

I *Farmers markets* e la normativa sull'igiene degli alimenti

Giuliana Strambi

1.- Premessa

I *Farmers markets* (“mercati dei contadini”) nascono e si diffondono nei centri urbani degli Stati Uniti verso la fine degli anni '90 come esperienza di vendita diretta al consumatore, ovvero senza intermediari, di prodotti agricoli e in particolare di prodotti ottenuti con metodo biologico¹.

In un periodo come quello attuale, caratterizzato da una particolare sensibilità dell'opinione pubblica e dei Governi, soprattutto nei Paesi economicamente più ricchi, da un lato per la qualità degli alimenti e dall'altro per il problema energetico-ambientale, non stupisce che tale modello di vendita diretta sia stato entusiasticamente accolto anche nel nostro Paese, in particolare come strumento di promozione della vendita di prodotti locali, al fine sia di soddisfare le esigenze attuali del consumatore di alimenti sia di far fronte alla necessità di ridurre i costi economici e ambientali legati ai cosiddetti *food miles* (“chilometri del cibo”)².

Ciò emerge chiaramente dalle motivazioni che precedono l'articolato del decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 20 novembre 2007, recante le indicazioni per la realizzazione dei mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli³, laddove si precisa che «risulta opportuno promuovere lo sviluppo di mercati in cui gli imprenditori agricoli nell'esercizio dell'attività di vendita diretta possano soddisfare le esigenze dei consumatori in ordine all'acquisto di prodotti agricoli che abbiano un *diretto legame con il territorio di produzione*; [...] che tale obiettivo può essere raggiunto attraverso il riconoscimento dei mercati ai quali hanno accesso imprese agricole *operanti nell'ambito territoriale* ove siano istituiti detti mercati e/o imprese agricole associate a quelle operanti nell'ambito territoriale nel quale siano istituiti detti

⁽¹⁾ Per quanto riguarda l'esperienza statunitense dei *farmers markets*, l'attuale importanza economica del fenomeno e le motivazioni socio-economiche alla base del suo sviluppo, si veda il sito del *United States Department of Agriculture* www.ams.usda.gov.

⁽²⁾ Per alcune informazioni a proposito della realtà italiana, si veda il sito www.mercatidelcontadino.it.

⁽³⁾ Si tratta del decreto (dichiaratamente «non regolamentare») emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti con lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione dell'articolo 1, comma 1065, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

mercati e che si impegnino a rispettare determinati *requisiti di qualità* e di trasparenza amministrativa nell'esercizio dell'attività di vendita»⁴.

Rispetto alle altre forme di vendita diretta dei prodotti agricoli disciplinate nel nostro ordinamento (vendita itinerante, in agriturismo, al dettaglio in azienda⁵), il *farmer's market* è caratterizzato dalla compresenza, in un luogo determinato, di una pluralità di imprenditori agricoli e quindi necessita di una regolamentazione, organizzazione ed un controllo maggiormente strutturati, che il decreto attribuisce innanzitutto alla competenza del Comune, nel cui ambito territoriale amministrativo si svolge il mercato specializzato. Spetta dunque al Comune, in qualità di ente che istituisce o autorizza il mercato agricolo, redigere un regolamento in materia ed un «disciplinare di mercato che regoli le modalità di vendita, finalizzato alla *valorizzazione della tipicità* e della *provenienza* dei prodotti medesimi», dandone comunicazione all'assessorato all'agricoltura della Regione o della provincia autonoma interessata⁶.

Ebbene, proprio il disciplinare del mercato agricolo appare un importante strumento che il Comune ha a disposizione per individuare i criteri di selezione degli imprenditori agricoli legittimati ad avere accesso al mercato⁷, nell'ottica di perseguire il fine, dichiarato nel decreto, di promuovere i prodotti agricoli locali, e in particolare quelli di qualità, tra cui rientrano sia i prodotti con riconoscimenti comunitari di "qualità territoriale" (dop e igr⁸) sia eventualmente i prodotti ottenuti con metodo di produzione biologica⁹. Tuttavia, per quanto è possibile constatare con un rapido esame dei disciplinari pubblicati in rete, la tendenza attuale dei Comuni che hanno istituito/autorizzato questo tipo di mercati (per la verità, ancora pochi) è quella di riproporre, pressoché pedissequamente, le disposizioni del decreto del 2007, senza avvalersi di un tale prezioso strumento per qualificare questa particolare tipologia di vendita diretta.

Analogha sorte, per il momento, sembra riguardare i richiami al rispetto delle norme vigenti in materia igienico-sanitaria, sia nella fase del commercio sia nella fase di produzione, dei prodotti agro-alimentari di cui si legittima la vendita al mercato specializzato. La tendenza attuale, anche in questo caso, è quella di riproporre pedissequamente, nei

⁴) Il corsivo nel testo è mio.

⁵) Per una disamina delle varie tipologie di vendita diretta disciplinate dalla legislazione italiana vigente e delle regioni economiche, sociali e ambientali, poste alla base dell'intervento normativo, si veda M. Alabrese, *Gli aspetti giuridici della vendita diretta dei prodotti agricoli*, in questo fascicolo.

⁶) Art. 4, comma 3, del d. m. 20 novembre 2007. Il corsivo nel testo è mio. Per un rapido esame della disciplina amministrativa e dei requisiti dei soggetti ammessi, cfr. M. Alabrese, *op. cit.*

⁷) Si condivide, sul punto, quanto sostiene S. Masini, *I mercati (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2007, p. 291.

⁸) Cfr. reg. CE n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

⁹) Per la disciplina della produzione agricola secondo il metodo biologico, si veda il reg. CE n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 (a far data dal 1° gennaio 2009). Sul fenomeno della vendita diretta di prodotti agricoli ottenuti con metodo biologico, cfr. E. Cristiani, *La filiera corta in agricoltura biologica*, in questo fascicolo.

regolamenti comunali e nelle domande di assegnazione di posteggi nei *farmers' markets* che si svolgono in aree pubbliche, la formula utilizzata nel decreto ministeriale più volte richiamato: «Nei mercati agricoli di vendita diretta conformi alle norme igienico-sanitarie di cui al regolamento Ce n. 852/2004 [...] sono posti in vendita esclusivamente prodotti agricoli conformi alla disciplina in materia di igiene di alimenti»¹⁰.

Tuttavia, si potrebbe osservare come il richiamo alla normativa in materia di igiene, con riferimento sia al mercato sia ai prodotti in vendita, sia del tutto superfluo, in quanto scontato. Non vi è dubbio, infatti, che l'impresa agricola in oggetto, che produce (trasforma) e vende prodotti destinati all'alimentazione umana, sia un'«impresa alimentare», ai sensi della disciplina comunitaria in materia di sicurezza alimentare (art. 3 reg. Ce n. 178/2002) e che, come tale, sia soggetta alle norme nazionali e comunitarie in materia di sicurezza alimentare, oltre che alle norme igienico-sanitarie contenute nel reg. Ce n. 852/2004 e, più in generale, nel cosiddetto «pacchetto igiene»¹¹.

Sarebbe stato preferibile, piuttosto, che, nel decreto relativo ai mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli, si fosse messo in evidenza il fatto che, con riferimento al «pacchetto igiene», «il settore agrario è oggetto di una trattazione particolare, collegata [...] alla sua specificità»¹² e, soprattutto, si fosse proceduto a richiamare le deroghe in materia di igiene di alimenti, di interesse per la fattispecie regolamentata nel decreto.

È pertanto auspicabile, a questo punto, che i Comuni, nel redigere i disciplinari dei mercati agricoli, anziché limitarsi a rinviare al reg. Ce n. 852/2004 *tout court*, provvedano a menzionare quelle norme derogatorie rilevanti per gli imprenditori agricoli.

⁽¹⁰⁾ Art. 2, comma 3, del d. m. 20 novembre 2007, il quale prevede, inoltre, che i prodotti posti in vendita siano «etichettati nel rispetto della disciplina in vigore per i singoli prodotti e con l'indicazione del luogo di origine territoriale e dell'impresa produttrice» (Il corsivo nel testo è mio).

⁽¹¹⁾ Per «pacchetto igiene» si intende il gruppo di regolamenti in materie di igiene di alimenti emanati il 29 aprile 2004 dal Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta, in particolare del: reg. Ce n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari; reg. Ce n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; reg. Ce n. 854/2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; reg. Ce n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali. Ad essi si aggiunge la dir. 2004/41/Ce che abroga una serie di normative comunitarie in materia di igiene di alimenti di epoca precedente. I regolamenti del «pacchetto igiene» presuppongono e applicano le definizioni dettate dal reg. Ce 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, tra cui quella di «impresa alimentare»: «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti». In argomento. cfr., per tutti, L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2004, p. 735 ss.; Id., *Gli agricoltori e i prodotti di origine animale negli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2004, p. 520 ss.; A. Jannarelli, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in *Regole dell'agricoltura e regole del cibo*, Atti del Convegno di Pisa, 7-8 luglio 2005, a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Pisa, 2005, p. 37 ss.; A. Forti, *Intorno alla nuova disciplina in materia di igiene di alimenti*, *ivi*, p. 325 ss.; F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, parte seconda; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, spec. p. 71 ss.

⁽¹²⁾ Così, L. Costato, *L'agricoltura...*, *op. cit.*, p. 735.

2.- La conformità dei prodotti agricoli destinati alla vendita diretta al reg. Ce n. 852/2004

Nell'ottica di conseguire un elevato livello di protezione della salute dei consumatori di alimenti e, quindi, di garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, il reg. Ce n. 852/2004 detta una serie di prescrizioni generali in materia di igiene degli alimenti, incluse le misure necessarie per controllare i rischi e garantire l'idoneità al consumo umano dei prodotti alimentari¹³.

Dunque la produzione agricola destinata all'alimentazione non può che essere pienamente interessata dall'ambito di applicazione di tale regolamento, come risulta dall'art. 1, par. 1: «il presente regolamento si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti nonché alle esportazioni [...]». Ciò comporta, ad esempio, che l'imprenditore agricolo coinvolto nella catena alimentare, come ogni altro operatore del settore alimentare, sia tenuto a notificare all'autorità competente («registrazione»), secondo le procedure prescritte nei diversi Stati, ciascuno stabilimento posto sotto il suo controllo, nel quale si eserciti una delle fasi produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti¹⁴. L'intento, evidentemente, è quello di consentire alle autorità competenti in ogni Stato membro di effettuare i controlli ritenuti necessari presso gli operatori del settore. A questo proposito, con riferimento all'applicazione nel nostro paese, è opportuno sgomberare il campo da quella che è una frequente causa di confusione sul punto: occorre tenere ben distinta la disciplina di commercio da quella igienico-sanitaria, sebbene entrambe coinvolgano gli enti locali. In merito alla vendita diretta in mercati riservati agli imprenditori agricoli, la disciplina sul commercio prescrive l'obbligo di comunicazione (dichiarazione di inizio attività) al Comune *nel quale si realizza il mercato* da parte dell'imprenditore agricolo, la cui azienda, peraltro, può essere localizzata anche al di fuori dei confini del medesimo Comune, visto che il d. m. 20 novembre 2007 prevede che l'azienda dei soggetti ammessi alla vendita diretta nei mercati agricoli sia ubicata nell'ambito territoriale amministrativo della Regione o negli ambiti definiti dalle singole amministrazioni competenti (Comuni, associazioni di comuni)¹⁵. Diversamente, la disciplina in materia di

⁽¹³⁾ Cfr., sul punto, F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *op. cit. loc.* Si consideri che gli operatori del settore alimentare che manipolano alimenti di origine animale devono applicare anche le prescrizioni del reg. Ce n. 853/2004.

⁽¹⁴⁾ Art. 6 del reg. Ce n. 852/2004, il quale prosegue prevedendo che gli Stati possano prescrivere il riconoscimento, previa ispezione, degli stabilimenti in cui si svolgono determinate attività previste dalla normativa nazionale, in aggiunta alle ipotesi disciplinate dal reg. Ce n. 853/2004. Per chiarimenti sull'applicazione della norma in oggetto in Italia, tenendo conto anche delle analoghe prescrizioni contenute nel reg. Ce n. 853/2004, si veda la «Linea guida applicativa del reg. Ce n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari», su cui si è manifestato l'Accordo del Ministero della Salute, delle Regioni e delle Province autonome, in occasione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, tenutasi il 9 febbraio 2006, reperibile nel sito del Ministero della Salute: www.ministerosalute.it.

⁽¹⁵⁾ Cfr. l'art. 4 del d. lgs. n. 228/2001 e gli articoli 1 e 2 del d. m. 20 novembre 2007.

igiene prevede che, ai fini dei menzionati controlli da parte delle Aziende USL, l'imprenditore agricolo-operatore del settore alimentare presenti la «notifica» (dichiarazione di inizio attività) al Comune *in cui ha sede lo stabilimento produttivo*¹⁶.

Ciò premesso, il pieno coinvolgimento del settore agricolo nell'ambito di applicazione del regolamento comunitario in materia di igiene degli alimenti ha come ulteriore conseguenza – peraltro strettamente interdipendente con quella precedentemente richiamata - che l'imprenditore agricolo, come ogni altro operatore del settore alimentare, è tenuto a «garanti[re] che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti sottoposte al [suo] controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel presente regolamento»¹⁷.

Senonché, tali requisiti in materia d'igiene (generali e specifici) prescritti per gli operatori del settore alimentare sono notevolmente diversificati per coloro che esercitano la «produzione primaria»¹⁸ (e «operazioni associate»¹⁹) rispetto ai soggetti che esercitano altre attività successive nella catena alimentare. In estrema sintesi, l'imprenditore agricolo che svolge l'attività di allevamento o coltivazione dei «prodotti primari»²⁰, ovvero non trasformati (ed eventualmente le operazioni associate di trasporto, magazzinaggio e manipolazione di essi sul luogo di produzione) è tenuto a rispettare i requisiti generali elencati nella parte A dell'allegato I, punto II, ed ogni requisito specifico previsto dal reg. Ce n. 853/2004 in materia di igiene di prodotti di origine animale; l'imprenditore agricolo e, più in generale, qualsiasi operatore del settore alimentare, che svolge le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti successive a quella primaria (e alle operazioni connesse a quest'ultima), è tenuto a rispettare i requisiti generali elencati nell'allegato II, oltre che ogni requisito specifico previsto dal reg. Ce n. 853/2004.

Ebbene, basta scorrere i requisiti in materia di igiene elencati nella parte A dell'allegato I, punto II, per rendersi conto che si tratta di vincoli non molto restrittivi e sostanzialmente

⁽¹⁶⁾ Per maggiori dettagli sulla disciplina di registrazione in Italia, cfr. le linee guida nazionali di applicazione del reg. Ce n. 852/2004 del 9 febbraio 2006, in precedenza citate.

⁽¹⁷⁾ Art. 3 del reg. Ce n. 852/2004.

⁽¹⁸⁾ Ai sensi dell'art. 3, punto 17, del reg. Ce n. 178/2002, per «produzione primaria» si intende: «tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici». Per un commento alle definizioni dettate nel presente articolo, cfr. A. Germanò-E.Rook Basile, *Commento all'art. 3, in La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commento al reg. Ce n. 178/2002*, a cura dell'IDAIC, *Nuove leggi civ. com.*, 2003, p. 157 ss. e spec. p. 175 ss. La definizione di «produzione primaria», così come tutte le definizioni dettate dal reg. Ce n. 178/2002, è richiamata dall'art. 2, par. 2, del reg. Ce n. 852/2008.

⁽¹⁹⁾ Ai sensi della parte A dell'allegato al reg. Ce n. 852/2004, le «operazioni associate» alla produzione primaria sono: «a) il trasporto, il magazzinaggio e la manipolazione di prodotti primari sul luogo di produzione, a condizione che ciò non alteri sostanzialmente la loro natura; b) il trasporto di animali vivi, ove necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente regolamento; e c) in caso di prodotti di origine vegetale, prodotti della pesca e della caccia, le operazioni di trasporto per la consegna di prodotti primari, la cui natura non sia ancora stata sostanzialmente modificata, dal luogo di produzione ad uno stabilimento».

⁽²⁰⁾ Ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. b, del reg. Ce n. 852/2002, per «prodotti primari» si intende: «i prodotti della produzione primaria compresi i prodotti della terra, dell'allevamento, della caccia e della pesca».

ispirati alle normali regole di buona prassi igienica; ad esempio, essi mirano a garantire l'assenza di contaminazioni di qualsiasi tipo dei prodotti vegetali e degli animali; la pulizia delle attrezzature, dei contenitori e dei mezzi di trasporto utilizzati, oltre che del personale impiegato; il benessere degli animali; il rispetto delle norme vigenti relative ai prodotti fitosanitari, ai medicinali veterinari, ecc., utilizzabili nell'attività di produzione. A tali requisiti si aggiunge, poi, l'importante obbligo della tenuta delle registrazioni relative alle misure adottate per il controllo dei rischi nella produzione aziendale, sia di prodotti vegetali sia di quelli di origine animale, le quali devono essere accessibili in qualsiasi momento per le autorità competenti e gli operatori alimentari che ricevono i prodotti.

Non si deve, tuttavia, dimenticare che l'imprenditore agricolo come definito dall'art. 2135 c.c. – che poi è il soggetto interessato dai mercati agricoli di vendita diretta di cui a decreto del 2007 - non è solo un mero produttore di prodotti primari, ma, di solito, svolge attività di trasformazione, condizionamento, commercializzazione, ecc. dei prodotti agricoli in senso stretto; dunque è chiamato ad applicare le norme più stringenti del "pacchetto igiene", corrispondenti alle fasi ulteriori della catena alimentare. In altre parole, gli obblighi a cui l'imprenditore agricolo si dovrà attenere saranno diversi e maggiormente numerosi e restrittivi in considerazione delle attività (primaria e/o *post-primaria*) svolte dal medesimo nella propria azienda per ottenere il prodotto da vendere sul mercato²¹.

3.- Il sistema di autocontrollo aziendale HACCP: flessibilità e specificità

Si è detto che il reg. Ce n. 852/2004 si applica al settore agricolo, ma con alcuni limiti dettati dalla specificità dell'oggetto. Si pensi, al riguardo, alla sorte di uno dei principali strumenti disciplinati dal reg. Ce n. 852/2004 per garantire l'immissione sul mercato di prodotti alimentari sicuri coinvolgendo gli attori economici interessati: la procedura di autocontrollo aziendale basata sui principi del sistema di analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo (HACCP, *Hazard Analysis Critical Control Points*)²². La predisposizione di tale procedura è obbligatoria esclusivamente per gli operatori del settore alimentare che intervengono nelle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione di alimenti successive alla produzione primaria e alle operazioni connesse a quest'ultima. Come chiariscono i «considerando» del regolamento, «l'applicazione dei principi del sistema

⁽²¹⁾ Con specifico riferimento alla fase di vendita in un mercato specializzato, occorre, peraltro, precisare che l'imprenditore agricolo, in considerazione della natura del prodotto oggetto di vendita (trasformato o non trasformato, di origine animale o vegetale), oltre che della attività che intende svolgere nel mercato (manipolazione, trasformazione), dovrà tenere conto di quanto prescritto dal capitolo III dell'allegato II, vale a dire dei requisiti di igiene applicabili alle strutture mobili e/o temporanee, quali padiglioni, chioschi di vendita, banchi di vendita autotrasportati.

⁽²²⁾ Si legga, in proposito, il «considerando 12» del reg. Ce n. 852/2004: «La sicurezza degli alimenti è il risultato di diversi fattori: la legislazione dovrebbe stabilire requisiti d'igiene minimi; dovrebbero essere effettuati controlli ufficiali per verificarne l'osservanza da parte degli operatori del settore alimentare e questi ultimi dovrebbero elaborare e realizzare programmi e procedure per la sicurezza degli alimenti basati sui principi del sistema HACCP».

dell'analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo (HACCP) alla produzione primaria non è ancora praticabile su base generalizzata» (cons. 11), sebbene «la fattibilità della sua estensione dovrebbe essere uno degli elementi del riesame che la Commissione effettuerà in seguito all'attuazione del presente regolamento» (cons. 14).

In effetti, il sistema HACCP è per sua natura specifico, visto che deve essere elaborato tenendo conto della tipologia di prodotti, del cui processo di produzione si intende prevenire, eliminare o ridurre i pericoli a livelli accettabili, e visto che la struttura che deve essere messa a punto può essere più o meno complessa a seconda della dimensione dell'azienda. Tale sistema è, inoltre, flessibile per sua stessa definizione, dato che non è basato sull'imposizione di regole e procedure pre-definite, bensì su principi e indicazioni procedurali da adattare al contesto aziendale²³. Proprio alla luce di queste caratteristiche, il legislatore comunitario ritiene che sia «opportuno che gli Stati membri incoraggino gli operatori a livello della produzione primaria ad applicare tali principi per quanto possibile» (cons. 14), anche predisponendo Manuali di corretta prassi operativa, integrati, qualora occorra, da norme di igiene specifiche per la produzione primaria (cons. 11), secondo quanto «raccomandato» nella parte B dell'allegato I del regolamento comunitario²⁴.

In particolare, i principi su cui si deve basare il sistema di autocontrollo aziendale e da cui dovrebbero trarre ispirazione anche i produttori di prodotti primari sono espressamente elencati all'art. 5 del reg. Ce n. 852/2004: «a) identificare ogni pericolo che deve essere prevenuto, eliminato o ridotto a livelli accettabili; b) identificare i punti critici di controllo nella fase o nelle fasi in cui il controllo stesso si rivela essenziale per prevenire o eliminare un rischio o per ridurlo a livelli accettabili; c) stabilire, nei punti critici di controllo, i limiti critici che differenziano l'accettabilità e l'inaccettabilità ai fini della prevenzione, eliminazione o riduzione dei rischi identificati; d) stabilire ed applicare procedure di sorveglianza efficaci nei punti critici di controllo; e) stabilire le azioni correttive da intraprendere nel caso in cui dalla sorveglianza risulti che un determinato punto critico non è sotto controllo; f) stabilire le procedure, da applicare regolarmente, per verificare l'effettivo funzionamento delle misure di cui alle lettere da a) ad e); e g) predisporre documenti e registrazioni adeguati alla natura e alle dimensioni dell'impresa alimentare al fine di dimostrare l'effettiva applicazione delle misure di cui alle lettere da a) ad f)».

⁽²³⁾ Sul punto, cfr. F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *op. cit.*, p. 176 ss. Si veda, inoltre, le Linee guida sull'applicazione del sistema HACCP del 16 novembre 2005, redatte dalla Commissione e consultabili sul sito della Commissione, Health & Consumer Protection Directorate-General: http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_haccp_en.pdf.

⁽²⁴⁾ In argomento, cfr., per tutti, F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *op. cit.*, p. 193 ss. I Manuali attualmente validati dal Ministero della Salute sono resi noti sul sito del medesimo Ministero.

4.- La vendita diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari e le regole in materia di igiene degli alimenti

In effetti, non è del tutto corretto affermare che il settore agricolo è pienamente interessato dall'ambito di applicazione del "pacchetto igiene". Basti pensare al par. 2 lett. c) dell'art. 1, del reg. Ce n. 852/2004 (così come la lett. c), par. 3 dell'art. 1 del reg. Ce n. 853/2004), laddove si precisa la non applicazione del regolamento, fra l'altro, «*alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale [...]*»²⁵. Per quanto interessa esaminare in questa sede, ciò significa, infatti, che l'imprenditore agricolo che vende direttamente al consumatore finale piccoli quantitativi di prodotti primari (che consistono in prodotti agricoli non trasformati e prodotti spontanei della terra, della caccia e della pesca) non è soggetto agli obblighi sanciti dal regolamento comunitario, ma rimane vincolato alla normativa nazionale in materia, la quale deve comunque garantire il conseguimento degli obiettivi del regolamento, come prescritto dal par. 3 del medesimo art. 1. Pur constatando che «i pericoli alimentari presenti a livello della produzione primaria dovrebbero essere identificati e adeguatamente controllati per garantire il conseguimento degli obiettivi del ... regolamento» - come si legge nel «considerando 10» - il legislatore comunitario ha, infatti, ritenuto opportuno che, in questo caso specifico, caratterizzato dalla stretta relazione tra il produttore e il consumatore, la tutela della salute pubblica dovesse essere garantita dalla normativa nazionale.

Ebbene, la norma in esame sembrerebbe di notevole interesse per l'imprenditore agricolo, verosimilmente, di piccole dimensioni, che intenda partecipare ad un mercato agricolo specializzato, vendendo direttamente i prodotti agricoli non trasformati o oggetto di raccolta o cattura (appunto «primari»), in quanto, solo per fare un esempio, non sarebbe soggetto all'obbligo di «registrazione» dello stabilimento produttivo, a cui si è fatto cenno in precedenza.

Tuttavia, l'interpretazione, e quindi l'applicazione di tale norma, risulta ancora abbastanza incerta: cosa si intende per «fornitura diretta»? come stimare il requisito del «piccolo quantitativo», utilizzato come *discrimen* delle diverse fattispecie?

Al riguardo, le linee guida sull'applicazione del reg. Ce n. 852/2004 redatte dalla Commissione europea²⁶ non sembrano di grande aiuto, visto che si limitano a confermare la competenza degli Stati membri in ordine alla definizione della nozione di «piccolo quantitativo» (ancorché «in ragione della situazione locale») e alla determinazione di «regole necessarie per assicurare che la sicurezza dei prodotti sia

⁽²⁵⁾ Per completezza, occorre riportare l'intera disposizione del par. 2 lett. c) dell'art. 1, del reg. Ce n. 852/2004: «alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale o a dettaglianti locali che forniscono direttamente il consumatore finale». (Il corsivo nel testo è mio).

⁽²⁶⁾ Commissione europea, Direzione generale per la salute e la tutela del consumatore, *Linee guida sull'applicazione di alcune disposizioni del Regolamento Ce n. 852/2004 relativo all'igiene dei prodotti alimentari*, Bruxelles, 21 dicembre 2006.

garantita» secondo l'approccio basato sul controllo del rischio. L'intento – si legge nel documento – «dovrebbe» essere quello di «permettere il proseguimento delle attuali pratiche» negli Stati membri, purché conformi agli obiettivi della normativa comunitaria.

Ai nostri fini, appare, peraltro, degno di rilievo il fatto che le linee guida della Commissione richiedano che la nozione di «piccolo quantitativo» sia abbastanza ampia da permettere agli agricoltori di vendere i prodotti primari direttamente al consumatore finale, oltre che in azienda, anche nei *mercati locali*.

Senonché, proprio in relazione alla vendita diretta nei mercati agricoli, l'orientamento scelto dai nostri Governi, centrale e periferici, manifestatosi nell'Accordo raggiunto in seno alla Conferenza Stato-Regioni il 9 febbraio 2006, finisce per condurre ad un'interpretazione in senso restrittivo della norma in oggetto, che sinceramente rende abbastanza perplessi. Nel documento emerge la scelta di considerare l'«occasionalità» della vendita come elemento qualificante la fattispecie della «fornitura diretta»; ciò determina evidentemente una esclusione dall'ambito di applicazione di tale norma dell'ipotesi (peraltro, maggiormente diffusa) in cui l'imprenditore agricolo partecipi con regolarità al mercato che si svolge con cadenza fissa. In altre parole, con particolare riferimento ai *farmers' markets*, ne deriva una interpretazione a mio avviso discutibile, proprio perché eccessivamente restrittiva; rimarrebbero, infatti, sottratti dall'ambito di applicazione della disciplina comunitaria in materia di igiene di alimenti solo gli imprenditori agricoli che decidessero di vendere saltuariamente, ovvero occasionalmente, i propri prodotti primari al mercato agricolo specializzato²⁷.

Non solo. Le linee guida emerse dall'accordo Stato-Regioni delimitano l'ambito di applicazione della norma in esame anche in relazione ad altri due aspetti: la «provenienza» dei prodotti primari oggetto di «cessione occasionale» e l'«ambito» di vendita. Quanto al primo aspetto, nel documento si precisa che la «fornitura diretta» deve riguardare esclusivamente i prodotti di *provenienza aziendale*. Ciò significa che rimarrebbero esclusi dalla deroga gli imprenditori agricoli che, in conformità alla normativa nazionale in materia di vendita diretta dettata dall'art. 4 d. lgs. n. 228/2001 (e successive modificazioni), intendessero vendere direttamente al dettaglio prodotti, sia di base che trasformati, provenienti anche da altre aziende agricole, purché nel rispetto del criterio della prevalenza. In ordine al secondo aspetto, compare l'ulteriore precisazione che la «fornitura diretta» deve avvenire in «ambito locale», in modo tale da escludere il trasporto sulle lunghe distanze. Un «livello locale» che viene identificato dalle linee guida nel territorio della Provincia in cui insiste l'azienda e nel territorio delle Province contermini. A ben vedere, però, questa delimitazione della fattispecie non dovrebbe comportare alcuna difficoltà applicativa con riferimento ai *farmers' markets*: come si è ricordato in apertura, l'azienda dell'imprenditore agricolo legittimato a partecipare ai

(²⁷) Più precisamente la «Linea guida applicativa del reg. Ce n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari», prevede che: « [...] per fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari si deve intendere la cessione occasionale e su richiesta del consumatore finale [...] di prodotti primari ottenuti nell'azienda stessa a condizione che tale attività sia marginale rispetto all'attività principale».

mercati agricoli specializzati deve essere ubicata nell'ambito territoriale amministrativo della Regione o negli ambiti definiti dalle singole amministrazioni competenti (Comune o Associazione dei comuni). Così, ad esempio, nel caso di un mercato in ambito regionale, solo le aziende agricole ubicate nel territorio provinciale, che vendono occasionalmente prodotti primari della propria azienda, risulterebbero interessate dalla norma in commento e, quindi, sottratte agli obblighi prescritti dal reg. Ce n. 852/2004.

5.- I prodotti agroalimentari ottenuti con metodi tradizionali e le deroghe in materia di igiene di alimenti

Come anticipato, nel regolamento comunitario in materia di igiene di alimenti sono previste alcune deroghe su cui merita qui soffermarsi, in quanto di sicuro interesse per l'imprenditore agricolo che intenda partecipare al *farmer's market*.

In apertura del presente contributo, si è evidenziato come la recente attenzione del Governo italiano per i mercati di vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli sia motivata anche dalla volontà di valorizzare e diffondere i prodotti locali, stagionali, e soprattutto i prodotti agroalimentari la cui qualità sia legata al territorio di provenienza. Tuttavia, in molti casi, tali prodotti, in quanto legati alla tradizione locale, presentano metodiche di produzione, trasformazione e conservazione non conformi alla normativa comunitaria. Come è noto, in passato il legislatore italiano ha cercato di ovviare a tale incompatibilità (che altrimenti avrebbe portato alla scomparsa di una parte significativa, seppure di nicchia, del patrimonio gastronomico italiano) prevedendo la possibilità di rilasciare deroghe per i "prodotti agroalimentari tradizionali" inseriti in un apposito elenco nazionale, aggiornato annualmente, secondo quanto prescritto dall'art. 8 del d. lgs. n. 173/1998 e dal d. m. 9 settembre 1999, n. 350²⁸. Sennonché, si è trattato di una disciplina derogatoria molto discussa e di dubbia conformità alle prescrizioni comunitarie all'epoca vigenti.

Nel tempo, però, il legislatore comunitario ha maturato una crescente e apprezzabile sensibilità nei confronti di tale problematica, come risulta dal reg. Ce n. 852/2004, laddove si prevede una certa «flessibilità» nell'adozione delle misure utili per garantire l'immissione sul mercato di prodotti sicuri, nell'ottica di mantenere, al contempo, il ricorso a consolidati metodi tradizionali²⁹. In particolare, al fine di adottare misure nazionali per

⁽²⁸⁾ In argomento, vedi, per tutti, M. Giuffrida, *Produzione agroalimentare "tipica e tradizionale" e valorizzazione del territorio: quadro giuridico di riferimento, in I prodotti agro-alimentari tipici e tradizionali come beni culturali (Nuove forme di tutela e valorizzazione del territorio)*, a cura di G. Strambi e M. Alabrese, 2005, pp. 20 ss.; E. Sirsi, *Natura giuridica dei prodotti agroalimentari tradizionali*, *ivi*, p. 24 ss.; G. Strambi, *Prodotti agro-alimentari tradizionali tra tutela della salute e tutela del patrimonio culturale*, *ivi*, p. 29 ss.

⁽²⁹⁾ Cfr., in proposito, i «considerando» 15 e 16 del reg. Ce n. 852/2004. Sul punto, cfr., per tutti, L. Costato, *L'agricoltura ...*, *op. cit.*, spec. p. 738; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, spec. p. 173. Cfr., sul punto, le citate linee guida della Commissione europea sull'applicazione del reg. Ce n. 852/2004, laddove si precisa che «il regolamento riconosce la necessità di mantenere tali metodi tradizionali di produzione che sono la

adattare i requisiti dell'allegato II del regolamento in oggetto alle esigenze produttive di quei prodotti ottenuti con metodi tradizionali altrimenti vietati, gli Stati membri sono legittimati ad emanare misure *ad hoc*, ancorché «senza compromettere il raggiungimento degli obiettivi del ... regolamento» (art. 13, par. 3). Sennonché, la procedura prevista appare particolarmente complessa, in quanto prescrive, in estrema sintesi, l'obbligo di notifica alla Commissione della misura che lo Stato intende adottare, corredata della documentazione dettagliata, specificata dal regolamento, e la successiva apertura di una fase comunitaria, che potremmo definire "di opposizione". Si tratta, dunque, di una procedura che sembra di difficile e, soprattutto, lenta percorrenza. Non mi risulta, fra l'altro, che al momento sia stata avanzata alcuna richiesta di deroga da parte dello Stato italiano.

Tuttavia, nel 2005, il legislatore comunitario ha previsto, nell'ambito di un regolamento di attuazione della normativa del 2004 in materia di igiene³⁰, la possibilità per gli Stati membri di concedere deroghe individuali o generali agli stabilimenti che producano «prodotti alimentari che presentano caratteristiche tradizionali», identificati come quelli «storicamente riconosciuti come prodotti tradizionali; o fabbricati secondo riferimenti tecnici codificati o registrati al processo tradizionale o secondo metodi di produzione tradizionali; o protetti come prodotti alimentari tradizionali dalla legislazione comunitaria, nazionale, regionale o locale». In particolare, le deroghe possono riguardare i requisiti di cui all'allegato II, cap. II, del reg. Ce n. 852/2004, relativi ai «*locali* in cui tali prodotti sono esposti ad un ambiente che contribuisce parzialmente allo sviluppo delle loro caratteristiche» e relativi ai «*materiali* di cui sono costituiti gli strumenti e le attrezzature utilizzati in modo specifico per la preparazione, l'imballaggio e il confezionamento di tali prodotti»³¹.

La procedura ivi prevista prescrive l'obbligo, per gli Stati membri che si avvalgono di tali misure, di notificare alla Commissione e agli altri Stati membri (entro dodici mesi) tutte le informazioni attinenti al provvedimento *adottato*. Si tratta di una procedura decisamente semplificata rispetto a quella prevista nel reg. Ce n. 852/2004, in quanto, per i prodotti tradizionali che già prima dell'entrata in vigore del regolamento in materia di igiene beneficiavano di deroghe nazionali, il legislatore comunitario ha ritenuto che «l'applicazione di una procedura di notifica completa, comprendente un'analisi esauriente dei rischi, [potesse] comportare per gli Stati membri un onere inutile e sproporzionato» (cons. 18, reg. Ce n. 1074/2005)³².

testimonianza della diversità culturale dell'Europa e prevede, pertanto, la flessibilità necessaria per le imprese alimentari».

⁽³⁰⁾ Art. 7 del reg. Ce n. 2074/2005.

⁽³¹⁾ Il corsivo nel testo è mio. In argomento, cfr. M. Sabbatini, *Tradizione alimentare e diversità culturale*, in *Dir, giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 647 ss.

⁽³²⁾ Cfr., in proposito, P. Borghi, *I profili igienico-sanitari dell'agriturismo*, in *I Georgofili – Quaderni 2006-V*, Firenze, 2007, p. 106 ss.

Quali sono, dunque, i prodotti ottenuti con metodi tradizionali, secondo la nozione comunitaria, che l'imprenditore agricolo italiano può vendere nei *farmers' markets*, beneficiando della deroga conforme alla disciplina comunitaria?

Sembra corretto ritenere che si possa trattare sia di prodotti che beneficiano di una registrazione come dop o igp, sia di quelli che sono iscritti nel registro delle Specialità tradizionali garantite, sia, infine, dei prodotti tradizionali trasformati, inseriti nell'elenco nazionale redatto ai sensi del d. m. n. 350/1999.

Una conferma di questa interpretazione si può ricavare dall'intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di deroghe per i prodotti tradizionali ai sensi dei regolamenti Ce nn. 852 e 853 del 2004, raggiunta il 25 gennaio 2007. Nel documento, infatti, si precisa che le deroghe relative ai prodotti tipici di cui ai regolamenti Ce nn. 509 e 510 del 2006 (relativi alle Dop, Igp, Stg) sono rilasciate dal Ministero della salute, sentito il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; mentre le deroghe relative ai prodotti tradizionali di cui al d. m. n. 350/1999 sono rilasciate dall'Azienda sanitaria competente (Usl).

A ben vedere, però, il quadro normativo vigente in Italia per i prodotti tradizionali non è affatto chiaro, visto che al momento non mi risulta che il nostro paese abbia ancora fatto ricorso alla procedura comunitaria di cui al reg. Ce n. 2074/2005. D'altra parte, apparirebbe coerente con la *ratio* del provvedimento comunitario la scelta di continuare ad applicare le deroghe fino ad oggi concesse (tra le quali merita ricordare quella in materia di applicazione del sistema HACCP), permettendo così agli imprenditori agricoli di proseguire nella produzione e commercializzazione dei prodotti tradizionali elencati nel registro nazionale e realizzati "in deroga", la cui produzione e vendita era consolidata al gennaio 2006 (data di entrata in vigore del reg. Ce n. 852/2004)³³.

Ad ogni modo, l'incertezza e, quindi la confusione, sul punto rischia di continuare a caratterizzare, in modo inaccettabile, la produzione ed il commercio nel nostro paese di questa specifica nicchia di prodotti, esponendo i produttori stessi al rischio di sanzioni non irrilevanti³⁴. Sarebbe, pertanto, auspicabile che i Comuni, nel redigere i disciplinari dei mercati di vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli, richiamassero (e favorissero l'applicazione) oltre alle procedure flessibili di autocontrollo previste dal reg. Ce n. 852/2004 – come in precedenza sostenuto - anche le deroghe in materia di igiene per i prodotti tradizionali di cui al reg. Ce n. 2074/2005³⁵.

⁽³³⁾ Cfr., in tal senso, P. Borghi, *I profili igienico-sanitari dell'agriturismo*, op. cit., p. 107.

⁽³⁴⁾ Vale la pena ricordare che la materia delle sanzioni nel settore dell'igiene di alimenti permane di competenza di ciascuno Stato membro. Nel nostro paese, cfr. la legge n. 283/1962 (e successive modificazioni) e norme di attuazione e, con specifico riferimento alle sanzioni attinenti al "pacchetto igiene", il d. lgs. n. 193/2007 «attuazione della direttiva 2004/41/Ce relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore».

⁽³⁵⁾ Si condivide, sul punto, quanto sostiene S. Masini, op. cit., p. 291.