarsi agli standard più diffusi: gli standard infatti portano un equilibrio nelle attività di produzione e danno benefici in termini di efficienza e un maggiore accesso ai mercati da cui si è praticamente tagliati fuori se non si adottano certi standard.

Allo stesso tempo le aziende dominanti in un settore obbligano tramite il contratto gli OSA, che vogliono entrare in rapporti con esse e in una determinata fetta di mercato, ad acquisire certi standard che quindi diventano da volontari cogenti; un esempio è la GDO (grande distribuzione organizzata) che impone agli operatori di adeguarsi ad una serie di standard che normalmente riguardano i profili di sicurezza e qualità degli alimenti.

Oltre a standard di fonte pubblica o privata si riconoscono anche quelli di derivazione mista, ovvero quelle regole tecniche che vengono sì concepite inizialmente da un soggetto privato, ma poi vengono fatte proprie dal legislatore pubblico che riconosce i propri limiti tecnici.

Le ragioni che portano al riconoscimento pubblico *ex post* di standard privati può avvenire perché questi nel tempo hanno acquistato talmente forza ed importanza da essere

¹⁴³M. Ferrari, U. Izzo, Op. Cit., p. 221.

seguiti praticamente da tutti gli operatori oppure perché vengono delegati ai privati funzioni e costi legati alla produzione di uno standard, affidandola a coloro che hanno più esperienza nel settore.

Un esempio di standard di origine mista è dato dai disciplinari di produzione che appunto contengono norme tecniche per poter apporre sull'alimento la sigla DOP o IGP.

Questi standard, imposti originariamente solo ai consociati di una associazione privata di produttori, sono diventati poi un codice tecnico di carattere pubblicistico che qualsiasi produttore, se vuole avvalersi di tale marchio, deve necessariamente seguire.

Un' ulteriore classificazione degli standard può essere fatta in base al loro contenuto ovvero se si attengono all'igiene degli alimenti o alla loro qualità.

Riguardo all'igiene degli alimenti possiamo ricordare tra gli standard pubblici gli allegati già citati del regolamento n. 852/04, mentre tra i privati meritano di essere menzionati quelli sviluppati in particolare dalla GDO come gli ISO22000, BCR (*British retail consortium*), IFS (*International food standards*), GlobalGAP (*good agricultural practice*, relativi alla produzione primaria).

Per la qualità invece possiamo ricordare fra gli standard pubblici i disciplinari di produzione già citati, e tra i privati quelli riguardanti l'agricoltura biologica¹⁴⁴.

Un ulteriore criterio di classificazione degli standard è la distinzione tra municipali ed internazionali: alcuni standard infatti nascono dal desiderio o comunque dal bisogno di omogeneizzare la produzione per agevolare il commercio internazionale, altri, invece, come quelli sui disciplinari di produzione, si collocano in un contesto più ristretto andando a normalizzare produzioni strettamente legate ad un territorio o ad un particolare

¹⁴⁴D. Winickoff, K. Klein, *Food labels and environment: Towards harmonization of EU and US organic regulation*, 2009.

tipo di lavorazione.

Gli standard internazionali possono essere proprio per la loro globalità usati da qualsiasi operatore a prescindere dalla nazionalità o comunque dal luogo in cui si trova la sua azienda; un esempio ne è il Codex Alimentarius che nacque sotto gli auspici di due organizzazioni internazionali quali la FAO e WHO e le cui regole servono appunto per tutelare gli scambi commerciali internazionali, minimizzando i rischi di pratiche protezionistiche o differenze nei regimi di regolazione¹⁴⁵.

Allo stesso tempo, però, questa globalizzazione e superamento dei confini nazionali ha consolidato il valore dello standard municipale in quanto l'utilizzo del prodotto nel mercato internazionale, che viene così valorizzato, ha rafforzato il suo legame col territorio nel momento in cui il disciplinare di produzione diventa indice di qualità.

¹⁴⁵M. Livermore, *Authority and legitimacy in global governance: Deliberation, institutional differentiation, and the the Codex Alimentarius*, in *New York University law review*, 81,2006, pp.766-801.

4.3 CERTIFICAZIONI E FIDUCIA

Il ricorso a forme di certificazione privata sta assumendo dimensioni sempre più significative e questo avviene per una serie di motivi: da un lato è il mercato stesso che opera pressioni economico sociali al fine di standardizzare i beni e i servizi, dall'altro i consumatori richiedono maggiori informazioni e sicurezze sugli alimenti che acquistano.¹⁴⁶

Se il legislatore ha delegato parte delle sue funzioni di controllo a soggetti privati, vi è anche la necessità delle aziende di avere un sistema di organizzazione interna che massimizzi l'efficienza della produzione e dei rapporti coi partner commerciali (ed in questo senso le certificazioni con la loro flessibilità ed adattabilità a qualsiasi realtà aziendale sono lo strumento preferito).

Ovviamente vi è uno stretto legame tra certificazione e standard¹⁴⁷, in quanto la prima può essere vista come il "braccio violento"¹⁴⁸ dello standard, lo strumento attraverso cui è possibile garantire che esso venga applicato in modo uniforme.

È vero che la funzione ultima della certificazione è quella di creare fiducia¹⁴⁹, ovvero che il prodotto, nel nostro caso l'alimento, abbia le caratteristiche volute dal consumatore o promesse dal venditore, ma perché vi è adesso questa necessità di fidelizzare il cliente?

L'evoluzione tecnologica ha segnato la fine del rapporto produttore-consumatore, perché oggi il consumatore di alimenti non ha modo di conoscere direttamente chi produce quello che acquista in quanto si acquistano prodotti confezionati in luoghi molto distanti; la cer-

¹⁴⁶ G.Jahn, M. Schramm, A. Spiller, *The reliability of certification: Quality labels as a consumer policy tool*, in *Journal of Consumer Policy*, 2005, pp. 53-73.

¹⁴⁷ G. Smorto, Op. Cit.

¹⁴⁸ M. Ferrari, U. Izzo, Op. Cit., p. 232.

¹⁴⁹ E. Resta, *Le regole della fiducia*, Laterza, Roma, 2011.

tificazione serve per colmare questo “giato reso possibile dai moderni mezzi di conservazione e trasporto degli alimenti: sono la risposta giuridica ad un’evoluzione innescata dal progresso scientifico e tecnologico”.¹⁵⁰

Ed è proprio l’agroalimentare uno di quei settori in cui questo fenomeno delle certificazioni ha preso più campo portando implicazioni che, in modo magari subdolo, condizionano la vita di numerosi OSA, soprattutto quando questi si trovano ad operare nei mercati internazionali.

Ma quali sono le ragioni del successo delle certificazioni nel comparto alimentare?

Per prima cosa vi sono le pressioni da parte della GDO che spinge molte aziende a certificarsi in modo da standardizzare i prodotti e garantire così di offrire un prodotto con qualità costanti (importante per fidelizzare il consumatore); l’utilizzo degli standard viene così assicurato tramite la certificazione ed è grazie a questa che viene verificato l’effettivo rispetto delle norme tecniche richieste.

La GDO infatti, composta da pochi colossi del mercato, impone a chi voglia entrare in esso la certificazione e un fenomeno connesso è il cosiddetto *private labeling* ovvero la pratica commerciale con cui la GDO vende come propri, apponendo il suo marchio, alimenti confezionati da altri, mettendo in gioco così la sua reputazione; per questo impone la certificazione per garantire l’effettivo rispetto degli standard di sicurezza e qualità.

Allo stesso tempo la certificazione, pensiamo alla ISO 9001, può essere voluta da un’azienda per migliorare la propria organizzazione interna e massimizzare la produzione.

Anche i consumatori hanno spinto perché si arrivasse a questo, richiedendo sempre più informazioni sul prodotto che acquistano, sia a livello di produzione etica e di rispetto

¹⁵⁰ M. Ferrari, U. Izzo, Op. Cit., p. 232.

dell'ambiente sia circa la salubrità dell'alimento.

Inoltre la progressiva delega di funzioni di controllo dal settore pubblico a quello privato ha trovato nelle certificazioni uno strumento perfetto “per sgravare la macchina pubblica da una serie di onerose incombenze che in precedenza le venivano attribuite”¹⁵¹.

La scelta di delegare funzioni pubbliche ai privati però ha creato anche, in alcuni casi, un vero e proprio mercato delle certificazioni: un OSA per esempio che voglia commercializzare un prodotto come biologico potrà scegliere tra un'ampia serie di certificatori privati che verifichino che egli effettivamente applichi gli standard richiesti a tal fine.

¹⁵¹ M. Ferrari, U. Izzo, Op. Cit., p. 235.

4.4 NOZIONE E FUNZIONE DELLE CERTIFICAZIONI

Ancora oggi non vi è una chiara concettualizzazione sia a livello giuridico che normativo di cosa si intenda per certificazione; etimologicamente il verbo latino *certificare* deriva da *certum facere*, ovvero rendere certo.

A sua volta il termine “certo” deriva dal verbo *cernere* che significa selezionare, separare: in base a questa analisi la certificazione è quel processo che seleziona tramite alcuni parametri, nel nostro caso la sicurezza di un alimento, un prodotto, un servizio o un processo.

Il fatto che si scelga tramite parametri predeterminati garantisce che il prodotto certificato sia realmente conforme a quanto richiesto, tuttavia non si parla della garanzia tutelata dal codice civile, specie con riferimento al contratto di compravendita¹⁵², ovvero non si garantisce una sicurezza o una qualità in sé, bensì il rispetto di un determinato standard: se lo standard è carente lo sarà anche la sicurezza dell'alimento.

La certificazione mi garantisce perciò solamente che venga raggiunto quanto dettato dallo standard.

Per esempio nel caso di uno standard sul biologico lacunoso che porti alla produzione di un alimento dannoso per il consumatore non potrà essere incolpata di negligenza la ditta di certificazione, anzi questa sarà esente da vizi perché il prodotto in effetti è corrispondente allo standard.

Inoltre come abbiamo già anticipato, una delle grandi funzioni odierne delle certificazioni è quella di colmare un dislivello informativo, non solo tra consumatore e produttore di un mercato oramai globale, ma anche tra imprese produttrici e di distribuzione, o anche tra queste e la pubblica autorità.

¹⁵² A. Gentili, *La rilevanza giuridica della certificazione volontaria*, in *Europa e diritto privato*, p.59-77.

Inoltre, riprendendo termini del linguaggio economico, un alimento presenta vari aspetti, o qualità che vengono chiamati: *search goods*, *experience goods* ed infine i *credence goods*.

I *search goods* sono le caratteristiche dell'alimento che il consumatore può percepire autonomamente tramite per esempio i 5 sensi, gli *experience goods* invece sono apprezzabili solo dopo aver consumato l'alimento e si riferiscono alla qualità di un alimento o alla sua sicurezza, gli ultimi invece indicano che il prodotto è stato ottenuto tramite lavorazioni etiche e nel rispetto dell'ambiente: in questo senso le certificazioni possono dare informazioni sugli *experience goods* e i *credence goods* che non potrebbero essere apprezzate prima del consumo.

In questo senso il verbo *certificare* può essere inteso anche come selezionare quelle informazioni che potrebbero essere utili per il consumatore che da solo non potrebbe averle, però va aggiunto che la certificazione fa qualcosa in più ovvero non solo dà informazioni, ma le convalida.

La trasmissione di informazioni convalidate ha come effetto finale quello di creare fiducia¹⁵³ e nel mercato agroalimentare questo si traduce in fiducia sulla qualità e sicurezza di un prodotto per coloro che acquistano, fiducia sulla serietà professionale tra partner commerciali.

Le certificazioni sono quindi strumenti giuridici che generano fiducia, fiducia che prima si poteva basare su norme sociali tramite il contatto diretto col produttore, ora non è più possibile e quindi “il meccanismo giuridico ricrea artificialmente quella fiducia che un tempo nasceva da altri tipi di dinamiche”¹⁵⁴.

¹⁵³ A. Benedetti, *Certificazioni private e pubblica fiducia*, in *il diritto all'economia*, pp.7-36.

¹⁵⁴ M. Ferrari, U. Izzo, *Op. Cit.*, p. 239.

Ma chi raccoglie queste informazioni, le seleziona e le valida?

Si tratta di un soggetto indipendente e terzo con strumenti professionali che lo rendono in grado di verificare la rispondenza di un prodotto allo standard applicabile.

Tuttavia non sono mancati i dubbi sull'indipendenza dell'organismo certificatore in quanto dobbiamo ricordare che esso opera all'interno di un rapporto contrattuale con l'azienda che ne richiede la certificazione e questo può creare conflitto di interesse.

L'azienda di certificazione deve quindi continuamente trovare il giusto equilibrio tra la propria indipendenza e il soddisfacimento del cliente.

Le certificazioni possono essere ulteriormente divise in certificazioni regolamentate e private.

Le prime sono quelle imposte dal legislatore perché si possa commercializzare un determinato prodotto: il più usato è la marcatura CE senza la quale un alimento non può essere immesso sul mercato, ma abbiamo anche i marchi di IGP, DOP, le certificazioni sul biologico ed altre ancora.

Con la certificazione viene quindi garantito un livello standard di qualità e sicurezza che faciliti lo scambio commerciale a livello nazionale ed internazionale, che rispetti le aspettative del consumatore e che garantisca la leale competizione tra produttori.

La principale differenza rispetto al passato è che oggi l'attività di verifica del rispetto degli standard non è più unico appannaggio dei soggetti pubblici¹⁵⁵, ma è anche affidata a soggetti privati tramite appunto le certificazioni da questi rilasciate.

Soprattutto nell'ambito delle certificazioni regolamentate si sta sempre più assistendo alla privatizzazione dei controlli e l'autorità pubblica si limita a supervisionare gestendo le

¹⁵⁵ L'autorità pubblica può alternativamente svolgere in prima persona i controlli circa il rispetto degli standard tecnici oppure delegare a soggetti privati, nel qual caso si hanno le certificazioni regolamentate.

procedure del loro accreditamento e valutando la correttezza del loro operato.

Le certificazioni private invece non necessitano di alcuna regolamentazione pubblica e servono per investire il prodotto di una qualità o caratteristica particolare che lo contraddistingua.

Sono molto diffuse le certificazioni private di sicurezza alimentare: le principali sono quelle secondo gli standard BRC, IFS, GlobalGAP e ISO 22000.

A differenza di quelle regolamentate non mirano a garantire i minimi requisiti di sicurezza dei prodotti per essere immessi sul mercato, bensì sono uno strumento per dare maggiore competitività e veicolare informazioni su particolari caratteristiche.

Nella prassi però queste due distinzioni stanno diventando sempre più labili in quanto anche quelle private e volontarie diventano spesso *de facto* obbligatorie per accedere ai canali di distribuzione.

Possiamo ulteriormente distinguere tra certificazioni a favore di terzi generici e terzi specifici: quelle a favore di terzi generici solitamente riguardano generiche caratteristiche di qualità e sicurezza, il marchio CE è una garanzia di sicurezza del prodotto e i marchi DOP e IGP assicurano al consumatore che il prodotto deriva da un certo territorio: sono perciò informazioni per la globalità dei consumatori.

Le certificazioni a favore di terzi specifici invece danno informazioni accessibili solamente ad una ristretta cerchia di soggetti in quanto solitamente l'oggetto della certificazione è l'organizzazione aziendale; questo tipo di certificazioni sono utili quando un'azienda voglia entrare in affari con un'altra e perciò desidera sapere come lavora l'azienda; si pensi alle certificazioni di igiene secondo gli standard BRC, IFS ed altri.

Tuttavia negli ultimi anni i consumatori stanno spostando la loro attenzione dal prodotto finito al processo di produzione, essendo sempre più interessati alle produzioni so-

stenibili: per questo stanno nascendo le cosiddette certificazioni etiche.

Un' ulteriore distinzione è quella tra certificazioni di prodotto e certificazioni di processo: nelle prime viene analizzato solamente il prodotto finito tramite un'analisi a campione di ciascun lotto, nelle seconde invece si esamina l'organizzazione produttiva interna di un'azienda.

Nel primo caso viene valutata in modo diretto la sicurezza di un alimento, mentre nel secondo caso ci si arriva per via indiretta in quanto, se i processi di produzione sono sicuri, si pensa che lo sia anche l'alimento prodotto.

In entrambi in casi è chiaro che non vi potrà essere una garanzia assoluta.

4.5 QUIS CUSTODIET IPSOS CUSTODES?

Il fatto che le certificazioni stiano assumendo nel campo agro-alimentare sempre più importanza rende fondamentale analizzare da chi vengono rilasciate.

La stessa Commissione Europea nel “Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli” ne ha riconosciuto il limite dicendo

Tuttavia, la proliferazione delle certificazioni e di etichette in questi ultimi anni ha fatto sorgere dubbi circa la trasparenza dei requisiti prescritti da questi sistemi, la credibilità delle indicazioni e i loro possibili effetti sulla correttezza dei rapporti commerciali.

Uno dei fini ultimi delle certificazioni, come abbiamo detto, è creare fiducia nel mercato per cui il loro fondamento stesso verrebbe minato se la loro credibilità venisse meno.

Per questo ai soggetti che svolgono l’attività di certificazione è stata data una responsabilizzazione o *accountability* ovvero è stata resa operante tutta una serie di strumenti giuridici che permettano di controllare il loro operato e, nel caso che abbiano tenuto un comportamento *contra legem*, di attribuire loro certe responsabilità¹⁵⁶.

Proprio per il fenomeno della privatizzazione dei controlli si è reso ancora più importante legittimare l’attività di questi ultimi: gli organismi di controllo devono garantire professionalità, terzietà ed indipendenza non solo alle imprese che certificano, ma anche all’intera collettività.

In questo modo l’attività certificativa nasce sì da un contratto tra le parti, ma poi si allarga molto spesso alla collettività.

¹⁵⁶ G. Jahn, M. Schramm, A. Spiller, Op. Cit.

Il primo strumento con cui il legislatore sia comunitario che nazionale ha risolto tale problema di legittimazione è rappresentato dall'accREDITAMENTO dei certificatori.

Tale misura mira a verificare i requisiti di professionalità ed indipendenza diventando “una forma di certificazione regolamentata e di processo”¹⁵⁷.

Le linee fondamentali che disciplinano tale processo sono contenute nel Regolamento n. 765/2008 del 9 luglio 2008 che pone norme in materia di accREDITAMENTO e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il Regolamento (CEE) n. 339/93.

Con questo regolamento si è creato un organismo nazionale di accREDITAMENTO che a sua volta controllerà che, dopo aver accREDITATO un organismo di certificazione, questo mantenga i requisiti richiesti e nel caso non avvenga potrà sospendere o revocare il certificato di accREDITAMENTO.

Il meccanismo amministrativo di accREDITAMENTO diventa quindi il primo *step* per garantire l'*accountability* dei certificatori, ma non è l'unico strumento perché si è soggetti anche alla responsabilità civile e penale: l'accREDITAMENTO opera *ex ante*, mentre le seconde puniscono il certificatore dopo che abbia operato in modo illecito.

Soprattutto nel caso delle certificazioni regolamentate, in cui c'è stata una delega dei pubblici poteri a favore di privati, è possibile ipotizzare che tali organismi di certificazione privata possano andare incontro a responsabilità penale, viceversa la responsabilità civile è uno strumento che può applicarsi a qualsiasi tipo di certificazione, sia essa regolamentata o volontaria, in tutti quei casi in cui ci sia stata negligenza e si sia causato danno al

¹⁵⁷ M. Ferrari, U. Izzo, Op. Cit., p. 247.

soggetto certificato (in questo caso si applicherà la responsabilità contrattuale) o a soggetti terzi (in questo caso saremo in un regime di responsabilità extracontrattuale)¹⁵⁸.

Oltre ai meccanismi giuridici dobbiamo sottolineare che, vista l'esistenza di un mercato delle certificazioni, è importante che l'organo certificatore mantenga intatta la propria reputazione.

Va ribadito però che la garanzia che deve dare la certificazione è il rispetto di un determinato standard, non un risultato: a tal proposito è interessante rimandare alla sentenza n. 431/04 del 3.2.2004 del tribunale di Monza, sezione civile (citata nel capitolo precedente), riguardante un'industria che voleva un risarcimento dalla ditta di certificazione in quanto un suo cliente aveva riscontrato delle non conformità nel prodotto finale.

Come leggiamo nella nota alla sentenza:

Il rapporto contrattuale, avente ad oggetto lo svolgimento di una attività di “ispezione e certificazione” è configurabile nella categoria dei contratti atipici o innominati non essendo invece assoggettabile alla disciplina codicistica prevista in materia di appalto di servizi o relativa ad altre figure contrattuali tipiche o ad esse assimilabili, quali quelle attinenti il contratto di mandato ovvero le prestazioni di consulenza industriale.

La causa del contratto è quella di ottenere dal soggetto, che svolge una attività di ispezione e certificazione in assoluta indipendenza e con caratteristiche di terzietà, una prestazione utilizzabile ai fini di una migliore presentazione sul mercato della attività o del prodotto del richiedente.

In quanto tale, la prestazione richiesta all'ente (privato) di certificazione ha quale oggetto una obbligazione di mezzi, non potendo il risultato di tale attività ispettiva

¹⁵⁸ M. Ferrari, *The liability of private certification bodies for pure economic loss: comparing english and italian law*, in *Journal of european tort law*, 2010, vol. 1, issue 3, pp. 206-305. E. Bellisario, *Certificazioni di qualità e responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2011.

e di verifica essere pattuito o predeterminato ex ante e non apparendo neppure escludibile l'ipotesi del diniego della certificazione all'esito degli accertamenti autonomamente posti in essere dal certificatore.

Tantomeno, potrà essere imputata a quest'ultimo l'eventuale discrepanza tra il risultato (qualora positivo) della propria attività di certificazione e la qualità del prodotto finale derivante dalla attività ispezionata.

Il giudice inserendo il rapporto tra l'organo di certificazione e l'azienda tra i contratti atipici, si è riferito all'articolo n. 1322¹⁵⁹ del codice civile che ammette questo tipo di contratti solo se “diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico”; quindi devono soddisfare sempre i requisiti giuridici del contratto pur mantenendosi l'autonomia contrattuale.

¹⁵⁹ Articolo 1322 cc: le parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge e dalle norme corporative. Le parti possono anche concludere contratti che non appartengano ai tipi aventi una disciplina particolare, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

CAPITOLO 5

L'ACCREDITAMENTO, TRA INTERESSI PUBBLICI E PRIVATI

Il tema della sicurezza alimentare, anche se è più giusto parlare di sicurezze al plurale, vista la pluralità di soggetti e contenuti, ha ottenuto l'attenzione dei consumatori e delle istituzioni¹⁶⁰ proponendo una dimensione che per sua stessa natura supera i confini nazionali.

Allo stesso tempo tale tema comprende necessariamente quello dei controlli, delle garanzie e delle responsabilità e dunque delle competenze; a causa però delle ultime crisi la sicurezza degli alimenti ha assunto un valore ben più grande, quello di bene giuridico vero e proprio¹⁶¹.

Poiché UE e negoziati internazionali hanno determinato al posto del “territorio inteso come sintesi complessiva della vita stratificata in un luogo [...], uno spazio artificiale [...], un luogo privo di qualità”¹⁶² dobbiamo accostarci in modo diverso al tema della sicurezza alimentare.

Uno scritto di M. S. Giannini, già nel 1960, individuava nelle certezze pubbliche uno degli elementi peculiari del mondo moderno e affermava che le leggi oggi si servono di queste ultime definendole come “il contenuto di un atto che ha particolare autorevolezza perché promanato da pubbliche autorità”¹⁶³; quindi non possono esservi certezze legali di

¹⁶⁰ M. Tallacchini, *Sicurezze e responsabilità in tempi di crisi*, in Riv. Dir. Alim., n. 1, 2012.

¹⁶¹ F. Albissini, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in Rivista di Dir. Al. Anno V, numero 4, 2011, pp. 1 e ss.

¹⁶² E. Rullani, *Il distretto industriale come sistema adattativo complesso*, in *Complessità e distretti industriali*, a cura di A. Quadrio Curzio e M. Fortis, Bologna, 2002, p. 70.

¹⁶³ M. S. Giannini, *Certezza Pubblica*, in Enc. Dir., VI, Milano, 1960, p. 769.

fonte privata poiché una fonte privata può essere particolarmente autorevole, ma non sostitutiva.

Ma oggi la funzione certificativa dei pubblici poteri è sempre più legata al mercato e nel mercato alle certezze pubbliche si affiancano certezze private, che provengono sì da fonti private, ma hanno sempre come obiettivo il bene pubblico¹⁶⁴.

In questo scenario la consueta gerarchia delle fonti ha dovuto rapportarsi con “un processo di destatalizzazione del diritto”¹⁶⁵ che ha visto l’ingresso di nuovi soggetti regolatori privi dei tradizionali requisiti di legittimazione pubblica, ma comunque dotati di una competenza basata sulla tecnicità: a questo è seguita una dislocazione del potere regolatorio che si è trasferito in modo significativo da soggetti di natura pubblica a protagonisti privati del mercato.

Cosicché alcuni studiosi, parlando dell’emergere di questi nuovi soggetti regolatori, hanno affermato che siamo davanti al sorgere di pseudo-stati, o meglio *Rise of the tripartite standards regime* (TSR)¹⁶⁶, costruiti intorno ai tre poli rappresentati dagli standard, dalla certificazione e dall’accreditamento con le problematiche, che ne sono derivate, di legittimazione dei soggetti che ne hanno assunto il dominio attraverso vari strumenti giuridici, formalmente tramite il contratto ed il consenso, ma di fatto espressione di dominio economico¹⁶⁷.

F. Albisinni, infatti, individua nell’articolazione dei mercati agro-alimentari e nella grande distribuzione organizzata (GDO) la causa dell’imposizione di standard e delle

¹⁶⁴ N. Rangone, *Declinazioni e implicazioni dell’autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*, in Riv. Dir. Alim. N. 4, 2’11, p. 39.

¹⁶⁵ A. Moscarini, *Le fonti dei privati*, in Giur. Costit. 2010, p. 1895.

¹⁶⁶ L. Busch, *Quasi-states? The unexpected rise of private food law*, in B. Van der Meulen (ed.), *Private food law*, Wageningen Academic Publishers, 2011, 51, a p. 59.

¹⁶⁷ F. Albisinni, *Op. Cit.*, p. 9.

specifiche certificazioni ad essi legate, e la creazione di veri e propri “signori del mercato”¹⁶⁸ capaci di condizionare le stesse multinazionali della produzione, portando a “modelli e pratiche di Nuovo Feudalesimo, articolati in centri di governo e di potere paralleli e separati da quelli degli Stati e delle istituzioni pubbliche”¹⁶⁹.

In questa particolare articolazione disciplinare, in cui la regolazione pubblica gioca un ruolo solo parziale, la *food law*, nel duplice significato di *food safety* e di *food quality*, ha fatto da modello per altri settori, per quanto riguarda l’affidamento a soggetti privati di compiti di rilievo pubblicistico (quali i controlli, l’attribuzione di certe qualità ed idoneità, ecc.), con il fine primario di recuperare condizioni di omogeneità, e dunque di certezza e garanzia, basilari in ordinamenti policentrici, non più governati dalla sola ed unica presenza dello Stato.

Da qui il ruolo svolto da soggetti privati, come quelli che certificano i prodotti alimentari, che talvolta operano con poteri di fatto superiori a quelli degli stessi Stati in virtù del loro ampio potere contrattuale all’interno del mercato globale, basti pensare al BRC (*British Retailer Consortium*) *Technical Standard*, originariamente creato nel Regno Unito da un gruppo di aziende, successivamente esteso a livello internazionale, e che quindi garantisce all’OSA di poter entrare in una fetta molto ampia di mercato, oppure l’IFS (*International Featured Standards*) creato dalla grande distribuzione tedesca, francese ed italiana¹⁷⁰.

Negli ultimi anni si è assistito perciò alla creazione di una regolazione plurilivello che

¹⁶⁸ L. Di Via, L. Marciano, *Le relazioni tra Industria Alimentare e GDO tra tutela della concorrenza e contemperamento di interessi economici*, in Riv. Dir. Alim. N. 3-2008, p. 31.

¹⁶⁹ F. Albissini, Op. Cit. p. 10, L. Busch, Op. Cit.

¹⁷⁰ C. Grazia, R. Green, A. Hammoudi, *Qualità e sicurezza degli alimenti: una rivoluzione nel cuore del Sistema agroalimentare*, FrancoAngeli editore, p. 21.

attraversa i consolidati confini pubblico/privato¹⁷¹.

Le problematiche sopra dette e la consapevolezza di dover procedere ad una revisione dei delicati rapporti fra pubblico e privato nell'area della certificazione, e, pertanto, delle garanzie per le imprese e per i consumatori, sono all'origine dell'adozione del Regolamento (CE) n. 765/2008, che prevede organismi nazionali di accreditamento di attribuzione pubblica¹⁷².

In un primo tempo la Commissione Europea aveva escluso da tale Regolamento i prodotti alimentari, successivamente li ha inseriti pur escludendo la sorveglianza sul mercato interno e sui prodotti importati perché già disciplinati dal Regolamento CE 178/02 con la seguente motivazione:

La disposizione proposta sottrarrebbe all'ambito di applicazione del regolamento alcuni importanti settori disciplinati da normative europee specifiche. L'accREDITAMENTO è in realtà già ampiamente utilizzato nella maggior parte di tali settori, per cui le esclusioni previste andrebbero a scapito degli obiettivi di qualità opportunamente perseguiti in tali aree¹⁷³.

L'ordinamento europeo ha introdotto, con il Regolamento n. 765/2008, un modello sistemico ed integrato, attraverso una considerazione unitaria dei protagonisti delle sicurezze e delle certezze, recuperando l'accREDITAMENTO ad una dimensione di responsabilità condivisa, soggetta ad un meccanismo di valutazione *inter pares*, ma nel

¹⁷¹ L. Ammannati, *Mercati finanziari, società di rating, autorità ed organismi di certificazione*, in Riv. Dir. Alim, n. 1-2012.

¹⁷² S. Amorosino, *Il regolamento CE n. 765/08, in materia di accREDITAMENTO degli organismi di "valutazione della conformità"*, in Riv. Dir. Alim. N. 4, 2011, p. 24.

¹⁷³ Relazione del Parlamento Europeo sulla proposta di regolamento, Bruxelles, 4.12.2007, A-60491/2'007, fin., motivazione dell'emendamento che ha soppresso il par.2 dell'art.1 della proposta della Commissione, lì ove era prevista l'esclusione dei prodotti alimentari e dei mangimi dal campo di applicazione del regolamento.

contempo direttamente imputabile agli Stati membri e da questi controllata.

L'uso della parola "responsabilità" impiegato per ricondurre ad un unico termine una varietà di significati, di hard e soft law, relativi al "rispondere" è derivato dal tentativo di tradurre termini provenienti dal diritto anglosassone e privi di un corrispettivo linguistico italiano, anche a causa della mancanza di una cultura istituzionale e civica della responsabilità.

Infatti i termini in lingua inglese connotano, oltre alla dimensione compensativa e restitutiva rispetto ad eventi di danno (*Liability*), anche la dimensioni preventiva del rispondere, vale a dire il possesso delle capacità di intervento preventivo e proattivo atte ad evitare un danno (*Preventative responsibility*), ed inoltre l'idoneità soggettiva in termini di preparazione professionale, assenza di conflitti di interesse, di chi sia preposto a posizioni di responsabilità (*Accountability*)¹⁷⁴.

Alcune tra le misure più innovative nel rimodellare in modo complesso e preventivo l'idea di responsabilità nel rapporto tra scienza, istituzioni e società sono state adottate da recenti disposizioni europee sulla sicurezza alimentare, nel doppio significato di *safety* e *security*¹⁷⁵ alimentare.

Si tratta di norme che tendono ad abbinare conoscenza e responsabilità, collegando specifiche forme di responsabilizzazione o responsabilità all'individuazione di soggetti in possesso di adeguate conoscenze e della possibilità di controllare i fenomeni oggetto di regolazione.

Il Regolamento CE n. 765/2008 si presenta come esempio di questa evoluzione in materia di accreditamento nella vigilanza sulla commercializzazione dei prodotti (alimentari e

¹⁷⁴ F. Albissini, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?* in Riv. Dir. Al, n. 4-2011, p. 18.

¹⁷⁵ La *Food Safety* e la *Food Security* sono in definitiva le due facce della sicurezza alimentare: per *food safety* si intende la sicurezza economico-sociale di disporre di cibo a sufficienza, mentre la *food security* indica la possibilità di accedere a cibi sani dal punto di vista igienico sanitario.

non) immessi nel mercato europeo.

Il Regolamento prevede l'istituzione di organismi di certificazione nazionale, preposti alla valutazione di conformità per tutti i prodotti immessi nel mercato comunitario: tali organismi, uno per Stato membro, sono volti a garantire che ogni ordinamento nazionale abbia individuato un soggetto responsabile della certificazione dei prodotti e competente a dialogare con gli altri soggetti della rete europea.

La certificazione intende garantire l'effettiva presenza dei requisiti per un alto livello di protezione di interessi pubblici quali “la salute e la sicurezza in generale, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, nonché la protezione dei consumatori, la protezione dell'ambiente e la sicurezza pubblica”¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Considerando 1, Regolamento n. 765/08.

5.1 L'ACCREDITAMENTO E LE FONTI "PRIVATE"

Come dice Anna Moscarini “le certificazioni degli organismi di accreditamento¹⁷⁷ sono atti amministrativi volti a creare certezze pubbliche circa l’idoneità professionale degli enti di certificazione privata a svolgere la loro attività”¹⁷⁸.

L’attività effettuata dagli organismi di accreditamento è quella tipicamente pubblicistica di verificare l’idoneità professionale degli enti di certificazione di qualità, indipendentemente dallo *status* pubblico o privato dell’organo preposto all’accreditamento, cosa in-differente per l’ordinamento comunitario.

Appare marginale, infatti, ai fini della individuazione della funzione di accreditamento, che il soggetto cui è affidato tale compito sia privato o pubblico.

È da sottolineare infatti che

Sebbene infatti il soggetto sia privato, gli atti di certezza pubblica da esso posti in essere producono effetti validi per la collettività, a differenza degli atti di certezza privata che non possono creare certezze efficaci nei confronti di terzi e non sono autonome, a differenza delle certezze pubbliche¹⁷⁹.

Il problema quindi della natura del soggetto, pubblico o privato, che svolge la funzione amministrativa di accreditamento è un problema destinato a passare in secondo piano rispetto alla natura oggettivamente pubblica delle funzioni esercitate.

¹⁷⁷ Come già detto nel capitolo precedente c’è una sostanziale differenza tra organismo di certificazione e di accreditamento: il primo garantisce che un’impresa operi nel rispetto di un determinato standard, l’organismo di accreditamento, invece, controlla l’organismo di certificazione e lo abilita professionalmente; inoltre è il primo strumento con cui il legislatore sia comunitario che nazionale ha risolto il problema di legittimazione di questi enti (privati) garantendone così la loro indipendenza e professionalità.

¹⁷⁸ A. Moscarini, *L’accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le “fonti” di produzione privata*, in Riv. Dir. Alim. N. 1-2012, p.1.

¹⁷⁹ A. Moscarini, Op. cit.

Per la dottrina amministrativistica vi è sempre stata la nota difficoltà di individuare un criterio che permettesse di distinguere gli enti pubblici da quelli privati: A. M. Sandulli, per esempio, escludeva a tal proposito che l'essenza del pubblico rispetto al privato potesse essere identificato negli interessi perseguiti, identificando nell'ordinamento l'esistenza anche di enti privati ai quali era affidato il perseguimento di finalità pubbliche¹⁸⁰. Anzi, proprio la presenza di soggetti privati volti a perseguire interessi pubblici e definiti "enti privati di interesse pubblico"¹⁸¹, creava la difficoltà nella distinzione, impedendo di arrivare ad una conclusione che non fosse ambigua.

Dovendo pertanto prescindere dalla qualità del soggetto, pubblico e privato, conviene considerare in senso oggettivo la natura della funzione esercitata.

L'attività di accreditamento degli enti di certificazione crea una certezza pubblica sulla loro idoneità professionale, sollevando in questo modo la società dal dover provare la competenza del proprio certificatore, diminuendo lo squilibrio informativo presente nel mercato ed inoltre rispondendo all'esigenza di creazione e consolidamento della sicurezza e della garanzia di qualità dei prodotti¹⁸².

In quanto produttori di una certezza pubblica gli atti di accreditamento sono atti amministrativi, anche se emanati da soggetti privati nell'esercizio di pubbliche funzioni ed anche nei casi in cui la legittimazione di tali soggetti non sia di tipo politico, ma meramente tecnico-professionale e legato alla loro capacità di garantire e consolidare la fiducia nel mercato¹⁸³.

La natura pubblicistica della funzione di accreditamento tuttavia non esclude che in essa

¹⁸⁰ A. M. Sandulli, *Enti pubblici ed enti privati di interesse pubblico*, in *Studi giuridici in onore di Giovanni Salemi*, Milano, 1961, pp. 317 e ss.

¹⁸¹ A. M. Sandulli, *Op. Cit.*

¹⁸² A. Benedetti, *Certezza pubblica e "certezze private"*, Milano, 2010, p. 97.

¹⁸³ G. Zanobini, *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e le organizzazioni degli enti pubblici*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, pp. 96 e ss.

siano racchiusi interessi pubblici e privati.

Mentre da un lato appare evidente il fine strettamente pubblicistico di tutelare i consumatori, ristabilire la loro fiducia, e tutelare la salute e la sicurezza degli alimenti, nonché tutelare il libero scambio commerciale, dall'altro il fine ultimo dell'accreditamento è quello di rilasciare una sorta di abilitazione professionale all'esercizio dell'attività di certificazione rispondendo ad un interesse collettivo dei produttori ad ottenere il riconoscimento di uno standard minimo di sicurezza e qualità.

All'interno quindi della funzione di accreditamento vi è la concorrenza di questi due tipi di interessi: l'abilitazione professionale è uno strumento con cui l'ente privato di certificazione può iniziare la sua attività, ed allo stesso tempo questo serve ai fini del consolidamento della fiducia dei consumatori e alla tutela della salute pubblica.

Nonostante ciò le opinioni prevalenti della dottrina sono a favore della natura pubblicistica dell'attività di accreditamento posta in essere da soggetti privati

Ove il sintagma “certezze private” è usato per indicare l'attività di certezza pubblica posta in essere da privati per acclarare l'idoneità degli organismi certificatori a svolgere la funzione certificatrice sulla base della valutazione delle professionalità acquisite¹⁸⁴.

¹⁸⁴ A. Fiorito, *La funzione di certezza pubblica*, Padova, 2003, pp. 291 e ss.

5.2 L'ACCREDITAMENTO NEL REGOLAMENTO CE N. 765 DEL 2008

La natura pubblicistica dell'attività di accreditamento, indipendentemente dallo *status* giuridico dell'organismo che lo rilascia¹⁸⁵, è espressamente prevista dall'art. 4¹⁸⁶, paragrafo 5 del Regolamento CE n. 765 del 2008, che la definisce come attività di autorità pubblica, distinta dalla vigilanza, senza fine di lucro, esclusa dalla concorrenza e dalla funzione di certificazione, esercitata in condizioni di indipendenza ed in assenza di conflitto di interesse rispetto ai certificatori.

Tale Regolamento CE ha “ricondotto la funzione di accreditamento alla sfera della sovranità degli Stati Membri chiamati ad organizzare un sistema interno con un unico organismo nazionale di accreditamento destinato a cooperare e a coordinarsi con gli altri organismi nazionali”¹⁸⁷.

Possiamo trovare la definizione di accreditamento all'articolo 2, paragrafo 10:

«accreditamento» attestazione da parte di un organismo nazionale di accreditamento che certifica che un determinato organismo di valutazione della conformità soddisfa i criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare, compresi quelli definiti nei rilevanti programmi settoriali, per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità.

Inoltre si specifica nello stesso articolo al paragrafo 12 che la valutazione di conformità

¹⁸⁵ L'articolo 3 del Regolamento n. 765/08 recita: Il presente capo si applica all'accREDITAMENTO, utilizzato su base obbligatoria o volontaria, in relazione alla valutazione della conformità, indipendentemente dallo status giuridico dell'organismo che vi procede.

¹⁸⁶ Articolo 4, paragrafo 5 del Regolamento n. 765/08: Qualora l'accREDITAMENTO non sia effettuato direttamente dalle stesse autorità pubbliche, gli Stati membri incaricano il proprio organismo nazionale di accREDITAMENTO di effettuare l'accREDITAMENTO quale attività di autorità pubblica e gli conferiscono un riconoscimento formale.

¹⁸⁷ A. Moscarini, Op. Cit. p. 4.

è “la procedura atta a dimostrare se le prescrizioni specifiche relative a un prodotto, a un processo, a un servizio, a un sistema, a una persona o a un organismo siano state rispettate”.

I principi generali che devono guidare il processo di accreditamento sono riscontrabili all'articolo 4¹⁸⁸ in cui viene detto che ogni Stato Membro deve designare un organismo nazionale di accreditamento che deve essere poi comunicato alla Commissione che redige successivamente un elenco.

Ai paragrafi 7 ed 8 si aggiunge che tali organismi non devono agire a scopo di lucro, né possono agire come dei normali organismi di valutazione, devono evitare conflitti di interesse.

¹⁸⁸ 1. Ciascuno Stato membro designa un unico organismo nazionale di accreditamento.

2. Lo Stato membro che ritenga che, dal punto di vista economico, non abbia senso o non sia sostenibile avere un organismo nazionale di accreditamento o fornire certi servizi di accreditamento ricorre, quanto più possibile, all'organismo nazionale di accreditamento di un altro Stato membro.

3. Ciascuno Stato membro comunica alla Commissione e agli altri Stati membri dell'eventuale ricorso, a norma del paragrafo 2, all'organismo nazionale di accreditamento di un altro Stato membro.

4. Sulla base delle informazioni menzionate al paragrafo 3 e all'articolo 12, la Commissione elabora e aggiorna un elenco degli organismi nazionali di accreditamento che rende pubblico.

5. Qualora l'accREDITamento non sia effettuato direttamente dalle stesse autorità pubbliche, gli Stati membri incaricano il proprio organismo nazionale di accREDITamento di effettuare l'accREDITamento quale attività di autorità pubblica e gli conferiscono un riconoscimento formale.

6. Le responsabilità e i compiti dell'organismo nazionale di accREDITamento sono chiaramente distinti da quelli di altre autorità nazionali.

7. L'organismo nazionale di accREDITamento opera senza scopo di lucro.

8. L'organismo nazionale di accREDITamento non offre o fornisce attività o servizi forniti dagli organismi di valutazione della conformità, non fornisce servizi di consulenza né possiede azioni o ha un interesse finanziario o gestionale in un organismo di valutazione di conformità.

9. Ogni Stato membro garantisce che il proprio organismo nazionale di accREDITamento abbia le idonee risorse finanziarie e umane per il corretto svolgimento dei suoi compiti, tra cui l'espletamento di compiti speciali, come le attività per la cooperazione europea e internazionale in materia di accREDITamento e le attività necessarie a sostegno della politica statale e che non si finanziano da sole.

10. L'organismo nazionale di accREDITamento è membro dell'organismo riconosciuto ai sensi dell'articolo 14.

11. Gli organismi nazionali di accREDITamento istituiscono e gestiscono strutture atte a garantire la partecipazione effettiva ed equilibrata di tutte le parti interessate, sia in seno alle loro organizzazioni sia nell'ambito dell'organismo riconosciuto ai sensi dell'articolo 14.

All'articolo 8¹⁸⁹ si sottolinea inoltre che devono essere indipendenti ed imparziali, professionali, devono mantenere riservate le informazioni ottenute durante il processo di accreditamento, e devono svolgere controlli interni al fine di valutare se le procedure sono state svolte in modo efficiente e rispettoso dei principi di imparzialità e professionalità. Per garantire che gli organismi nazionali rispettino effettivamente i requisiti appena detti vengono sottoposti ad una valutazione *inter pares* di cui troviamo la definizione all'articolo 10:

1. Gli organismi nazionali di accreditamento si sottopongono a una valutazione *inter pares* organizzata dall'organismo riconosciuto ai sensi dell'articolo 14.
2. Le parti interessate hanno il diritto di partecipare al sistema istituito per la supervisione delle attività di valutazione *inter pares*, ma non alle procedure individuali di valutazione *inter pares*.
3. Gli Stati membri si assicurano che i loro organismi nazionali di accreditamento siano sottoposti regolarmente alla valutazione *inter pares*, così come stabilito al paragrafo 1.

¹⁸⁹ Gli organismi nazionali di accreditamento soddisfano le seguenti condizioni: 1) sono organizzati in modo che ne sia garantita l'indipendenza dagli organismi di valutazione della conformità da essi valutati, siano sottratti alle pressioni commerciali e non entrino in conflitto d'interesse con gli organismi di valutazione della conformità; 2) sono organizzati e gestiti in modo che sia salvaguardata l'obiettività e l'imparzialità delle loro attività; 3) operano in modo che ogni decisione riguardante l'attestazione di competenza sia presa da persone competenti diverse da quelle che hanno effettuato la valutazione; 4) adottano disposizioni atte a salvaguardare la riservatezza delle informazioni ottenute; 5) individuano le attività di valutazione della conformità per le quali sono competenti a effettuare l'accreditamento, rinviando, se del caso, alle pertinenti legislazioni e norme comunitarie o nazionali; 6) istituiscono le procedure necessarie per assicurare l'efficienza della gestione e l'adeguatezza dei controlli interni; 7) dispongono di un numero di dipendenti competenti sufficiente per l'esecuzione adeguata dei loro compiti; 8) documentano le funzioni, le responsabilità e i poteri del personale che potrebbe influenzare la qualità della valutazione e dell'attestazione di competenza; 9) istituiscono, applicano e aggiornano procedure per controllare le prestazioni e la competenza del personale; 10) verificano che le valutazioni della conformità siano eseguite in modo adeguato, evitando oneri inutili per le imprese e tenendo debitamente conto delle dimensioni, del settore e della struttura delle imprese, del grado di complessità della tecnologia dei prodotti e del carattere di massa o seriale del processo di produzione; 11) pubblicano annualmente resoconti oggetto di revisione contabile, in conformità dei principi di contabilità universalmente accettati.

4. La valutazione inter pares è effettuata sulla base di criteri e procedure validi e trasparenti, in particolare per quanto riguarda i requisiti, i in termini strutturali, di risorse umane e procedurali, la riservatezza e i reclami. Sono previste appropriate procedure di ricorso contro le decisioni prese in esito a tale valutazione.
5. La valutazione inter pares accerta se gli organismi nazionali di accreditamento soddisfino le condizioni stabilite dall'articolo 8, tenendo conto delle pertinenti norme armonizzate di cui all'articolo 11.
6. I risultati della valutazione inter pares sono pubblicati e comunicati dall'organismo riconosciuto ai sensi dell'articolo 14 a tutti gli Stati membri ed alla Commissione.
7. La Commissione verifica, in collaborazione con gli Stati membri, le regole e il buon funzionamento del sistema di valutazione inter pares.

Come leggiamo tale procedura è coordinata dalla Commissione alla quale spetta di riconoscere in ultima istanza se l'organismo abbia o meno i requisiti richiesti.

La Legge 23 luglio 2009 n. 99, con l'art. 4¹⁹⁰ ha recepito nell'ordinamento nazionale il Regolamento comunitario, limitandosi a fornire alcune prescrizioni di carattere generale, rinviando poi ad appositi decreti ministeriali di natura non regolamentare l'implementazione della disciplina comunitaria.

Con un altro decreto interministeriale, emanato nella stessa data, è stata scelta Accredia, quale unico organismo italiano di accreditamento, associazione senza scopo di lucro dotata della personalità giuridica di diritto privato; come commenta anche A. Moscarini la scelta dell'ordinamento italiano è stata quella di centralizzare tale funzione in un ente privato che valuti l'abilitazione all'attività di certificazione di soggetti pubblici e privati in posizione di indipendenza, terzietà e non concorrenza.

Accredia deriva dalla fusione di Sincert e Sinal, soggetti che in precedenza svolgevano analoga attività, ed “è subentrata alle precedenti associazioni nel ruolo di firmataria degli

¹⁹⁰ Art. 4 (Attuazione del capo II del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per la commercializzazione dei prodotti)1. Al fine di assicurare la pronta applicazione del capo II del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri interessati, provvede, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti di natura non regolamentare, alla adozione delle prescrizioni relative alla organizzazione ed al funzionamento dell'unico organismo nazionale autorizzato a svolgere attività di accreditamento in conformità alle disposizioni del regolamento comunitario, alla definizione dei criteri per la fissazione di tariffe di accreditamento, anche tenuto conto degli analoghi sistemi tariffari eventualmente adottati dagli altri Paesi dell'Unione europea, nonché alla disciplina delle modalità di controllo dell'organismo da parte dei Ministeri concertanti, anche mediante la previsione della partecipazione di rappresentanti degli stessi Ministeri ai relativi organi statutari.2. Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri interessati, provvede con decreto di natura non regolamentare, entro tre mesi dalla data di adozione del decreto di cui al comma 1, alla designazione dell'unico organismo italiano autorizzato a svolgere attività di accreditamento. Il Ministero dello sviluppo economico, per il tramite del competente ufficio, è autorità nazionale referente per le attività di accreditamento, punto nazionale di contatto con la Commissione europea ed assume le funzioni previste dal capo II del citato regolamento non assegnate all'organismo nazionale di accreditamento.3. Per l'accREDITAMENTO delle strutture operanti nei diversi settori per i quali sia previsto l'accREDITAMENTO, il Ministero dello sviluppo economico e i Ministeri interessati disciplinano le modalità di partecipazione all'organismo di cui al comma 1 degli organismi di accREDITAMENTO, già designati per i settori di competenza dei rispettivi Ministeri.4. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica. I Ministeri interessati provvedono all'attuazione del presente articolo con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

accordi internazionali di mutuo riconoscimento relativamente all'accreditamento dei laboratori di prova e degli organismi di certificazione e di ispezione¹⁹¹.

L'organismo nazionale di accreditamento, in definitiva, procede ad una sorta di abilitazione professionale, permettendo in questo modo, tramite il rilascio di un certificato di accreditamento, l'esercizio di un'attività "libera"¹⁹² per la quale è necessario il possesso di determinati requisiti tecnici.

Tale abilitazione deve mantenersi nel corso dell'intero svolgimento dell'attività dell'ente di certificazione, e a tal fine l'organismo di accreditamento svolge anche un'attività di controllo, adottando tutte le misure da esso ritenute appropriate per limitare, sospendere o revocare il certificato di accreditamento, qualora siano venuti meno i presupposti per il quale era stato rilasciato o sia stata commessa una grave violazione¹⁹³.

¹⁹¹A. Moscarini, Op. cit.

¹⁹²A. Moscarini, Op. cit.

¹⁹³A. Moscarini, Op. Cit. pp. 5 e ss.

5.3 ACCREDIA: TRA PUBBLICO E PRIVATO

Accredia ha il compito di svolgere diverse funzioni di carattere meramente pubblicistico tra cui quella di contribuire, con proprie linee guida, a definire l'ambito delle attività per le quali è opportuno l'accreditamento, il che consente all'organismo medesimo di integrare la fattispecie con proprie determinazioni¹⁹⁴.

Questa decisione del legislatore comunitario di affidare all'organismo nazionale di accreditamento il compito di individuare il *range* di attività per le quali esso è competente ad effettuare l'accreditamento, rinviando, semmai, alle pertinenti legislazioni e norme tecniche comunitarie o italiane¹⁹⁵, può destare qualche dubbio.

Le perplessità, come afferma anche la Moscarini, non riguardano la scelta del soggetto privato cui affidare la funzione pubblica di accreditamento, ma la natura del parametro cui ancorare l'esercizio di una funzione amministrativa, quale quella dell'accreditamento, che è volta al rilascio di un'autorizzazione.

L'attribuzione ad un soggetto privato di una funzione amministrativa, senza ricorrere allo strumento della concessione, ma attraverso l'istituzione, per legge,

segue un modello del tutto consolidato di esercizio privato di pubbliche funzioni, che affonda le sue radici nel dibattito già in origine intercorso tra i padri fondatori del diritto amministrativo, Orlando, Ranelletti, Santi Romano, Zanobini, volto ad affermare come naturale e pienamente rispondente al sistema la concorrenza dei

¹⁹⁴ L'articolo 9, paragrafo 5, Reg. n. 765/08 recita: individuano le attività di valutazione della conformità per le quali sono competenti a effettuare l'accreditamento, rinviando, se del caso, alle pertinenti legislazioni e norme comunitarie o nazionali.

¹⁹⁵ A. Moscarini, Op. Cit. p.6.

soggetti privati, con lo Stato e gli altri enti pubblici, alla cura di interessi generali”,¹⁹⁶.

Non c'è dubbio che l'attività pubblicistica di accreditamento effettuata da Accredia, scaturisca effetti a vantaggio della collettività e si traduca quindi in un dovere pubblico esercitato da un soggetto privato¹⁹⁷.

Il fatto che il soggetto privato in questione non sia inserito nell'organizzazione di altro ente pubblico o dello Stato stesso, ma che sia del tutto autonomo nell'esercizio delle sue funzioni non esclude l'applicazione della disciplina propria del diritto amministrativo agli atti da esso emanati (anzi ne è pienamente compatibile), “sia per quel che riguarda il procedimento, sia per quel che concerne le caratteristiche di indipendenza del soggetto, nonché l'obbligo di giustificare le ragioni della decisione, e di sottoporre al sindacato del giudice amministrativo i motivi di diniego qualora vi sia”¹⁹⁸.

Poiché l'esercizio privato di pubbliche funzioni costituisce un modello sempre più diffuso di esercizio della funzione amministrativa non si può da ciò ritenere che il soggetto privato, proprio perché tale, sia svincolato da parametri normativi per l'esercizio delle sue funzioni, anche perché tali parametri costituiscono il criterio necessario per il controllo del giudice amministrativo.

Diventa quindi importante individuare i criteri per l'esercizio della funzione amministrativa di accreditamento dopo che il legislatore comunitario ha fatto sì che il soggetto privato fosse indipendente nella definizione dell'ambito di estensione della propria attività.

¹⁹⁶ F. De Leonardis, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2009, pp. 19 e ss, A. Moscarini, Op. cit.

¹⁹⁷ A. Moscarini, Op. Cit. p. 6.

¹⁹⁸ A. Moscarini, Op. Cit. p. 7.

Vi è stata dunque un' integrazione dei pubblici poteri da parte dell'organismo privato di accreditamento, esercitante tuttavia pubbliche funzioni, con la conseguenza che “il parametro normativo che limita la funzione amministrativa di accreditamento è stato reso sostanzialmente “autoreferenziale” in quanto costituito dalle pertinenti legislazioni e norme tecniche comunitarie e nazionali e dunque da norme di fonte prevalentemente privata”¹⁹⁹.

Questa integrazione tra pubblico e privato emerge anche dal fatto che alcune norme tecniche, prima private e volontarie, sono state successivamente inserite nella normativa cogente: ad esempio nel Regolamento (CE) n. 2073/2005 sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari viene scelto come metodo ufficiale di analisi lo standard privato della ISO, oppure esaminando la decisione della Commissione del 29 settembre 2006²⁰⁰, che definisce i criteri con cui attuare gli audit a norma dell'articolo 4 del Regolamento CE n. 882/04, si rimanda alle definizioni contenute nelle norme (UNI EN) ISO 19011:2002 (oggi 19011: 2012) e (UNI EN) ISO 9000:2000; in particolare nel su citato articolo si legge espressamente “oltre alle indicazioni specifiche esposte nel presente documento, per un orientamento generale è opportuno fare riferimento anche alla norma ISO 19011:2002”.

I criteri in base ai quali viene accordato o negato l'accreditamento sono costituiti esclusivamente da norme tecniche, cioè da fonti private che non sono pubblicate, se non nel loro riferimento generico.

¹⁹⁹A. Moscarini, Op. Cit. pp. 7 e ss.

²⁰⁰Decisione della commissione del 29 settembre 2006 che stabilisce le linee guida che definiscono i criteri di esecuzione degli audit a norma del regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio 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

Le stesse norme, già difficilmente accessibili, sono inoltre integrate da linee guida elaborate dallo stesso organismo di accreditamento il quale provvede in tal modo, anche direttamente, a creare il parametro in riferimento al quale esso svolgerà l'esercizio della propria funzione.

Gli enti di certificazioni, quindi, per essere accreditati necessitano dell'acquisto di tali norme tecniche di fonte privata poste sul mercato in base a tariffe stabilite dallo stesso organismo unico nazionale, e debbono inoltre avere accesso alle linee guida dettate dallo stesso organismo privato per attuare ed integrare le disposizioni comunitarie e nazionali. Ne consegue che la relazione che intercorre tra organismo di accreditamento ed imprese che vi si assoggettano è di tipo contrattuale, poiché le imprese debbono accettare le norme tecniche e pagare un corrispettivo per ottenere una certificazione della competenza tecnica e dell'idoneità professionale a rilasciare certificazioni.

Pertanto l'attività di tipo pubblicistico dell'accredimento, pur rientrando in una funzione tipicamente amministrativa, applica ed integra fonti private, cioè norme tecniche prodotte dagli enti competenti²⁰¹.

Tuttavia esaminando nuovamente l'articolo 4 paragrafo 5 che definisce l'accredimento "attività di autorità pubblica" vediamo che il legislatore ha dato aspetto autoritativo a questi enti, i quali, come abbiamo già detto, operano sostanzialmente come amministrazioni indipendenti con le sole garanzie che non sono a scopo di lucro e solo genericamente soggetti ad alcuni controlli; sono stati affidati, quindi, ad un organismo privato valori costituzionali quali la salute e la sicurezza alimentare.

²⁰¹ L. Bush, *Quasi states? The unexpected rise of private food law*, e F. Albinini, *Towards the self-regulation code on beer advertising in Italy, Steps on the long lasting path of competition/cooperation of public and private food law*, entrambi in *Private food law*, B. Van Der Meulen (ed.), The Netherlands, 2011, rispettivamente 51 ss. e 229 ss.

Torniamo così al quesito iniziale: *quis custodiet ipsos custodes?*²⁰²

²⁰² Giovenale, Satira VI, vv. 347-348, UTET, Torino, 1887, p. 272.

5.4 L'IMPORTANZA DELL'ACCESSIBILITA' DELLE FONTI PRIVATE

L'attività di accreditamento sebbene funzionale al rilascio di un'abilitazione professionale, svolge anche un ruolo di regolazione del settore alimentare in quanto non si limita all'abilitazione iniziale degli enti di certificazione, ma prosegue in un'attività di vigilanza nei confronti degli stessi, senza tuttavia sostituirsi ai controlli sui singoli prodotti effettuati dalle amministrazioni competenti per il rilascio delle autorizzazioni ed anche per l'attività di vigilanza del mercato che la normativa comunitaria affida ad organismi distinti da quelli di accreditamento.

La funzione di regolazione però appare del tutto affidata alle regole tecniche, o standard, che diventano pertanto non solo criteri di esercizio della discrezionalità amministrativa, ma anche norme di settore e assumono la natura di fonti proprie dell'ordinamento del settore²⁰³.

Le "fonti" dei privati²⁰⁴ nel prevalere della globalizzazione dei mercati hanno acquisito una rilevanza sempre maggiore in quanto il legislatore, storicamente coincidente con lo Stato,

non ha più la forza di regolare fenomeni economici globali, e arretra affidando il ruolo di normatore non solo ad organismi sovranazionali ma anche ai privati, che danno vita a procedimenti normativi il cui contenuto è consensualmente negoziato con i destinatari delle norme stesse, nella coincidenza tra interessi privati ed interessi generali²⁰⁵.

²⁰³ F. Ancora, *Normazione tecnica e certificazione di qualità. Elementi per uno studio*, in *Il Consiglio di Stato*, II, 1994, 1575 ss., A. Zei, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano 2008, pp. 7 ss.

²⁰⁴ S. Pugliatti, *Autonomia privata*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano 1959, pp. 366 ss

²⁰⁵ A. Moscarini, *Op. Cit.* p. 14.

Il fatto che gli interessi generali siano assorbiti dagli interessi privati e si confondano con gli interessi di categoria crea il rischio che questi ultimi prevalgano sugli interessi generali quali la tutela della sicurezza alimentare, della salute, dell'affidamento dei consumatori²⁰⁶.

Il problema che si pone per le norme tecniche è lo stesso che ritroviamo in tutte le “fonti” dei privati, cioè tutte le manifestazioni di autonomia privata, ovvero che la loro efficacia giuridica si estende oltre il normale contratto tra le parti applicandosi alla collettività.

Vi è quindi l'esigenza di un controllo *ex ante* e *ex post* dell'attività di produzione normativa in quanto solo questi controlli possono garantire che gli interessi rappresentati dagli organismi privati di produzione di norme tecniche coincidano realmente con gli interessi generali.

Il controllo preventivo *ex ante* è assicurato dalla vigilanza dei Ministeri e degli altri organi responsabili, mentre il controllo successivo *ex post* è attribuito al sindacato del giudice amministrativo sulle decisioni prese dall'organo di accreditamento; questi controlli consentono di garantire che la produzione normativa tecnica e l'attività di accreditamento degli enti di certificazione, attuata da Accredia, possano rispecchiare gli interessi della collettività.

Per evitare che il procedimento di produzione normativa, trasferito dagli organi pubblici ai privati, sia carente di legittimazione democratica è di primaria importanza rendere accessibili le fonti private, sia ai fini della loro interpretazione sia ai fini del sindacato del giudice amministrativo, e far partecipare gli interessati ai procedimenti amministrativi che li riguardano²⁰⁷.

²⁰⁶ M. Luciani, *La produzione economica privata, L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 124 ss.

²⁰⁷ A. Moscarini, *Le fonti dei privati*, in *Giur. cost.* 2010, pp. 1895 e ss.

Per fortuna “la giurisprudenza amministrativa ha oggi notevolmente consolidato le possibilità, per il giudice, di sottoporre a controllo le valutazioni tecniche della pubblica amministrazione e detto consolidamento potrà estendersi anche al sindacato sulla discrezionalità tecnica di Accredia”²⁰⁸.

Per attuare questo controllo, però, il giudice amministrativo dovrà conoscere le norme tecniche e i parametri, tali da consentire non solo una mera verifica della ragionevolezza e della coerenza tecnica della decisione dell’organo di accreditamento, ma che, grazie agli strumenti istruttori di cui il giudice amministrativo dispone, possa tradursi in un esito non soltanto cassatorio, ma sostitutivo dell’attività amministrativa illegittima²⁰⁹.

Pertanto “solo un sindacato sostitutivo può riequilibrare *ex post* l’eventuale eccesso di potere esercitato da un soggetto privato esercitante pubbliche funzioni, e consentire velocemente il ripristino della legalità attraverso la concessione dell’accreditamento illegittimamente negato”²¹⁰.

In definitiva, pertanto, resta ineludibile la questione della conoscibilità e dell’accessibilità delle norme tecniche di natura privata, sia ai fini dell’interpretazione, sia ai fini del sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica di Accredia.

Questo nuovo garante privato delle sicurezze alimentari, privo di collegamenti particolari con organismi pubblici, sia sul piano strutturale sia su quello funzionale, ha portato quindi ad un profondo cambiamento nella concezione della funzione pubblica dello Stato che arretra davanti alla globalizzazione e alla supremazia della tecnica, cedendo a privati il compito di tutelare valori storicamente da esso garantiti.

²⁰⁸ A. Moscarini, Op. cit. pp. 17 e ss.

²⁰⁹ F. Cintioli, *Consulenza tecnica d’ufficio e sindacato giurisdizionale della discrezionalità amministrativa*, in *Il nuovo processo amministrativo dopo la legge 205/2000*, a cura di F. Caringella e M. Protto, Milano 2001, pp. 913 ss.

²¹⁰ A. Moscarini, Op. cit. p. 18

Come dice A. Moscarini²¹¹:

Lo Stato non è più il garante della riduzione di asimmetrie informative²¹², così come il diritto non sta nei progetti di un Principe, non scaturisce dalla sua testa, non esplicita le sue volontà benefiche o malefiche comunque potestative²¹³.

²¹¹ A. Moscarini, Op. cit. p.16.

²¹² A. Predieri, *Lo Stato come riduttore delle asimmetrie informative nella regolazione dei mercati finanziari*, in AA.VV., *Mercato finanziario e disciplina penale*, Milano 1993, pp. 64 e ss.

²¹³ P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano 2005, p. 23.

BIBLIOGRAFIA

1. Albisinni, F. *La nuova OCM ed i contratti agroalimentari*. Rivista di diritto alimentare, n.1 , 2013 .
2. Albissini, F. *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?* Rivista di diritto alimentare , n.4, 2011.
3. Alemanno A., *Trade in Food, Regulatory and judicial approches in the EC and the WTO*, Cameron May international law and Policy, UK, 2007.
4. Ammannati L., *Mercati finanziari, società di rating, autorità ed organismi di certificazione*, in Riv. Dir. Alim, n. 1, 2012.
5. Amorosino, S. *Il regolamento CE 765/08, in materia di accreditamentodegli organismi " di valutazione della conformità"*, Riv. Dir. Alim, n. 1, 2011
6. Ancona F., *Normazione tecnica, certificazione di qualità ed ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 2000.
7. Ancora F., *Normazione tecnica e certificazione di qualità. Elementi per uno studio*, in Il Consiglio di Stato, Vol. II, 1994.
8. Ansell A., Vogel D. (eds.), *What's the beef? The contested governance of european food Safety*, Cambridge MA, The MIT press, 2006.
9. Antonetti, P., *Il vecchio macello comunale di Venezia*, (C. Maddaloni, A cura di) *ATTI II CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA*, 1995 .
10. Arnall A. Wincott D., (eds.), *Accountability and legitimacy in the European Union*, Oxford university Press. 2002.

11. Baroncelli S., Farkas. O., *Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno*, Osservatoriosullefonti . it, 2008.
12. Battaglia A., *Food Safety: between European and Global Administration*, Global Jurist Advances, Vol. 6, Issue, 3, 2006.
13. Battini S., Il sistema istituzionale internazionale dalla frammentazione alla connessione, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2002.
14. Bellani, L., *La sanità pubblica nella nascita dell'italia contemporanea 1861-1877: da Cavour a Depretis*, C. Maddaloni (A cura di), *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA*. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA, 1990.
15. Bellani, L. *La sanità pubblica nella nascita dell'italia contemporanea 1878-1888: da Depretis a Crispi*, C. Maddaloni (A cura di), *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA*. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA. 1990.
16. Bellisario E., *Certificazioni di qualità e responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2011.
17. Benedetti A., *Certezza pubblica e "certezze private"*, Milano, 2010.
18. Bernabeo Raffaele Alberto, *Il rapporto fra medicina dell'uomo e medicina dell'animale nella storia scientifica*, C. Maddaloni (A cura di), *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA*. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA, 1990.

19. Bevilacqua D., *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Giuffrè, Milano, 2012.
20. Bin R., *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, A. Somma (A cura di), Giappichelli, Torino, 2009.
21. Blind K., *The Economics of Standards. Theory, Evidence, Policy*, Edward Elgar Publishing, 2004.
22. Borrello S., *Cambiamenti socio-economici e variazioni nei consumi alimentari: dalla bassa macelleria ai mercati internazionali*, in *La Medicina Veterinaria Unitaria*, 2011.
23. Broberg M. P., *Traforming the European Community's Regulation of Food Safety*, SIEPS report 2008:5, April 2008.
24. Brunori G., Dvortsin L., *Sicurezza alimentare e religione*, in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", Speciale/2014.
25. Brunsson N., Jacobsson B., *A world of standards*, Oxford University Press, 2000.
26. Capelli F., *Prodotti Agroalimentari di qualità: controlli e responsabilità*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 4, 2011.
27. Capelli F., Klaus B., Silano V., *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Giuffrè editore, Milano, 2006.
28. Cassese S., *il diritto amministrativo globale. Una introduzione*, in *rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2005.
29. Castellani Ingrid, Berti S. *Sicurezza alimentare: cinquant'anni di evoluzione normativa* in *Rassegna di diritto, legislazione, e medicina legale veterinaria*, Vol. 10, n. 3, 2011.

30. Chiti Mario P., Greco G., *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, tomo I, edizione seconda, Giuffrè editore, Milano 2007.
31. Cintioli F., Consulenza tecnica d'ufficio e sindacato giurisdizionale della discrezionalità amministrativa, in *Il nuovo processo amministrativo dopo la legge 205/2000*, a cura di F. Caringella e M. Protto, Milano, 2001.
32. Civera T., Julini M., *Dal naso alle nanotecnologie: evoluzione millenaria delle metodologie ispettive in Alimentazione, igiene e società tra passato e presente*, Torino, 2008.
33. Corsico, G. *L'insegnamento dell'Ispezione sanitaria degli alimenti di origine animale nei duecento anni di vita delle istituzioni didattiche veterinarie milanesi*, a cura di C. Maddaloni *ATTI II CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA*, 1995.
34. Costantini, V., *Siena 1318: la congiura di «carnaioli», notai e magnati contro il governo dei Nove*, stampato da Studi storici, Siena, 2011.
35. Costato, L., *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2007
36. Costato, L., *Possibili azioni per far ripartire l'Italia e l'Unione Europea*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 4, 2011.
37. Costato L., Borghi P., Rizzioli S., *Compendio di diritto alimentare* (VI ed.). CEDAM, Padova, 2013.
38. Cozzi, B., *L'insegnamento dell'Ispezione sanitaria degli alimenti di origine animale nei duecento anni di vita delle istituzioni didattiche veterinarie milanesi*, a cura di C. Maddaloni, *ATTI II CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA*, 1995.

39. Crisita G., Green R., *Qualità e sicurezza degli alimenti, una rivoluzione nel cuore del sistema agroalimentare*, FrancoAngeli editore, Milano, 2008.
40. Del Giudice, V. (1990). Cento anni del servizio pubblico veterinario. Il corpo veterinario militare. *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA* .
41. De Leonardis F., *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2009.
42. Egan M. P., *Constructing a European Market: Standard, Regulation and Governance*, Oxford University Press, 2001.
43. Fernandez-Armesto F., *Food: a History*, Macmillan, 2001.
44. Ferrari M., The liability of private certification bodies for pure economic loss: comparing english and italian law, in *Journal of european tort law*, vol. 1, issue 3, 2010.
45. Fiorito A., *La funzione di certezza pubblica*, Padova, 2003.
46. Fisher E., *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism*, Hart Publishing, 2007.
47. Gabbi S., *L'autorità europea per la sicurezza alimentare, genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 2009.
48. Galli R., *Nuovo corso di diritto amministrativo*, CEDAM, 2016.
49. Galloni Marco, Julini M., *Contributo al dibattito sulla legge Crispi delle varie componenti veterinarie torinesi (Scuola Veterinaria e Reale Società e Accademia Veterinaria)*, a cura di C. Maddaloni, *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA*, 1990.

50. Gentili A., *La rilevanza giuridica della certificazione volontaria*, in Europa e diritto privato, 1999.
51. Gerardin D., Munoz R., Petit, N. (eds.) *Regulation through Agencies in the EU. A new Paradigm of the European Governance*, Edward Elgar Publishing 2005.
52. Giddens A., *Risk And Responsibility*, Modern law Review Vol. 62, n. 1, January 1999.
53. Giuntini A., Zagli A., Mineccia F., *Maledetti Beccari*. Polistampa, Firenze, 2000.
54. Griglia B., S. Marro, R. Goi, G. Sattino, M. Rescigno, D. Colson, *L'ispezione sanitaria delle carni in diversi paesi europei: modelli organizzativi a confronto*, in *Veterinary & Food*, n. 1, 2013.
55. Grossi P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2005.
56. Guenzi A., *La politica di controllo della qualità delle carni. La città di Bologna in epoca moderna*, a cura di C. Maddaloni, *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA*, 1990.
57. Hervey T. K., McHale, J.V., *European Union Health Law, Themes and implications*, Cambridge university Press, 2015.
58. Hoffmann H. C. H., Turk A.H. (eds), *EU Administrative Governance*, Edward Elgar Publishing, 2006.
59. Holland D., Pope H., *EU food Law and Policy*, Kluwer Law International, 2004.
60. Izzo U., Ferrari M., *Diritto Alimentare comparato. Il mulino itinerari*, Bologna, 2012.
61. Jahn G., M. Schramm, A. Spiller, *The reliability of certification: Quality labels as a consumer policy tool*, in *Journal of Consumer Policy*, 2005.

62. Joerges Ch., Falke J., Micklitz H. W., Bruggemeier G., *European Product Safety, Internal Market Policy and the New Approach to Technical Harmonisation and Standards*, European University Institute (EUI) Working Papers LAW, Nos 91/10-14.
63. Josling T., Roberts D., Orden D., *Food Regulation and Trade. Toward the safe and open global System*, Institute for International Economics, Washington, DC, 2004.
64. Julini M., Galloni M., Controllo annonario del Vicariato di Polizia in Torino: la figura e l'opera del veterinario comunale Giuseppe Luciano. a cura di C. Maddaloni, *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA, VETERINARIA. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA*, 1990.
65. Landis Gabel H., (eds.) *Product Standardisation and Competitive Strategy*, Elsevier Science Publishers B. V., 1987.
66. Livermore M., *Authority and legitimacy in global governance: Deliberation, institutional differentiation, and the the Codex Alimentarius*, in *New York University law review*, 2006.
67. Luciani M., La produzione economica privata, L'antisovrano e la crisi delle costituzioni, in *Riv. dir. cost.*, 1996.
68. Maestrini N., Scalisi E., *La garanzia nei contratti di compravendita del bestiame in Italia. Indagine storico-giuridica su norme, documenti dottrinali e atti congressuali*, a cura di C. Maddaloni, *ATTI II CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA* , 1995.

69. Maestrini N., Veggetti A., *La veterinaria italiana dalla fondazione delle scuole allo Stato unitario. Da pratica empirica a scienza basilare per il progresso dell'economia e la salvaguardia della salute pubblica*, ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA, 1990.
70. Majorana, G., *Generazioni future e sicurezza alimentare: l'evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Un diritto per il futuro : teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*. Napoli, 2008.
71. Marks G., Scharfp F. W., Schmitter P.C., Streeck W., *Governance in the European Union*, Sage Publication, 1996.
72. Masini, S. *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.
73. Metaxà, L., *Regolamenti di sanità proposti e adottati fin dal 1825 nello Stabilimento di mattazione in Roma compilati da L. Metaxá*, Tipografia RCA, 1836.
74. Meulen, B., *EU Food Law Handbook*. Wageningen, Netherland: Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2014.
75. Moscarini, A., L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "fonti" di produzioni privata. *Rivista di diritto alimentare* , n. 1, 2012.
76. O' Rourke R., *European Food Law* (Terza edizione ed.). SWEET AND MAXWELL, 2005.
77. Paterlini, M., *Animali e pratiche d'incrocio miglioritario nel territorio reggiano fra '800 e '900*, a cura di C. Maddaloni, ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA, 1990.

78. Peri I, Carrà G., *Sicurezza alimentare e processi di integrazione della regolazione pubblica e privata*. in *italian Journal of Agronomy* ,Vol. 6, 2011.
79. Pini, A. I., Norme igieniche sulla carne e sul pesce nei comuni italiani del duecento: il caso di bologna., a cura di C. Maddaloni, *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA* . FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECNICHE - BRESCIA, 1990.
80. Purnhagen K., *The policy of systematization in EU product safety Regulation: Market, State, Collectivity and Integration*, Springer, London, 2013.
81. Rangone N., Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere, in *Riv. Dir. Alim.* n. 4, 2011.
82. Ricci C. *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, (collana L'Italia e la vita giuridica internazionale) Giuffrè editore, Milano, 2012.
83. Roggero G., Gli effetti della procedura "taglia-leggi" sulla Legge 30 Aprile 1962, n. 283. *Rivista di diritto alimentare*, n. 3, 2011.
84. Rossetti P., *Le normative verticali nel contesto della evoluzione della normativa verso una autorità europea e nazionale della sicurezza alimentare*”, *Rivista “Il progresso veterinario”*, n.7, 2002.
85. Rubino V., *Riforma comunitaria del controllo ufficiale sugli alimenti ed adattamento della normativa italiana. Problemi vecchi e nuovi di dialogo fra ordinamenti*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 4, 2009.
86. Rullani E., *Il distretto industriale come sistema adattativo complesso*, in *Complessità e distretti industriali*, a cura di A. Quadrio Curzio e M. Fortis, Bologna, 2002.

87. Shepel, H., *THE CONSTITUTION OF PRIVATE GOVERNANCE-PRODUCT STANDARD IN THE REGULATION OF INTEGRATING MARKETS*, HART PUBLISHING-OXFORD AND PORTLAND, Oregon, 2005.
88. Smorto G., *Certificazione di qualità e normazione tecnica*, in *Digesto delle discipline privatistiche- sezione civile, Aggiornamento I*, Utet, Torino, 2003.
89. Simone M., Politiche sanitarie in Italia da Crispi a Giolitti. *SIDeS, "popolazione e storia"*, 2012.
90. Sullivan C. D., *Standards and Standardization. Basic Principles and Application*, Macel Dekker, inc., 1983.
91. Szajkowska A., *Regulation food law*, wakeningen academic publishers the netherlands, 2012
92. Tallacchini M., *Sicurezze e responsabilità in tempi di crisi*, in Riv. Dir. Alim., n. 1, 2012.
93. Tiecco G., *Ispezione degli alimenti di origine animale*, Calderini Edagricole, Bologna, 2000.
94. Trenti F., Norme sanitarie e lotta alle epizootie in area modenese fra il XVIII e il XIX secolo, a cura di C. Maddaloni , in *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA*. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA, 1990.
95. Veggetti A, Maestrini N., La veterinaria al dibattito parlamentare sulla legge Crispi-Pagliani del 1888, a cura di C. Maddaloni, *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA*. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE BRESCIA, 1990.

96. Veggetti Alba, Maestrini N., L'opera dei congressi nazionali dei veterinari in ordine alle proposte di legge sulla sanità pubblica e alla applicazione delle norme della legge 22 dicembre 1888, a cura di C. Maddaloni, *ATTI I CONVEGNO NAZIONALE DI STORIA DELLA MEDICINA VETERINARIA*. FONDAZIONE INIZIATIVE ZOOPROFILATTICHE E ZOOTECHNICHE - BRESCIA 1990.
97. Ventura, S., *Principi di Diritto dell'alimentazione*, FrancoAngeli editore, Milano, 2007.
98. Vitale, A., *Manuale di legislazione alimentare* (terza edizione ed.), FrancoAngeli editore, Milano, 2010.
99. Vitolo R., *il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario*, Napoli, 2003.
100. Vos E., *EU food safety regulation in the aftermath of BSE's crisis*. Journal of consumer policy, Vol. 23, 2000.
101. Viti, D. La sicurezza alimentare nell'Unione Europea in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003.
102. Zei A., *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano 2008.
103. Zurek K., *European Food regulation after enlargement: should Europe's modes of Regulation provide for more flexibility?* European University Institute department of Law, Firenze, 2010,
104. Zwart T., Verhey L., (eds.) *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia, 2003.

SITOGRAFIA

- <http://www.sicurezzalimentare.net>
- <http://www.aida-ifla.it>
- <http://www.salute.gov.it>
- <http://www.gazzettaufficiale.it>
- <https://nilde.bo.cnr.it>
- <http://augusto.agid.gov.it>
- <http://www.efsa.europa.eu/it>
- <http://www.fao.org>
- <http://www.osservatoriosullefonti.it>
- <https://www.ifs-certification.com>
- <http://www.brcglobalstandards.com>
- <http://www.iso.org/iso/home.html>
- <http://www.accredia.it>

RINGRAZIAMENTI

Ringrazio di cuore il Dott. Armani e il Dott. Cianti per avermi suggerito questo argomento che si è rivelato estremamente interessante e per avermi seguita con pazienza, consigliandomi costantemente e con passione.

Un grazie immenso a mia madre, senza il cui aiuto oggi non sarei qui e che non ha mai dubitato di me, anche quando lo facevo io stessa.

A mia zia, che mi ha fatto crescere tra gli animali trasmettendomi il suo amore per essi.

A Lorenzo, che mi è stato accanto in ultimi questi anni del mio percorso universitario, supportandomi e sopportandomi.

Grazie alle mie compagne di “avventura” (Francesca, Giulia, Rachele, Yasmin ed Eleonora) con cui ho condiviso le gioie e le ansie della vita universitaria, la passione per un lavoro difficile, ma allo stesso tempo gratificante, potendo sempre contare sul loro supporto.

Grazie alle amicizie “fiorentine” soprattutto a Laura e Federico, per la nostra amicizia che attraversa gli anni e che ci ha portato a condividere anche questo giorno.