

Il progetto di codice di diritto alimentare

Paolo Borghi

1. *L'armonizzazione rispetto al diritto comunitario*

Il progetto di codificazione del diritto alimentare nazionale, redatto dal comitato scientifico di Federalimentare (del quale mi onoro di aver fatto parte) per conto del Ministero delle attività produttive, ha avuto i contenuti e la struttura ben illustrati dall'Avv. Artom nel suo intervento che mi ha preceduto. Ed ha avuto le ambizioni che mi appresto ad evidenziare: anzitutto, quella di essere costruito attorno ad alcune idee centrali, desunte dalla legge-delega – com'è ovvio – ma anche dalla volontà di creare uno strumento chiaro e utile al mondo delle imprese.

La prima di tali idee è, senza dubbio, quella della “armonizzazione” rispetto alle norme e ai principi del diritto comunitario: considerato il ruolo che ha assunto, e che va sempre più assumendo, il legislatore europeo in materia di alimenti, non è concepibile negli anni 2000 un codice alimentare che non abbia tra i suoi scopi prioritari quello di aiutare l'operatore economico a orientarsi fra disciplina nazionale e comunitaria.

Il primo passo in questa direzione è stato, allora, un necessario “allineamento” al dettato del reg. CE n. 178/2002, cominciando dalle definizioni, e dalla necessità – quindi – di fissare un vocabolario comune. E' così che, nell'impossibilità di riprodurre testualmente nelle norme nazionali il contenuto di un regolamento comunitario (perché contrario agli obblighi del Trattato CE, come più volte ribadito dalla Corte di giustizia), non si poteva tuttavia non aprire il codice con una norma-messaggio: la chiara indicazione di una piena sintonia fra le definizioni (quelle valevoli per l'ordinamento europeo, e quelle nazionali), con innegabile vantaggio per tutti. Di che entità sia tale vantaggio è facile immaginarlo, sol che si pensi a cosa accade quando – al contrario – i due legislatori parlano due lingue differenti, e intendono cose diverse con espressioni uguali, o intendono cose uguali utilizzando nomi od espressioni diversi: il caos per gli interpreti e per gli operatori.

In questa filosofia nascono disposizioni come l'art. 2, comma 1, che chiarisce la piena coincidenza fra le definizioni adottate dal codice e quelle del diritto comunitario, dovendosi intendere, ad esempio, per “alimento” o “prodotto alimentare” o “derrata alimentare”, o “sostanza alimentare” l'alimento quale definito dall'articolo 2 del reg. CE n. 178/2002; e così pure, per “impresa alimentare” o “industria alimentare”, il soggetto, con o senza personalità giuridica, definito dall'articolo 3, n. 2, dello stesso reg. n. 178.

Di matrice “comunitaria” è, poi, anche la prevista eliminazione dal sistema di una serie di norme oggi superate dall'esistenza di regolamenti comunitari (notoriamente dotati di diretta applicabilità, senza che siano necessarie normative nazionali di attuazione in senso proprio). E' quanto si era deciso di fare con le norme sull'igiene del processo produttivo, tema già disciplinato dal d.lgs. n. 155/97, oggi soppiantato dalla nuova normativa dettata dalla Comunità con i regolamenti del “pacchetto igiene” (regg. CE nn. 852/04, 853/04, 854/04, ecc.), e che non poteva più, quindi, trovare nel codice uno spazio apposito, se non

relativamente ai soli aspetti del controllo e delle sanzioni; ma analoga sorte hanno avuto le vecchie norme nazionali sui materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti (la cosiddetta “normativa sugli imballaggi”), oggi sostituite dal reg. CE n. 1935/04 che obbliga a disapplicare i decreti nazionali che prima regolavano la materia.

Per pure ragioni sistematiche – così da non lasciare mai il lettore del codice privo di una guida – la scelta adottata in sede di redazione del progetto legislativo è stata quella di inserire, là dove una logica di sistema avrebbe collocato la precedente (e superata) disciplina nazionale, una norma contenente un semplice “rinvio aperto”, chiarendo ad esempio che “Ai prodotti alimentari si applicano le norme comunitarie in materia di igiene e di materiali e oggetti destinati a venire in contatto con loro”: parole forse di non grande portata normativa, e tuttavia di intento chiarificatore.

2. Il problema delle sanzioni

Parlando di igiene, si è accennato alle sanzioni, la cui determinazione è rimessa agli Stati membri anche nei casi di regolamentazione comunitaria integrale della materia: anzi, l’aspetto sanzionatorio è rimasto in quei casi l’unico spazio di azione per il legislatore nazionale. Proprio le sanzioni rappresentano uno dei maggiori problemi di adattamento comunitario che residuano da affrontare, anche per quelle normative che sono sostituite dalla disciplina europea. La questione è sempre più importante ed urgente, poiché negli ultimi tre anni sempre più spesso il diritto CE – per una serie di motivi che sarebbe lungo spiegare in questa sede – ha preso ad armonizzazione direttamente, e pressoché sistematicamente – a mezzo di regolamenti. Si tratterà, allora, di sanzioni volte a colpire la violazione delle norme CE, il che spesso è fonte di notevoli difficoltà per chi si trova ad interpretarle e ad applicarle (operatori, giudici, pubblica amministrazione): difficoltà dovute alla scarsa compatibilità del diritto comunitario derivato rispetto ai principi costituzionali italiani in materia penale (e sanzionatoria in genere: il principio di tassatività, in primo luogo), e quindi a una non sempre immediata possibilità di individuare in modo chiaro e netto qual è la condotta sanzionata (e quali, per esclusione, le condotte invece consentite). Tant’è, che il progetto di codice da noi elaborato, nel testo licenziato ormai quasi due anni fa, avrebbe inevitabilmente già bisogno di integrazioni proprio nella parte sanzionatoria, prima fra tutte quella relativa al d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, che ha dettato le sanzioni italiane per le violazioni degli artt. 18, 19 e 20 del reg. CE n. 178/2002.

Nelle materie che hanno, invece, conosciuto una armonizzazione mediante direttive, le sanzioni saranno relative alla violazione di norme nazionali (le norme di attuazione del diritto della CE: si pensi, come esempio, ai numerosi illeciti previsti in materia di etichettatura). Qui, eventuali problemi di “cattiva costruzione” delle norme sanzionatorie non potrebbero essere imputate al diritto comunitario, né alle oggettive difficoltà di coordinamento con quest’ultimo. E, con riguardo a questo specifico tipo di discipline, la necessità di ulteriori integrazioni si manifesta sulle sanzioni per la violazione delle più recenti leggi o decreti di attuazione (un caso per tutti: quello delle sanzioni per la violazione di norme del d.lgs. n. 114/06, concernente allergeni e altre sostanze, il quale ha integrato il d.lgs. n. 109/92, e che richiederebbe oggi la trasposizione nel codice di altre

disposizioni sanzionatorie).

3. *La semplificazione amministrativa*

Altra idea centrale del progetto di codice alimentare è quella della semplificazione amministrativa, anch'essa desunta in modo esplicito dalla legge-delega. Un'idea presa tanto seriamente, che la scelta iniziale del comitato scientifico fu addirittura quella di sostituire l'autorizzazione sanitaria – attualmente prevista dalla legge n. 283/62 per chiunque voglia aprire una qualunque impresa o stabilimento alimentare – con un sistema, notevolmente semplificato, di notificazione più silenzio-assenso. Una opzione del genere era stata inizialmente tradotta in una norma, con la quale si subordinava l'esercizio di stabilimenti, laboratori di produzione, preparazione e confezionamento, o depositi all'ingrosso di sostanze alimentari, alla presentazione di una comunicazione all'autorità sanitaria competente, almeno sessanta giorni prima dell'inizio dell'attività. Con detta notificazione, l'interessato avrebbe semplicemente autocertificato la conformità dei locali e delle attività ai requisiti disposti dal codice (e in particolare da alcuni articoli e da un apposito Allegato), con l'obbligatoria indicazione delle generalità dell'operatore del settore alimentare (ossia del soggetto responsabile della conformità dell'impresa alla legislazione).

Una soluzione semplificata come quella appena descritta si fondava su un principio essenziale quanto elementare: far sì che l'autorizzazione sanitaria preventiva, da regola, divenisse eccezione; e riservare tale eccezione solo a quei casi di presenza di esigenze del tutto particolari, connesse soprattutto alla tutela della salute del consumatore (ad esempio, l'autorizzazione era mantenuta per chi producesse alimenti destinati ad una alimentazione particolare, o destinati ai lattanti, o prodotti surgelati, ecc.).

Tutto ciò, sulla base di un presupposto essenziale: che il diritto comunitario legittima oggi una scelta di questo tipo (ponendo peraltro anche dei vincoli). Come regola, infatti, il reg. CE n. 852/04 sull'igiene dei prodotti alimentari lascia gli Stati membri liberi di scegliere fra il metodo della "notificazione" (equivalente alla dichiarazione di inizio attività che si era immaginata per il sistema italiano) e il metodo dell'autorizzazione (o – come nel regolamento si preferisce dire – il "riconoscimento" dello stabilimento), per le realtà che *non* producano alimenti di origine animale; per chi, invece, produca questi ultimi – veri e propri "sorvegliati speciali" della recente legislazione alimentare comunitaria – il reg. 853/04 impone agli Stati membri di istituire un sistema di "riconoscimento previa ispezione" sostanzialmente analogo, al di là della terminologia, a quello che attualmente è prescritto dalla legge n. 283 del 1962 (e con la sola eccezione di quelle imprese che svolgono esclusivamente produzione primaria, trasporto o magazzinaggio).

Proprio per questa ragione, si era anche ritenuto di lasciare nel codice una norma "di sicurezza" che contemplasse, qualora nel diritto comunitario arrivassero in futuro disposizioni ad imporre agli Stati nuove autorizzazioni preventive obbligatorie, il potere del Ministro della salute, sentito il Ministro delle attività produttive e nel rispetto delle competenze regionali, di adottare uno o più decreti con cui apportare le necessarie modifiche e integrazioni al codice e ai suoi allegati.

Una “retromarcia” del Ministero delle attività produttive, curiosa quanto poco opportuna (almeno, finché si voglia perseguire un reale intento di semplificazione amministrativa), espresse infine una preferenza per il mantenimento dell’attuale sistema di autorizzazione generalizzato, ossia applicabile a tutte le imprese e gli stabilimenti di produzione alimentare, a prescindere da quale tipo di prodotti esse producano.

Ultimo elemento di semplificazione amministrativa – ma ultimo solo in ordine di esposizione, non certo per importanza – voleva essere la scelta di individuare, almeno in linea di principio, una autorità di controllo unica a livello regionale. Unica nel senso che la sua designazione – in ossequio alle competenze che l’attuale testo della Costituzione riconosce loro – era rimessa alle regioni (o alle province autonome di Trento e Bolzano), ma che avrebbe dovuto, regione per regione, essere identificata in un unico soggetto operante anche attraverso propri organi periferici.

4. La semplificazione normativa

La semplificazione, stando alla legge-delega, doveva essere operata con decisione anche sul piano normativo, riordinando il ginepraio di norme di varia fonte, di varia forza e livello, e soprattutto approfittando dell’occasione per dare un rango regolamentare (cioè: delegificare) ciò che non ha senso lasciare in una norma di legge, vuoi perché normativa tecnica di estremo dettaglio, vuoi perché tale da richiedere una modificabilità istantanea per un continuo adeguamento al diritto comunitario (ciò che una legge non potrebbe mai garantire, a differenza del decreto ministeriale).

In questa ottica, la scelta di noi estensori del progetto era stata improntata ad una massima semplicità di struttura del codice, nella convinzione che ciò si traducesse in semplicità di consultazione e di comprensione, di interpretazione e, in definitiva, di applicazione: quella di collocare tutta la disciplina generale (le norme “orizzontali” anzitutto, ma anche quelle verticali dedicate alle singole tipologie di prodotti) in un articolato di rango legislativo; e quella di raccogliere la grande congerie di norme di dettaglio e di regole tecniche in un’ampia serie di allegati tematici, di rango regolamentare, a regime di modificabilità semplificata mediante atti di fonte ministeriale.

Ecco il senso di quello che doveva divenire l’art. 9 del codice, secondo il quale:

- ogni modifica e ogni nuova norma attinente a produzione, trasformazione, conservazione e circolazione degli alimenti si sarebbe dovuta, in futuro, adottare necessariamente tramite modifiche o integrazioni apportate all’articolato legislativo del codice;
- l’introduzione di nuovi allegati sarebbe dovuta avvenire con decreto del Ministro delle attività produttive, sentito il Ministro per le politiche agricole e il Ministro della salute;
- le norme tecniche attinenti al solo aspetto produttivo o commerciale, se prive di ricadute di tipo sanitario, contenute negli allegati del codice, si sarebbero potute modificare, integrare o sostituire con analogo decreto; mentre
- le norme tecniche di valenza igienico-sanitaria si sarebbero potute modificare, integrare o sostituire solo con decreto del Ministro della salute.

Il vantaggio di un simile sistema sarebbe stato, prima di tutto, una estrema flessibilità, una adattabilità “in tempo reale” rispetto alle innovazioni tecniche del diritto comunitario (si

pensi all'adeguamento immediato, con decreto ministeriale, rispetto alle modificazioni di tabelle allegate alle direttive su additivi, aromi, ecc.); il tutto, ancora una volta, in funzione della continua osmosi che oramai caratterizza i rapporti fra i due ordinamenti. Il dato nuovo, e interessante (e forse anche problematico), è che la norma conteneva un impegno programmatico anche per il legislatore italiano a rispettare la struttura del codice, imponendo ad esempio ai ministri, nell'adottare le normative tecniche o di dettaglio, di intervenire sempre e soltanto sugli allegati, modificando, ove opportuno quelli esistenti – o al limite introducendone, ove occorra, di nuovi – ma sempre evitando di emanare provvedimenti *stand-alone*, per non generare nuovamente, nel giro di pochi anni, l'ennesima miriade di decreti ministeriali sparsi, riportando il caos nella materia appena riordinata.

In tutto questo quadro di innovazioni, il problema principale – di cui si è cercato di tener conto, ma che non avrebbe comunque mancato di sollevare dubbi e discussioni – era certamente rappresentato dal ruolo delle regioni, se non altro perché una cosa è apparsa da subito certa: l'attuale testo dell'art. 117 della Costituzione non sembra mai particolarmente in linea con le esigenze di semplificazione normativa. E tuttavia, si è cercato ovviamente di tener conto dell'assetto costituzionale, ad esempio nel progetto di art. 7, nel quale si era configurato l'esercizio di potestà legislativa concorrente da parte delle regioni, ma vincolandole a conformarsi ai principi fondamentali contenuti nel codice (oltre, naturalmente, al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli altri obblighi internazionali, e fatte salve le competenze esclusive dello Stato che talvolta si affiancano a quelle regionali).

Nel caso di inerzia di qualche regione si era previsto un potere sostitutivo statale, con provvedimenti destinati a cessare di efficacia nel momento in cui la regione o le province autonome avessero provveduto ad esercitare la loro potestà legislativa. E non erano mancate neppure scelte in controtendenza, come quella di conservare il libretto di idoneità sanitaria, nonostante alcune regioni abbiano deciso di abolirlo, e nonostante la netta presa di posizione della Corte costituzionale (nell'ormai nota sentenza n. 162 del 2004) in favore di quella scelta delle regioni.

5. La distinzione fra norme sulla produzione e norme sulla commercializzazione

Proseguendo nel tratteggiare gli aspetti fondamentali della struttura del codice, ancora una volta nella prospettiva della sempre maggiore integrazione fra diritto nazionale e diritto UE, si era – per così dire – “presa alla lettera” la distinzione, voluta dalla legge-delega, fra norme sulla produzione e norme sulla commercializzazione, avvenuta spesso sdoppiando norme attualmente uniche. Per esemplificare, si può prendere in considerazione l'art. 5 della l. n. 283/62, che introduce divieti fondamentali tanto in fase di preparazione del prodotto quanto di sua immissione in commercio¹. Esso era stato, per l'appunto, tradotto

¹ “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 consumo sostanze

in due distinte disposizioni: una – l'art. 10 del codice – che vietava di “impiegare nella preparazione di alimenti” sostanze alimentari aventi le caratteristiche censurate; l'altra – l'art. 48 – che vietava di “vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo le sostanze alimentari di cui all'articolo 10”.

Il vantaggio di un simile sdoppiamento si presentava soprattutto ai fini della valutazione di compatibilità delle disposizioni con la libera circolazione delle merci creata dal Trattato CE, e col principio del mutuo riconoscimento coniato dalla Corte di giustizia CE: due capisaldi dell'unione doganale, che in parte creano e in parte impongono agli Stati dell'UE una armonizzazione delle rispettive normative commerciali, davanti alla quale le norme sulla produzione difficilmente sono a rischio di incompatibilità, e sono pertanto terreno di intervento decisamente più libero da parte del legislatore italiano.

Distinguere fra regole sulla produzione e regole sulla circolazione degli alimenti – oltre ad essere chiaramente voluto dalla legge-delega – avrebbe potuto, quindi, dare un piccolo contributo nel facilitare l'applicazione e il futuro adattamento della disciplina, in sintonia con le regole dell'UE, impostando maggiore chiarezza di rapporti fra gli ordinamenti, e così rendendo un servizio migliore alla competitività complessiva del sistema.

6. Conclusioni: codificazione e competitività

Se di “sistemi” può parlarsi, occorre rammentare che il sistema-Italia è ormai parte integrante del sistema-Europa, come elemento vitale di un unico grande mercato. Ed è anche parte, oggi – soprattutto grazie all'Organizzazione Mondiale del Commercio – anche di un sistema più ampio, “globalizzato”, caratterizzato da alcuni fattori economici di cui il giurista, soprattutto quando ha l'occasione storica di intervenire sulle regole, non può prescindere. Stiamo parlando:

- di una interdipendenza sempre maggiore fra mercati e sistemi economici;
- di competizione sugli *standards* di qualità e di sicurezza del prodotto;
- di competizione sull'efficienza complessiva del settore produttivo.

Tutti questi aspetti – qualità e sicurezza da un lato, efficienza del settore dall'altro – non possono più convivere né con un quadro normativo caotico, quale è oramai diventato (anche grazie alle continue intersezioni fra gli ordinamenti) quello che regola la materia alimentare, né con formalità inutili (occorre conservare solo quelle seriamente utili), né con norme per certi versi anacronistiche, né infine con una frammentazione di competenze, legislative e di controllo, fra loro mal coordinate o addirittura palesemente sovrapposte.

Questi i motivi di un codice.

Speriamo che l'attenzione della politica verso una simile opera di riordino rimanga viva. Le esigenze concrete, da cui era nata l'idea della codificazione alimentare, vive lo sono, eccome. Ogni giorno di più.

alimentari: a) private anche in parte dei propri elementi nutritivi ...” (segue l'elenco delle caratteristiche vietate).