

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

OGM, che passione! 1

Il Convegno di Rovigo del 27-28 novembre 2014

Il diritto alimentare laboratorio
del nuovo diritto europeo
Un bilancio a 10 anni dalla
costituzione dell'AIDA 4

Ferdinando Albisinni

Funzioni pubbliche e competenze
dei privati fra *accountability* e
trasparenza: verso un diverso
ordine nella Food Law 6

Ana Carretero Garcia

La protección de los consumidores
a través del nuevo etiquetado
de alimentos diseñado por la
Unión Europea 10

Sandro Amoroso

Trasparenze, certezze e
sicurezze dei prodotti e dei
mercati agroalimentari:
correlazioni e funzioni 39

Alessandro Bernardi

Il principio di legalità alla prova
delle fonti sovranazionali e
private: riflessi sul diritto penale
alimentare 43

Nicola Coppola

La competenza degli Stati membri
in materia di IG agroalimentari:
lezioni e sviluppi 61

Ricerche

Alessandra Tommasini

Proprietà privata, sicurezza
agroalimentare e tutela ambientale
(a proposito della gestione dei
siti contaminati) 64

Commenti

Valeria Paganizza

La Direttiva (UE) 2015/412
dell'11 marzo 2015 80

Editoriale

OGM, che passione!

L'ideazione di una tecnica che consenta di modificare, in laboratorio, il genoma è, certamente, un'invenzione di portata storica. L'umanità può, oggi, sperare che grazie a questa scoperta, e a quella delle nanotecnologie, si possa arrivare a sconfiggere i mali più terribili che l'hanno colpita lungo tutto l'arco della storia.

Ma la tecnica che permette queste modificazioni genetiche, che ci ha già dato l'insulina artificiale uguale a quella umana, ha permesso degli interventi anche su piante utilizzate in agricoltura, come la soia e il mais, suscitando, in Europa in particolare, reazioni contrastanti, nelle quali ha avuto un ruolo importante certa politica, spesso a caccia di voti non importa in che modo ottenuti.

Si può comprendere che un Paese come l'Italia che, trascurando la pianura padana e pochi altri lembi di terra pianeggiante sparsi lungo lo stivale, è costituita da colline e terreni poco produttivi, preferisca puntare su produzioni ecologiche o simili, essendo difficile arrivare a ottenere risultati, a ettaro, quantitativamente soddisfacenti, piuttosto che coltivare OGM produttivi. Occorrerebbe, comunque, considerare anche che proprio gli agricoltori della pianura padana potrebbero beneficiare in modo rilevante dall'uso di queste piante modificate.

Si preferisce, invece, vietare la semina in tutto il territorio nazionale, e questa decisione è oggi consentita dalla direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 che modifica la direttiva 2001/18/C per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio.

Non è questa la sede per approfondire l'argomento; tuttavia lo studioso, sia esso un giurista, un chimico, un botanico o un genetista, ha sempre il dovere di schierarsi a favore della ricerca mentre, proprio nel campo degli OGM, a lungo, in questo Paese, gli istituti agronomici dipendenti dal Ministero hanno avuto il divieto di compiere ricerche. Non solo, dunque, di mettere sul mercato eventuali OGM ottenuti ma, addirittura, di studiarli, il che puzza molto di Santo Uffizio e di censura.

Pertanto, la critica da muovere a questa decisione non è collegata a una posizione pro o contro OGM, ma a quella contro la barbarie del divieto di ricercare. Considerando anche che la ricerca, in agricoltura, ci aveva collocato un tempo all'avanguardia nel mondo, specie nel campo del grano tenero e in quello del duro. Poiché questo è un Paese che vanta, e a ragione, dei formidabili primati in campo agroalimentare, e poiché questi esiti derivano dalla puntigliosità e sistematicità delle ricerche fatte da sapienti viticoltori e fabbricanti di vini, di formaggi, ortolani ecc., e da studiosi di fama internazionale, occorre che si riprenda questo primato per garantirsi

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amorosino - Alessandro Artom
Corrado Barberis - Lucio Francario - Alberto Germanò
Giovanni Galloni - Corrado Giacomini - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

Segreteria di Redazione

Monica Minelli

Editore

A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione

Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063217034
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale

Via Ricchieri 21 - 45100 Rovigo

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBISINNI, ordinario nell'Università
della Tuscia

SANDRO AMOROSINO, ordinario nell'Università
La Sapienza di Roma

ALESSANDRO BERNARDI, ordinario nell'Università
di Ferrara

ANA CARRETERO GARCÍA, Università Castilla-La
Mancha

NICOLA COPPOLA, lecturer nell'Università di
Bournemouth (UK)

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di
Ferrara

VALERIA PAGANIZZA, Università del Piemonte
Orientale

ALESSANDRA TOMMASINI, associato nell'Università
di Messina

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella *Rivista*, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

il mantenimento di una straordinaria reputazione che, se non fondata sulla ricerca e l'impegno culturale, dovremo abbandonare a favore di altri popoli, più giovani, che sanno già, in larga misura, imitarci, ma che aspirano a superarci.

Qualcuno potrebbe osservare: cosa ha a che fare questa serie di considerazioni con gli OGM?

La risposta è semplice: l'oscurantismo nel settore della ricerca è un male in ogni caso, e pertanto invece che scoraggiarla, occorre sostenerla, anzi incentivarla, e se si scopriranno degli OGM importanti, potremo sempre vendere i brevetti e rinunciare ad allevarli in Italia.

D'altra parte, avere dei grandi ricercatori significa possedere un patrimonio che può dare esiti anche lontani dalle modificazioni genetiche in laboratorio. E questa è una ricchezza alla quale non può rinunciare la patria di Leonardo da Vinci e di Guglielmo Marconi da un lato, di una tradizione agroalimentare straordinaria dall'altro.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo muove dalla recente adozione della nuova direttiva (UE) del marzo 2015, che ha modificato la precedente direttiva del 2001 in tema di coltivazione di organismi geneticamente modificati, e che ha consentito agli Stati membri di limitare la coltivazione di OGM sul proprio territorio, anche se approvati in sede europea.

In realtà il tema in discussione – come sottolinea l'editoriale – non investe la sola questione della coltivazione o meno di sementi OGM, ma a monte il decisivo confronto sulla scelta se consentire o meno la ricerca scientifica in argomento.

L'Italia vanta una tradizione risalente ed autorevole in materia, ma gli ultimi provvedimenti del Ministero delle politiche agricole hanno vietato agli organismi dipendenti dal Ministero di svolgere ricerche in questo campo.

L'editoriale sottolinea – in ciò ribadendo la linea che la *Rivista* ha sempre seguito – che, quale che sia la posizione assunta in ordine all'utilizzazione delle sementi geneticamente modificate nella produzione agricola, impedire la ricerca nel settore costituisce espressione di grave oscurantismo, e rischia di pregiudicare la stessa tradizione agroalimentare italiana, che si è sempre nutrita del dialogo fra *tradizione e innovazione*.

Nei **Commenti**, l'analisi di Valeria Paganizza della Direttiva (UE) n. 2015/412 dell' 11 marzo 2015, che chiude questo fascicolo, offre al lettore una prima analisi sulle novità in materia, concretamente introdotte dalla novella.

La sezione dedicata al **Convegno annuale dell'AIDA**, tenutosi a Rovigo il 27-28 novembre 2014, *Il Diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo – Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell'AIDA*, contiene alcune delle relazioni presentate nel corso del convegno.

Nelle relazioni pubblicate in questo fascicolo, Ferdinando Albisinni indaga sulle peculiarità che il principio di trasparenza, nelle sue plurime declinazioni, ha assunto nel diritto alimentare europeo soprattutto a far tempo dall'emanazione del Regolamento (CE) n. 178/2002. Ana Carretero Garcia esamina in dettaglio il regolamento sull'informazione al consumatore di alimenti, entrato in applicazione a fine 2014. Sandro Amorosino riflette sulla categoria giuridica delle certezze intese "come l'anello intermedio di una sequenza che inizia dalla trasparenza e si conclude con le sicurezze alimentari". Alessandro Bernardi analizza le interazioni tra diritto penale alimentare, fonti UE e fonti private, distinguendo tra le conseguenze pratiche e le conseguenze teoriche correlate a tali interazioni. Nicola Coppola tratta della ripartizione di competenze fra Unione Europea e Stati membri in tema di indicazioni geografiche, riferendo sui contributi in argomento dei membri dell'AIDA.

Nel prossimo numero della *Rivista* verranno pubblicate le ulteriori relazioni presentate nel Convegno AIDA di Rovigo del 27-28 novembre 2014.

Completa il fascicolo, nella sezione dedicata alle **Ricerche**, lo studio di Alessandra Tommasini, che colloca la questione della gestione dei siti contaminati e l'analisi del noto decreto sulla "terra dei fuochi" all'interno delle tematiche proprie della disciplina della proprietà, sottolineando come resti questione tuttora aperta e da definire quella della relazione fra limiti alle destinazioni d'uso della proprietà fondiaria e livelli di contaminazione; sicché il tema della disciplina dei suoli agricoli si caratterizza come componente cruciale di un sistema di sicurezza alimentare che necessariamente investe l'intera *filiera*, confermando la dimensione agroalimentare come necessaria e fondante dell'intero *diritto alimentare* quale disciplina di sistema.

la redazione

Il Convegno di Rovigo del 27-28 novembre 2015

Il diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell'AIDA

La disciplina degli alimenti è divenuta in anni recenti oggetto di studi largamente diffusi, e il diritto alimentare ha acquistato natura e consistenza di corpo disciplinare unitario, organizzato per principi oltre che per finalità, trasversale rispetto alla tradizionale distribuzione per fonti normative.

L'AIDA – Associazione Italiana di Diritto Alimentare, a dieci anni dalla sua costituzione (avvenuta a Roma il 20 dicembre 2014 – v. www.aida-ifla.it), ha ritenuto doveroso tentare di trarre un primo bilancio da un'esperienza ormai consolidata, ed ha così scelto quale tema del proprio convegno annuale il tema, anticipato sin dai primissimi incontri dagli studiosi che hanno dato vita all'AIDA, del *“Diritto alimentare come laboratorio del nuovo diritto europeo”*.

Il Convegno si è tenuto a Rovigo, dove già nel 2005 si era tenuto il primo convegno sul tema *“Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione”* (i cui atti sono stati pubblicati nella Rivista di diritto agrario, 2005, fasc. 3, a rimarcare il risalente e fondante rapporto, che nel nostro Paese ha sempre legato gli studi di diritto agrario e di diritto alimentare).

L'incontro è stato un'occasione di confronto fra studiosi di diverse aree disciplinari, dal diritto agrario e alimentare, al diritto amministrativo, al diritto penale, al diritto comunitario, alla filosofia del diritto, e fra studiosi di diversi paesi europei, a conferma del peculiare carattere di *laboratorio del nuovo diritto europeo, che connota il diritto alimentare* dell'oggi. E' stato anche occasione per una riflessione a più voci sugli esiti, istituzionali e disciplinari, seguiti all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed alle riforme europee che hanno investito aspetti centrali della disciplina degli alimenti.

Il Convegno si è articolato in due sessioni:

- la prima, su *I nuovi compiti del diritto alimentare: dalla regolazione e tutela alle policies*, centrata su profili di regolazione intesi a garantire un'alimentazione non soltanto *safe* ma anche *healthy*, e più in generale attenta al controverso tema dell'educazione alimentare come possibile oggetto del diritto alimentare del prossimo futuro;

- la seconda, di taglio istituzionale, su *Funzioni pubbliche e competenze dei privati: verso un diverso ordine nella Food Law*, ha ripreso il tema delle fonti dei privati già trattato nei convegni AIDA di Viterbo del 2011 (le relazioni sono state pubblicate in q. Riv., n. 4-2011, 1-2012) e di Messina del 2012 (le relazioni sono state pubblicate in q. Riv., n. 3-2012, 4-2012, 1-2013), siccome intesa a riconsiderare gli esiti della crescente attribuzione di compiti "pubblici" a soggetti privati, in prospettiva sistematica ed anche in aree disciplinari diverse da quella immediatamente investita dalla legislazione alimentare.

Nella prima sessione, presieduta da Antonio Jannarelli, Bruno Nascimbene ha esaminato le competenze dell'Unione Europea nel diritto alimentare alla luce dei nuovi equilibri istituzionali e del ruolo della Corte di giustizia. Eleonora Sirsi ha affrontato il tema, originale e sin qui poco indagato, dell'aspetto emozionale che connota le scelte in tema di alimentazione e del progressivo emergere, all'interno della più recente legislazione alimentare, di nuove linee disciplinari che in qualche modo possono essere connotate come una *“legislazione delle emozioni”*. In analogia prospettiva, ma utilizzando gli strumenti propri delle neuroscienze, Pietro Pietrini ha discusso il comportamento alimentare tra emozione e ragione, presentando un'ampia serie di dati e riscontri sperimentali. Alessandra Di Lauro ha proposto una rilettura del diritto all'informazione in campo alimentare, caratterizzata da una nuova e diversa consapevolezza rispetto alle sollecitazioni poste dalle neuroscienze. Ana Carretero Garcia ha concluso con un'analisi puntuale sui profili di criticità e di perdurante incertezza rinvenibili

nel recente regolamento sull'informazione al consumatore di prodotti alimentari.

Nella seconda sessione, presieduta da Ferdinando Albisinni, la relazione di apertura ha indagato sui temi della *accountability* e della trasparenza quali si sono andati configurando nel diritto alimentare europeo dopo circa un decennio dall'emanazione del Regolamento n. 178/2002 e dall'introduzione di principi uniformi nello spazio giuridico europeo. Irene Canfora ha discusso della mobile regolazione che caratterizza la relazione fra gruppi di produttori ed enti di certificazione. Catherine Del Cont ha riferito, in prospettiva comparativa, delle novità emerse nelle più recenti esperienze normative ed applicative in tema di contratti del mercato agroalimentare. Sandro Amorosino è tornato sul tema, tuttora cruciale, della dislocazione di certezze pubbliche e certezze private all'interno del mercato agroalimentare.

Alessandro Bernardi, nella prospettiva dello studioso di diritto penale, ha indagato sulle declinazioni del principio di legalità alla luce del complesso intersecarsi di fonti sovranazionali e private che interagiscono con le tradizionali fonti nazionali. Francesco Viola ha proposto alcune riflessioni sulla peculiare conformazione che il *rule of law* va assumendo nella dimensione transnazionale dell'oggi anche in ragione delle accresciute competenze dei privati. Nicola Coppola ha presentato una rassegna delle posizioni della dottrina in tema di competenza degli Stati membri in materia di Indicazioni Geografiche agroalimentari.

Marco Goldoni ha svolto le considerazioni conclusive, sottolineando le prospettive evolutive del diritto alimentare dell'oggi, tra dimensione domestica e dimensione globale.

Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra *accountability* e trasparenza: verso un diverso ordine nella Food Law

Ferdinando Albisinni

I temi della sicurezza nella *Food Law* (meglio: delle sicurezze, al plurale, in ragione della pluralità di oggetti e contenuti assunti dalla domanda di stabilità e certezze, a fronte dell'instabilità della condizione presente), hanno prepotentemente conquistato l'attenzione dei consumatori e delle istituzioni, proponendo una dimensione che per sua stessa natura supera i confini nazionali.

Al territorio, ai territori, di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari, con quanto di individuale ed irripetibile ciascuno di essi presenta, si sostituisce lo spazio, ovvero - come è stato efficacemente osservato - «uno "spazio senza frontiere interne"; si badi, non un territorio più vasto, ma un artificiale "spazio" della produzione e degli scambi ... un luogo privo di qualità»¹.

In questo scenario, la tradizionale gerarchia delle fonti ha dovuto fare i conti con un "processo di destatalizzazione del diritto"², che ha visto l'ingresso di fonti extra nazionali e talvolta globali, e di nuovi soggetti, privi dei tradizionali requisiti di legittimazione democratica, ma variamente accreditati di una competenza affermata sul versante della tecnicità.

In tale prospettiva, il tema della sicurezza, o delle sicurezze, porta con sé, quale tema immediatamente connesso, quello della responsabilità, e dunque delle competenze, anche qui investendo soggetti ed oggetti, oltre che plurimi contenuti, fra funzioni pubbliche e competenze dei privati.

Non è dato invero neppure immaginare sicurezze, se non attraverso l'individuazione di competenze, idonee a dare risposta all'essenziale quesito: "Chi garantisce

cosa?".

D'altro canto, il passaggio da una legittimazione democratica ad un primato della tecnica, non sempre agevolmente leggibile e pienamente dichiarato, si è accompagnato ad una diversa dislocazione di potere regolatorio, e dunque di governo degli interessi, trasferito in misura significativa da soggetti di natura, nomina e struttura pubblica (con quanto ne segue in termini di applicabilità a tali soggetti dei principi propri dell'azione amministrativa e del relativo controllo), a protagonisti del mercato, che operano attraverso una molteplicità di strumenti giuridici, talvolta a base contrattuale e consensuale, talaltra espressi in termini di *soft law*, ma comunque di fatto espressione giuridica di condizioni di dominio (con quanto ne segue in termini di competizione di interessi fra stakeholders ed élites).

Da qui la ricerca di originali canoni di garanzia, adeguati a questa diversa dislocazione di poteri e capaci di individuare, sinteticamente ma efficacemente, nuovi ed originali modelli di competenze e responsabilità.

Ne è risultato un percorso disciplinare, sistematicamente orientato, specificamente legato ai temi di indagine di questo Convegno, e che fortemente riflette le esperienze dell'oggi: quello della ricerca di certezze e sicurezze attraverso il ricorso alla trasparenza, intesa come una sorta di paradigma di generale applicazione.

I temi ed i percorsi così individuati si inseriscono in una condizione, oggi largamente diffusa, che vede ciascuno di noi, come cittadino medio, privo di conoscenze reali sulle complesse strutture tecniche e sociali di cui dobbiamo servirci, e che ci obbliga a delegare sicurezze e controlli a soggetti terzi, la cui trasparenza e credibilità risultano cruciali.

In questa peculiare articolazione disciplinare, solo in parte oggetto di regolazione di fonte pubblica, hanno assunto carattere di esperienze esemplari quelle proprie della *Food Law*, alla ricerca di garanzie e rassicurazioni aventi il duplice oggetto della *safety* e della *quality* (così come accade per i mercati finanziari, a conferma anche empirica dei rilevanti aspetti di condi-

(1) N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari-Roma, 2001.

(2) A. Moscarini, *L'accreditamento nel Regolamento CE 765/2008 e le "fonti" di produzione privata*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it n. 1-2012. p. 23.

visione di strumenti e modelli fra queste aree disciplinari), in ragione dell'affidamento a soggetti privati di compiti di rilievo pubblicistico – quali i controlli, l'attribuzione di certe qualità ed idoneità, ecc. – con il fine precipuo di recuperare condizioni di uniformità, e dunque di *certezza*, cruciali in ordinamenti policentrici, non più governati dalla sola ed escludente presenza dello Stato.

Ne derivano aree di incertezza, sistematica oltre che operativa, quanto alla *trasparenza* di questi organismi, alla sindacabilità dei loro comportamenti, alla conoscibilità di procedure e di standards, con ciò determinando ulteriori significative peculiarità di una trama per sé complessa, che richiede strumenti conoscitivi e di analisi, che superano le tradizionali partizioni disciplinari.

D'altro canto, con il Trattato di Lisbona, e con l'estensione della procedura legislativa ordinaria a coprire anche aree prima riservate al solo Consiglio, i ruoli rispettivi del Parlamento e della Commissione sono stati fortemente ridisegnati. La Commissione ha acquistato un ruolo cruciale nell'adozione di atti di esecuzione e di atti delegati, ma nello stesso tempo la politicità delle determinazioni legislative del Parlamento Europeo ha acquistato un peso capace di bilanciare (almeno in talune situazioni) la *tecnicità* delle proposte della Commissione.

La declinazione della relazione fra *Fonti / Istituzioni* pubbliche e private si va insomma ridisegnando, e la ricerca di risposte ad essenziali domande di *public goods* (la tutela della salute e della sicurezza come *food safety*, certamente, ma oggi anche la riscoperta della *food security* come essenziale risorsa strategica, nella dimensione europea³ e negli scenari di migrazioni che hanno assunto dimensioni e caratteristiche assolutamente straordinarie rispetto al passato) si trova a fare i conti con un complesso disegno di regolazione, che guarda al mercato, come luogo di

regole sulle quali consumatori ed imprese possano fare *affidamento*, oltre che come arena di concorrenza.

Si torna dunque ai temi della accountability e della trasparenza.

Accountability è termine polisensu, il cui significato è progressivamente mutato nel tempo.

Basti pensare, al riguardo, che non esiste un termine che ne permetta una perfetta traduzione in italiano e che ne restituisca completamente il senso. Con esso si fa riferimento, in via generale, a meccanismi di controllo nei confronti dell'esercizio del potere. E' stato definito in termini generali come "*the process of being called to account to some authority for one's actions*"⁴. Implica, più specificamente, che "*some actors have the right to hold other actors to a set of standards, to judge whether they have fulfilled their responsibilities in light of these standards, and to impose sanctions if they determine that these responsibilities have not been met*"⁵. Le caratteristiche ricorrenti sono prevalentemente: la circostanza di instaurare una relazione esterna, nel senso che la verifica sull'operato viene compiuta da un soggetto diverso rispetto a quello da valutare; l'attribuzione, al soggetto deputato alla verifica, del potere di richiedere spiegazioni ed imporre sanzioni.

Ma anche trasparenza nella *food law* è espressione polisemica⁶, non riducibile alla sola area disciplinare dell'etichettatura, della relazione B2C, ma necessariamente declinata in più dimensioni, distinte ma fra loro necessariamente intersecantesi, e a tutt'oggi realizzate solo in misura parziale, come confermato anche da alcuni recenti episodi tutt'altro che *trasparenti*.⁷

D'altro canto, il concetto stesso di trasparenza, anche se non ancora l'utilizzo dell'espressione, fa la sua prima apparizione nell'esperienza del diritto alimentare europeo già nei primi anni '90 dello scorso secolo, con la direttiva del 1993 che ha introdotto il metodo

(³) In argomento, per specifiche indicazioni sulle linee emergenti nelle ultime riforme europee, sia consentito rinviare a F.Albisinni, *Riscoprire l'agricoltura (e il diritto agrario) nella Politica Agricola Comune*, in "Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità", a cura di G. Sgarbanti – P. Borghi – A. Germanò, Milano, Giuffrè, 2014, 299.

(⁴) R. Mulgan, "*Accountability: An Ever-Expanding Concept?*", in *Public Administration*, 78, 555-573, 2002.

(⁵) R.W.Grant – R. O. Keohane, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, vol. 99, n. 1, 29-43, 2005.

(⁶) In argomento, per più ampie indicazioni, sia consentito rinviare a F.Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, in *Rivista della Regolazione e dei Mercati*, n. 1-2015, p. 97.

(⁷) Si v. in proposito la recente significativa vicenda dell'approvazione da parte della Commissione Europea del Regolamento di esecuzione (EU) 13 dicembre 2013, n. 1337/2013, in tema di etichettatura delle carni suina, ovina, caprina e di volatili.

HACCP⁸, con ciò confermando il diritto alimentare europeo come esemplare laboratorio di elaborazione di nuovi istituti e nuove regole, in prosieguo estesi anche ad altri comparti dell'ordinamento.

La direttiva del 1993, introducendo i principi dell'analisi e del controllo dei punti critici, ha assegnato rilievo giuridico all'auto-organizzazione del produttore alimentare, valorizzando la consapevolezza dell'impresa circa profili di responsabilità organizzativa prima che di responsabilità per danno; ha valorizzato l'attenzione verso la filiera produttiva, ha sottolineato l'importanza di una comunicazione espressa e consapevole all'interno ed all'esterno dell'impresa alimentare, come elemento di garanzia e come caratteristica connotante di questa attività.

In altre parole: i produttori di alimenti venivano chiamati ad essere trasparenti nella loro attività. "Analizza ciò che fai, dichiaralo e documentalo": questo è il precepto che sintetizza l'introduzione del metodo HACCP e che chiaramente evoca il principio di trasparenza nell'attività delle imprese alimentari. Non è più sufficiente che il singolo prodotto rispetti le prescrizioni ad esso relative; l'attività e la struttura aziendale nel loro insieme devono essere trasparenti, essere una casa di vetro, al cui interno i controlli ufficiali possano guardare senza ostacoli.

La generalizzata adozione del metodo HACCP si collocava all'interno di un processo, attraverso il quale principi elaborati dalla legislazione europea facevano ingresso negli ordinamenti domestici, costruendo una relazione fra fiducia dei consumatori, tutela della salute e libera circolazione delle merci, e così nei fatti introducendo il paradigma della trasparenza come canone effettivo, pur se non esplicitamente nominato. In questa prima esperienza legislativa, la *trasparenza* non è collocata all'interno della comunicazione con i consumatori, ma è piuttosto assunta come ragion d'essere della auto-organizzazione interna dei produttori, nella misura in cui la piena e consapevole *trasparenza interna* nelle imprese alimentari viene intesa come condizione di affidabilità e dunque di fidu-

cia. In prosieguo, con la crisi della BSE, alla fine degli anni '90, la *trasparenza*, nelle sue differenti declinazioni, fa il suo ingresso ufficiale nel vocabolario del diritto alimentare europeo.

Il Regolamento n. 820/97⁹, adottato in risposta alla crisi della BSE, esprime un nuovo approccio disciplinare, che riguarda sia i *contenuti* investiti che la base *giuridica* utilizzata.

La *trasparenza* è espressamente menzionata come un *obiettivo* da realizzare e come uno *strumento* per stabilizzare il mercato¹⁰, con una caratterizzazione plurale che pochi anni dopo verrà definitivamente confermata dalla Corte di giustizia con la ben nota sentenza del 2000¹¹, resa proprio in riferimento al Regolamento n. 820/97; sentenza che ha valorizzato espressamente il canone di trasparenza, con questa esemplare motivazione:

«Si deve quindi constatare che, disciplinando le condizioni di produzione e di commercializzazione delle carni bovine e dei prodotti a base di carne bovina per *migliorare la trasparenza di tali condizioni*, il regolamento impugnato ha lo scopo essenziale di perseguire gli obiettivi di cui all'art.39 del Trattato, in particolare la stabilizzazione del mercato. Giustamente, quindi, esso è stato adottato in base all'art.43 del Trattato»¹².

Sicché, secondo l'originale modello ricostruttivo fatto proprio dalla Corte di giustizia, il Regolamento n. 820/97 aveva rettammente introdotto il canone di *trasparenza* non solo all'interno dell'impresa alimentare (come aveva già fatto la Direttiva n. 43/93 sull'HACCP), ma nell'intera filiera alimentare, anche se limitatamente ai bovini ed alla loro carne.

La *trasparenza* si qualifica così come duplice canone di garanzia:

- come *trasparenza interna* alla catena alimentare, attraverso la *tracciabilità*;
- come *trasparenza esterna* rivolta ai consumatori ed al mercato, attraverso *l'etichettatura obbligatoria da area vasta*.

Il successivo, rilevante, passaggio è segnato dal Libro

⁽⁸⁾ E' la ben nota Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, attuata in Italia con il Decreto legislativo 26 maggio 1997, n.155.

⁽⁹⁾ Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio, del 21 aprile 1997, sulla creazione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e sull'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

⁽¹⁰⁾ V. il considerando (1) del Reg. n. 820/97, cit.

⁽¹¹⁾ Sentenza in causa C-269/97, Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea.

⁽¹²⁾ Punti 47, 52, 53, 59, 60 della motivazione.

bianco sulla sicurezza alimentare della Commissione europea del 2000,¹³ che conclude significativamente: “Una *maggior trasparenza* a tutti i livelli della politica di sicurezza alimentare è il *filo conduttore* dell'intero Libro bianco e contribuirà in modo fondamentale ad accrescere la fiducia dei consumatori nella politica di sicurezza alimentare dell'UE.”¹⁴

Questa rinnovata e dichiarata attenzione alla trasparenza, come canone sistemico capace di conformare l'intera disciplina, troverà espressione concreta nel successivo Regolamento n. 178/2002¹⁵, e nell'intero sistema europeo di diritto alimentare quale introdotto a partire da questo regolamento.

Alcuni studiosi hanno identificato la *trasparenza* come “the literal value of accountability, the idea that an accountable bureaucrat and organisation must explain, or account for, its actions. ... a key requirement for all other dimensions of accountability” (Koppell, 2010).

Altri hanno sottolineato “the multiple frames in which we can see *accountability* and transparency and the relationship between them – as *Siamese twins*, as *matching parts* and as an «*awkward couple*»”, notando che “*more recent academic literature tends to differentiate different models and types of accountability and the same is just beginning to happen with the idea of transparency*” (Hood, 2012).

Oggi, circa due decenni dopo la crisi della BSE e più che un decennio dopo il Libro bianco e l'adozione della GFL, quando parliamo di *trasparenza* nel *diritto alimentare europeo*, facciamo riferimento ad un *canone polisemico* utilizzato secondo diverse declinazioni, non necessariamente uniformi, pur avendo ispirazioni e fini condivisi, e che coprono:

- (1) la *trasparenza* nella regolazione e nella governance;
- (2) la *trasparenza* all'interno dell'attività delle imprese alimentari;
- (3) la *trasparenza* nelle relazioni di mercato, B2B;
- (4) la *trasparenza*, infine, nella comunicazione e infor-

mazione al consumatore, tanto in termini di *food safety* che in termini di qualità, sia da parte delle autorità pubbliche che da parte delle imprese alimentari, nelle relazioni B2C, oltre che da parte di organismi privati a qualunque titolo coinvolti (ivi inclusi quindi gli enti di certificazione).

Sembra di dover concludere che in un mercato alimentare globale – per ciò stesso difficilmente apprezzabile in tutti i suoi elementi – il passaggio dalla *accountability* ad una *responsabilità* chiaramente intesa nei suoi oggetti e contenuti richieda una *trasparenza* compiutamente collocata all'interno del *rule of law*, presidiata dall'essenziale garanzia che la nostra Costituzione esprime con l'art. 97, ridefinita in termini di diritti e di azionabilità, oltre che di disegno istituzionale, anche attraverso *nuove forme di conoscenza e di tutela*, così muovendo verso un *diverso ordine nella Food Law*, nella pluralità di oggetti, strumenti e contenuti indagati dall'Associazione Italiana di Diritto Alimentare in questi suoi primi dieci anni di vita.

ABSTRACT

The paper underlines the multiple meanings and declinations assigned to transparency as a polysemic paradigm, with reference to participation and openness in legislation and in administration, to the adoption of innovative models of food business undertakings open to internal and external scrutiny, to the establishment of fair market relations within the agri-food chain, and finally to rules regarding the information to consumers. The thesis is that transparency in communication to consumers cannot be realized by itself alone, but requires transparency in regulation and governance and transparency in market relations, and this implies responsibility and accountability of all the actors in scene.

□

⁽¹³⁾ Libro Bianco della Commissione Europea sulla sicurezza alimentare, Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 def.

⁽¹⁴⁾ Libro Bianco, cit., a p. 41 nelle “conclusioni”.

⁽¹⁵⁾ E' il notissimo Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

La protección de los Consumidores a través del nuevo etiquetado de alimentos diseñado por la Unión Europea

Ana Carretero García

1.- Introducción

Sin duda, existe una relación directa entre alimentación y salud. El Informe de la Consulta Mixta de Expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), presentado bajo el título "Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas"¹, pone de manifiesto que el análisis de los datos científicos establece la solidez de las relaciones entre la dieta y algunas enfermedades crónicas (definidas como afecciones de larga duración, no contagiosas y, en gran medida, prevenibles).

Dichas enfermedades afectan cada vez más a países desarrollados y también a países en desarrollo como consecuencia de los cambios introducidos en nuestra alimentación y nuestro estilo de vida. De hecho, las enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación, como la obesidad, la diabetes, los problemas cardiovasculares, ciertos tipos de cáncer, algunas enfermedades dentales y la osteoporosis, constituyen la primera causa de muerte en el mundo y suponen una lacra para la sociedad, además de un enorme coste desde el punto de vista económico en atención sanitaria.

El citado informe prevé que, en 2020, las enfermedades crónicas representarán casi las tres cuartas partes del total de defunciones del planeta (a pesar de ser evitables).

Así que no sólo hay que hacer frente a la lacra del hambre (indignante si tenemos en cuenta que la producción mundial representa más del 150% del consumo mundial²), sino también a la de la malnutrición (situación en la que una insuficiencia, un exceso o un desequilibrio en la ingesta genera consecuencias desfavorables para la salud). Para luchar contra ambas, es imprescindible garantizar a la población un suministro alimentario suficiente y seguro (conceptos de suficiencia y seguridad alimentaria). Las dietas tradicionales, basadas en gran parte en alimentos de origen vegetal, han sido reemplazadas rápidamente por dietas con un alto contenido en grasa, muy energéticas y constituidas principalmente por alimentos de origen animal. Además, la alimentación se combina con otros factores de riesgo tales como la inactividad física asociada a modos de vida más sedentarios y el consumo de alcohol y tabaco. Desde el punto de vista de la salud pública, se considera que el enfoque de la prevención primaria constituye la acción más económica, asequible y sostenible para hacer frente a la epidemia de enfermedades crónicas que se extiende por el mundo. En este sentido, el Informe advierte de la necesidad de articular acciones encaminadas a fortalecer las medidas preventivas y de control, así como de abordar políticas alimentarias y nutricionales que ayuden a promover la salud y a controlar y prevenir las enfermedades crónicas a través de una alimentación saludable.

De hecho, la OMS ha identificado a la obesidad como uno de los mayores retos para la salud pública del siglo XXI. La Conferencia Ministerial Europea de la Organización Mundial de la Salud contra la Obesidad "Influencia de la dieta y la actividad física en la salud"³ pone de relieve que la considerable reducción de la actividad física y la modificación de los patrones alimentarios, incluyendo un mayor consumo de alimentos y bebidas de alto contenido energético y bajo poder nutritivo (que contienen un elevado porcentaje de grasas saturadas, grasa total, sal y azúcares), junto con un consumo insuficiente de frutas y verduras, han provocado un desequilibrio energético en

(¹) Ginebra, 2003.

(²) Dato extraído del Dictamen de 2012 del Comité Económico y Social Europeo sobre "Los OMG en la UE" (2012/C 68/11 de 6 de marzo de 2012).

(³) Carta Europea contra la Obesidad, Estambul (Turquía), 15-17 de noviembre de 2006.

la población. Para la OMS, la predisposición genética, por sí sola, no es capaz de explicar la epidemia de la obesidad sin tener en cuenta los cambios ocurridos en el entorno social, económico, cultural y físico. Además, la obesidad ya no es sólo un síndrome de las sociedades opulentas, sino que se extiende también en los países en vías de desarrollo y en los denominados países con economías en transición.

Como señala la Comunicación de la Comisión “Estrategia en materia de Política de los Consumidores 2007-2013—Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz”⁴, la política de protección de los consumidores de la Unión Europea (UE) debe garantizar que los bienes y servicios sean seguros y que los mercados sean justos y transparentes, de forma que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa y se excluya a los comerciantes deshonestos (algo que a su vez constituye un elemento clave para mejorar el buen funcionamiento del mercado interior).

En la citada Comunicación, la Comisión establece tres objetivos principales: capacitar a los consumidores de la UE; mejorar el bienestar de los consumidores de la UE en términos de precio, oferta, calidad, diversidad, asequibilidad y seguridad; y proteger eficazmente a los consumidores contra los riesgos y amenazas graves a las que no pueden hacer frente como individuos (no cabe duda de que un nivel elevado de protección contra dichas amenazas es esencial para garantizar la confianza de los consumidores).

Para lograr esos objetivos, la política de los consumidores de la UE se centrará en los siguientes ámbitos prioritarios: mejorar el seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores; mejorar la regulación de la protección de los consumidores; mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso; mejorar la información y educación de los consumidores; y hacer de los consumidores el núcleo central de otras políticas y reglamentaciones de la UE.

Además, la Comisión considera importante la aportación que los consumidores pueden hacer en la lucha contra los problemas medioambientales, tales como el cambio climático, la contaminación del aire y

del agua, la utilización del suelo y el tratamiento de los residuos. Sin duda, unos consumidores capacitados e informados pueden realizar más fácilmente cambios en su estilo de vida y en sus patrones de consumo con el fin de contribuir no sólo a la mejora de su propia salud, sino también a la de nuestro entorno a través de la sostenibilidad medioambiental.

Por otro lado, el Libro Blanco de la Comisión “Estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad” tiene por objeto establecer un planteamiento integrado de la UE para contribuir a reducir las consecuencias negativas derivadas de la mala alimentación, el sobrepeso y la obesidad⁵. El Libro Blanco pone de relieve que el deterioro paulatino de la calidad de la alimentación y la escasa actividad física de la población de la UE en su conjunto hará aumentar las enfermedades crónicas cardiovasculares, la hipertensión, la diabetes, los derrames cerebrales, determinados tipos de cáncer, trastornos musculoesqueléticos, enfermedades respiratorias e incluso enfermedades dentales y que, a largo plazo, esta tendencia reducirá tanto la esperanza de vida como la calidad de vida de la población en la Unión Europea. Asimismo, la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco “Estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad”⁶, de 25 de septiembre de 2008, revela que la conjunción del alza de los precios de las materias primas con la opacidad de las normas por las que se rige el sector de la gran distribución en algunos Estados miembros ha tenido como consecuencia que se disparen los precios de productos alimenticios básicos de gran valor nutritivo, como las frutas y hortalizas y los productos lácteos no azucarados, mermando el presupuesto que la mayoría de las familias europeas pueden destinar a adquirir productos más saludables (sobre todo en el contexto económico actual).

Por su parte, el art. 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la Comunidad debe contribuir a lograr un alto nivel de protección de los consumidores, algo para lo que resulta esencial garantizar su derecho a la

⁽⁴⁾ COM (2007) 99 final de 13 de marzo de 2007.

⁽⁵⁾ COM (2007) 279 final de 30 de mayo de 2007.

⁽⁶⁾ DOUE 2010/C 8 E/18 de 14 de enero de 2010.

información. Además, uno de los principios generales de la legislación alimentaria recogido en el Reglamento 178/2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria⁷, se centra en la necesidad de ofrecer a los consumidores una base para elegir con conocimiento de causa los alimentos que consumen y evitar cualquier práctica que los pueda inducir a engaño⁸.

La legislación sobre información alimentaria debe prohibir el uso de datos que pueda inducir a engaño al consumidor, en especial respecto a las características de los alimentos, sus efectos, propiedades, atribución de propiedades medicinales, etc. Además, para ser eficaz, dicha prohibición debe extenderse también a la publicidad y a la presentación de los alimentos. De modo que, con el fin de aportar seguridad jurídica en estos aspectos, la UE adoptó dos Reglamentos específicos, uno sobre declaraciones nutricionales y propiedades saludables de los alimentos⁹ y otro sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias a los mismos¹⁰. Sin embargo, y a pesar del marco normativo diseñado por la UE, existen numerosos aspectos susceptibles de mejora y también se han producido algunos abusos. El no tan lejano escándalo de la carne de caballo es un claro ejemplo de ello.

Este fraude alimentario se descubre en primer lugar en Irlanda, donde se detecta carne de caballo y carne de cerdo en hamburguesas etiquetadas como elabo-

radas con carne de vacuno, pero se ha extendido a diversos países y no sólo afecta a las hamburguesas, sino también a otros productos transformados como, por ejemplo, lasañas, salsa boloñesa, tortellini, ravioli, canelones, etc. En teoría contamos con un sistema de trazabilidad a nivel comunitario¹¹, pero existen numerosas incertidumbres sobre lo que ha sucedido que han dado lugar a un vergonzoso cruce de acusaciones entre países, proveedores, intermediarios, procesadores y distribuidores implicados sin que hasta ahora se hayan determinado responsabilidades. Primero Irlanda afirmó que los caballos procedían de España y luego acusó a Polonia. Más tarde fue Francia la que se vio en el centro de la polémica, después de que la multinacional Findus¹² apuntara a la fábrica que tiene en Luxemburgo la firma francesa Comigel, que a su vez culpó a su proveedor Spanghero. Este último explicó que la carne procedía de caballos sacrificados en Rumanía (que no se sabe exactamente de dónde proceden), pero negociada por comerciantes de Chipre y Holanda¹³.

En realidad, la carne de caballo es apta para el consumo humano, por lo que las autoridades nacionales y europeas se apresuraron a señalar que se trataba de un fraude en el etiquetado, pero no de un problema de seguridad alimentaria.

Sin embargo, algunas partidas de carne de caballo dieron positivo en el análisis de fenilbutazona en Francia y Reino Unido, un medicamento antiinflamatorio tóxico para la médula ósea que provoca anemia aplásica y descenso de leucocitos, lo que sí supon-

(⁷) DO L 31 de 1 de febrero de 2002.

(⁸) Contribuye también a ello la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo.

(⁹) Reglamento (CE) n° 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables de los alimentos.

(¹⁰) Reglamento (CE) n° 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos.

(¹¹) Definida como la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo. Ver en este sentido los arts.3 y 18 del Reglamento (CE) 178/2002 por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria antes citado.

(¹²) Algunas lasañas de Findus contenían entre un 60% y un 100% de carne de caballo.

(¹³) Algunas marcas como Findus y Nestlé han tenido que retirar algunos productos transformados que contenían equino sin estar correctamente etiquetados. Nestlé suspendió la distribución de los productos procesados por el proveedor alemán H.J. Schypke (entre ellos los ravioli y tortellini de carne Buitoni). Además, la empresa suiza retiró lasañas a la boloñesa destinadas a restaurantes de Francia y Portugal. Por su parte, la cadena alemana de supermercados Lidl también retiró de la venta el goulash de carne y los tortellini a la boloñesa en sus tiendas de Suecia y Finlandia tras detectar rastros de carne de equino. También se vieron afectadas las albóndigas de Ikea, que no sólo retiró el producto de sus tiendas en Europa, sino también de sus tiendas en otros países como Tailandia y Singapur.

dría un riesgo para la salud pública (además, existen indicios de que puede dañar el ADN de las células y tener efectos cancerígenos).

Este medicamento se utiliza para el tratamiento del dolor y la fiebre en caballos y perros, pero no está permitido su uso en animales destinados a entrar en la cadena alimentaria, lo que significa que estos caballos se introdujeron de forma ilegal en la misma. De acuerdo con la legislación comunitaria, el tratamiento de caballos de deporte con fenilbutazona debe quedar registrado en su “pasaporte equino”, lo que debería provocar la exclusión de esos animales para el consumo humano. Además, hay que tener en cuenta que, si están entrando de forma ilegal en la cadena alimentaria, existe riesgo de zoonosis¹⁴, ya que los requisitos sanitarios obligan a analizar la carne para descartar la existencia de triquina, lo cual sumaría otro importante riesgo para la salud pública¹⁵.

El objetivo de las empresas es abaratar costes para aumentar beneficios, aunque sea a través del fraude y a costa no sólo de nuestro bolsillo, sino también de nuestra salud. La carne de caballo cuesta menos y, además, la crisis ha incrementado el sacrificio de numerosos ejemplares antes destinados al ocio. El negocio es redondo cuando las empresas venden productos elaborados con carne de caballo y el consumidor los paga a precio de carne de ternera, evitando además todos los controles sanitarios y poniendo una vez más en evidencia la trazabilidad de la cadena alimentaria y los sistemas de control de la UE porque, aunque el fraude se ha detectado, no puede saberse cuándo comenzó en realidad. Ya antes de la aparición de este problema, el Parlamento Europeo y el Consejo habían considerado necesario actualizar

algunas disposiciones tales como la Directiva 90/496/CEE, relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas en los alimentos envasados (de acuerdo con la que la inclusión de este tipo de información era voluntaria), y la Directiva 2000/13/CE, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. Asimismo, han considerado oportuno recoger en un único texto normativo las reglas establecidas en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimentarios, etiquetado nutricional e información sobre la presencia de alérgenos con el objetivo de garantizar la libre circulación de los productos alimentarios en el mercado único y de salvaguardar la protección de la salud y los intereses de los consumidores.

El Reglamento 1169/2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor¹⁶, aspira a convertirse así en un punto de referencia respecto a la comunicación entre productores y consumidores y pretende organizar de forma sistemática toda la información relativa a los productos alimentarios, en teoría a través de un proceso de simplificación y armonización dirigido a garantizar la seguridad jurídica.

La pregunta es si el nuevo marco normativo supone un cambio realmente significativo respecto a la legislación anterior y si genera avances en lo que respecta a la tutela de los derechos de los consumidores. Algo que intentaremos desvelar a través del análisis de los aspectos más relevantes del citado Reglamento, que comenzará a aplicarse de forma escalonada a partir de diciembre de 2014, así como del Documento Preguntas y Respuestas relativas a la aplicación del Reglamento 1169/2011 publicado en 2013.

⁽¹⁴⁾ La Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESAN) define a la zoonosis como la enfermedad o infección que se transmite de los animales al hombre de forma directa o indirecta.

⁽¹⁵⁾ La AESAN define a la triquinosis como una enfermedad parasitaria que afecta a los humanos y a numerosas especies hospedadoras, principalmente mamíferos silvestres y domésticos, producida por diversas especies del género *Trichinella*. La principal fuente de infección para los humanos es la carne y los productos cárnicos crudos o insuficientemente cocinados procedentes de jabalí o cerdo infectado, aunque también hay otros animales que pueden actuar como reservorios de la enfermedad, como perros, gatos, ratas, caballos y animales salvajes como zorros, lobos, osos, etc. El Reglamento (CE) 2075/2005 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005, por el que se establecen normas específicas para los controles oficiales de la presencia de triquinas en la carne (DOUE L 338 de 22 de diciembre de 2005), establece requisitos concretos para prevenir la enfermedad humana provocada por el consumo de carne infectada por triquinas, por ello las canales de cerdos, caballos, jabalíes u otras especies animales de cría o silvestres sensibles a la infección por triquinas deben someterse a muestreos sistemáticos en mataderos o establecimientos de manipulación de caza.

⁽¹⁶⁾ Reglamento (UE) n° 1169/2011 de Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1924/2006 y (CE) n° 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión. v el Reglamento (CE) n° 608/2004 de la Comisión.

2.- El Reglamento (UE) 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor

El nuevo Reglamento modifica y deroga algunas disposiciones hasta ahora vigentes en la UE para permitir a los consumidores elegir con conocimiento de causa y utilizar los alimentos de forma segura, garantizando al mismo tiempo la libre circulación de los alimentos producidos y comercializados legalmente.

El objetivo principal para exigir la obligatoriedad de determinadas informaciones alimentarias es que los consumidores puedan reconocer y hacer un uso apropiado de los alimentos, así como tomar las decisiones más adecuadas a la hora de elegir una dieta acorde a sus necesidades individuales.

Para ello es esencial establecer con precisión toda la información obligatoria que, en principio, debe facilitarse en todos los alimentos destinados al consumidor final y a las colectividades (es decir, a cualquier establecimiento, incluidos un vehículo o un puesto fijo o móvil, tales como restaurantes, comedores, centros de enseñanza, hospitales y empresas de suministro de comidas preparadas en los que, como actividad empresarial, se preparan alimentos listos para el consumo por el consumidor final). Además, es importante que se facilite información sobre la presencia de aditivos alimentarios, coadyuvantes tecnológicos y otras sustancias o productos con efectos alergénicos o de intolerancia demostrados científicamente para que los consumidores, especialmente aquellos que sufran alguna alergia o intolerancia alimentaria, elijan las opciones que sean seguras para ellos, evitando así riesgos para su salud. Por otro lado, es imprescindible establecer definiciones, principios, requisitos y procedimientos comunes con el fin de configurar un marco claro y una base común en las medidas por las que se rige la información alimentaria en la UE y en los Estados miembros. El Reglamento 1169/2011

(dividido en siete capítulos y quince anexos) pretende garantizar un alto nivel de protección de los consumidores en relación con la información alimentaria, teniendo en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información, al mismo tiempo que asegurar un funcionamiento correcto del mercado interior. Se aplicará a los operadores de empresas alimentarias en todas las fases de la cadena alimentaria, así como a todos los alimentos destinados al consumidor final, incluidos los entregados por las colectividades y los destinados al suministro de las colectividades¹⁷. No se aplicará a las actividades de particulares que manipulen y entreguen alimentos, sirvan comidas y vendan alimentos ocasionalmente, por ejemplo, en actos benéficos, fiestas locales y reuniones. Por el contrario, sí se aplicará a los servicios de restauración que ofrecen las empresas de transporte cuando la salida se produzca desde los territorios de los Estados miembros a los que se aplican los Tratados. Será aplicable, además, sin perjuicio de los requisitos de etiquetado previstos en las disposiciones de la UE específicamente para alimentos concretos.

Asimismo, el Reglamento establece los principios generales, los requisitos y las responsabilidades que rigen la información alimentaria y, en particular, el etiquetado de los alimentos, que cuenta con un importante peso específico puesto que a través de él se comunican una serie de características que en teoría debe permitir a los ciudadanos conocer las consecuencias positivas o negativas que su consumo puede tener sobre su organismo.

En realidad, la etiqueta es la carta de presentación de un producto y cumple dos funciones principales: informar al consumidor sobre su composición e identificar quién es el productor o distribuidor en caso de que se produzca algún tipo de daños y, como consecuencia de ello, sea necesario determinar responsabilidades¹⁸.

(¹⁷) El art.2 del Reglamento 178/2002 entiende por "alimento" (o "producto alimenticio") cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no. "Alimento" incluye las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento.

(¹⁸) El Reglamento 1169/2011 define como etiqueta: los letreros, marcas comerciales o de fábrica, signos, dibujos y otras descripciones, escritos, impresos, estarcidos, marcados, grabados o estampados en un embalaje o envase alimentario, o que acompañe al mismo. Y define como etiquetado: las menciones, indicaciones, marcas de fábrica o comerciales, dibujos o signos relacionados con un alimento v que figuren en cualquier envase, documento, rótulo, etiqueta, faia o collarín, que acompañen o se refieran a dicho alimento.

Las etiquetas de los alimentos deben ser claras y comprensibles, por lo que es preciso elaborar pautas relativas a la legibilidad, incluido el tamaño de letra, el color y el contraste. También lo deben ser en el caso de la venta de alimentos mediante técnicas de comunicación a distancia¹⁹, puesto que la información alimentaria obligatoria debe estar disponible antes de que se realice la compra.

2.1.- Principios y requisitos generales sobre información alimentaria y responsabilidad de las empresas

La información alimentaria facilitada perseguirá un nivel de protección elevado de la salud y los intereses de los consumidores, proporcionando una base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa y utilice los alimentos de forma segura, teniendo especialmente en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y éticas. Asimismo, la legislación sobre información alimentaria aspirará a lograr en la UE la libre circulación de alimentos producidos y comercializados legalmente, protegiendo, en su caso, los intereses legítimos de los productores (intereses, por cierto, muchas veces contrapuestos a los de los consumidores).

El Reglamento entiende por información alimentaria: “la información relativa a un alimento y puesta a disposición del consumidor final por medio de una etiqueta, otro material de acompañamiento, o cualquier otro medio, incluyendo herramientas tecnológicas modernas o la comunicación verbal”; y por información alimentaria obligatoria: “las menciones cuya comunicación al consumidor final es exigida por las disposiciones de la Unión”.

La información alimentaria obligatoria debe incluir las siguientes referencias:

a) información sobre la identidad y la composición, las

propiedades u otras características de los alimentos; b) información sobre la protección de la salud de los consumidores y el uso seguro de un alimento, refiriéndose en particular a:

-las propiedades relacionadas con la composición que puedan ser perjudiciales para la salud de determinados grupos de consumidores;

-duración, almacenamiento y uso seguro;

-los efectos sobre la salud, incluidos los riesgos y las consecuencias relativos al consumo perjudicial y peligroso de un alimento;

c) información sobre las características nutricionales para permitir que los consumidores, incluidos los que tienen necesidades dietéticas especiales, tomen sus decisiones con conocimiento de causa.

El Reglamento establece en su art.7 una serie de prácticas informativas leales relativas a que la información alimentaria no induzca a error sobre las características del alimento²⁰; a que no se atribuyan al alimento efectos o propiedades que no posee; a que no se insinúe que un alimento posee características especiales, cuando, en realidad, todos los alimentos similares poseen esas mismas características²¹; a que no se sugiera, mediante la apariencia, la descripción o representaciones pictóricas la presencia de un determinado alimento o ingrediente, cuando en realidad un componente presente de forma natural o un ingrediente utilizado normalmente en dicho alimento se ha sustituido por un componente o un ingrediente distinto; a que la información alimentaria sea precisa, clara y fácil de comprender para el consumidor; y a que, salvo excepciones previstas por la legislación de la UE aplicable a las aguas minerales²² y productos alimenticios destinados a una alimentación especial²³, la información alimentaria no atribuya a ningún alimento las propiedades de prevenir, tratar o curar ninguna enfermedad humana, ni haga referencia a tales propiedades.

Las prácticas informativas leales también serán aplic-

(¹⁹) Definidas por el Reglamento como todo medio que permita la celebración del contrato entre un consumidor y un proveedor sin la presencia física simultánea de ambos.

(²⁰) En particular, sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, país de origen o lugar de procedencia y modo de fabricación o de obtención.

(²¹) En particular, poniendo especialmente de relieve la presencia o ausencia de determinados ingredientes o nutrientes.

(²²) Directiva 2009/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales.

(²³) Directiva 2009/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a los productos alimenticios destinados a una alimentación especial.

ables a la publicidad y la presentación de los alimentos, en especial a la forma o el aspecto que se les dé a estos o a su envase, al material usado para éste, a la forma en que estén dispuestos y al entorno en el que estén expuestos.

Por lo que respecta al ámbito de la responsabilidad (art.8), el operador de empresa alimentaria responsable de la información alimentaria será aquel con cuyo nombre o razón social se comercialice el alimento y, en caso de que no esté establecido en la Unión, el responsable será el importador del alimento al mercado de la UE. Éstos deberán garantizar la presencia y la exactitud de dicha información de conformidad con la normativa aplicable sobre información alimentaria y los requisitos de las disposiciones nacionales pertinentes.

En las empresas que estén bajo su control, los operadores de empresas alimentarias no modificarán la información que acompaña a un alimento en caso de que tal modificación induzca a error al consumidor final o reduzca de otro modo el nivel de protección de los consumidores y las posibilidades para el consumidor final de elegir con conocimiento de causa. Los operadores de empresas alimentarias serán los responsables de las modificaciones que introduzcan en la información alimentaria que acompaña a un alimento.

Asimismo, en las empresas que estén bajo su control, los operadores de empresas alimentarias garantizarán que la información relativa a los alimentos no envasados destinados a ser suministrados al consumidor final o a las colectividades se comunique al operador de empresa alimentaria que vaya a recibir el alimento para que, cuando así se requiera, se pueda facilitar al consumidor final la información alimentaria obligatoria (aunque en ningún momento se especifica cómo).

Por último, los operadores de empresas alimentarias que suministren a otros operadores de empresas alimentarias alimentos no destinados al consumidor final ni a colectividades garantizarán que estos otros operadores de empresas alimentarias dispongan de información suficiente que les permita, cuando proceda,

cumplir las obligaciones impuestas (pero tampoco el Reglamento hace alusión a las fórmulas o mecanismos específicos que en la práctica hay que establecer para ello).

2.2. Información alimentaria obligatoria

Dentro de este tipo de información cabe distinguir entre tres apartados fundamentales: contenido y presentación; normas detalladas sobre las menciones obligatorias; e información nutricional.

2.2.1. Contenido y presentación

Por lo que respecta al contenido y la presentación, es obligatorio establecer una lista de menciones tales como la denominación del alimento; la lista de ingredientes; todo ingrediente o coadyuvante tecnológico que figure en el anexo II que cause alergias o intolerancias y se utilice, aunque sea en una forma modificada; la cantidad de determinados ingredientes; la cantidad neta del alimento; la fecha de duración mínima o la fecha de caducidad; las condiciones especiales de conservación y/o las condiciones de utilización; el nombre o la razón social y la dirección del operador de la empresa alimentaria; el país de origen o lugar de procedencia cuando así esté previsto (art.26); el modo de empleo en caso de que, en ausencia de esta información, fuera difícil hacer un uso adecuado del alimento; en las bebidas que tengan más de un 1,2% en volumen de alcohol, se especificará el grado alcohólico volumétrico adquirido; y la información nutricional.

Por otro lado, también existen menciones obligatorias adicionales para categorías o tipos específicos de alimentos, dirigidas a garantizar la información de los consumidores y enumeradas en el anexo III del Reglamento²⁴.

La información alimentaria obligatoria debe estar disponible y ser fácilmente accesible en todos los alimentos. En el caso de alimentos envasados, la información alimentaria obligatoria figurará directamente

(²⁴) Es decir, alimentos envasados en determinados gases; alimentos que contengan edulcorantes; alimentos que contengan ácido glicirrónico o sal de amonio; bebidas con un contenido elevado de cafeína o alimentos con cafeína añadida; alimentos con fitosteroles; ésteres de fitosterol, fitostanoles o ésteres de fitostanol añadidos; así como carne congelada, preparados cárnicos congelados y productos de la pesca no transformados congelados.

en el envase o en una etiqueta sujeta al mismo²⁵.

En el caso de ventas a distancia, la información alimentaria obligatoria debe estar disponible antes de que se realice la compra y figurará en el soporte de la venta a distancia o se facilitará a través de otros medios apropiados claramente determinados por el operador de empresas alimentarias. Del mismo modo, todas las menciones obligatorias deben estar disponibles en el momento de la entrega.

La información alimentaria obligatoria debe figurar un una lengua que comprendan fácilmente los consumidores de los Estados miembros donde se comercializa el alimento (aunque ello no excluye la posibilidad de que las menciones figuren también en otras lenguas).

Asimismo, la información alimentaria obligatoria se indicará en un lugar destacado, de modo que sea fácilmente visible, claramente legible e indeleble. Para ello, se establece un tamaño mínimo de fuente para la información obligatoria de 1,2 mm (aunque si la superficie máxima de un envase es inferior a 80 cm², el tamaño se reduce a 0,9 mm). Por tanto, el primer problema que tenemos cuando miramos la etiqueta de un producto es que resulta difícil ver y leer el texto. Además, en caso de que la superficie del envase sea menor de 25 cm², la información nutricional no será obligatoria, algo que resulta difícilmente comprensible. Aunque resulta todavía más increíble que, en el caso de envases en los que la superficie más grande sea inferior a 10 cm², no sólo no sea necesario incorporar la información nutricional, sino tampoco la lista

de ingredientes (no vemos dónde estaría el problema en que se utilizaran, por ejemplo, etiquetas desplegables). No parece que estas posibilidades sean las más adecuadas si de lo que se trata es de que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa (desde luego así no es necesario que las etiquetas sean más legibles).

No obstante, el nombre del alimento, la presencia de posibles alérgenos, la cantidad neta y la fecha de duración mínima se deberán indicar siempre, independientemente del tamaño del paquete (¡menos mal!).

Por otro lado, también cabe la omisión de menciones obligatorias tales como la lista de ingredientes y la información nutricional en el caso de las bebidas con un grado alcohólico volumétrico superior a 1,2% (algo igualmente difícil de comprender).

En relación a este último punto, el Reglamento dispone que, a más tardar el 13 de diciembre de 2014, la Comisión deberá presentar un informe en el que se estudie, entre otras cosas, si en el futuro las bebidas alcohólicas deben facilitar información sobre su valor energético, así como si se justifican esas exenciones, algo que dicho sea de paso no resulta muy coherente con otras políticas de la UE relativas a la prevención del consumo de alcohol²⁶.

Asimismo, en ese informe la Comisión considerará la necesidad de proponer una definición de “alcopops”, una definición que, por increíble que parezca, todavía no existe a nivel comunitario²⁷.

El término “alcopops” se utiliza habitualmente para

⁽²⁵⁾ El Reglamento define al alimento envasado como cualquier unidad de venta destinada a ser presentada sin ulterior transformación al consumidor final y a las colectividades, constituida por un alimento y el envase en el cual haya sido acondicionado antes de ser puesto a la venta, ya recubra el envase al alimento por entero o solo parcialmente, pero de tal forma que no pueda modificarse el contenido sin abrir o modificar dicho envase; la definición de alimento envasado no incluye los alimentos que se envasen a solicitud del consumidor en el lugar de la venta o se envasen para su venta inmediata.

⁽²⁶⁾ Comunicación de la Comisión “Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol” (COM (2006) 625 final, DO C 175 de 27 de julio de 2007); Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de septiembre de 2007, sobre una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol (DO C 187 E de 24 de julio de 2008); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Cómo hacer que la estrategia de la UE sobre los daños relacionados con el alcohol sea sostenible, duradera y multisectorial (DO C 318 de 23 de diciembre de 2009); y Proyecto AMPHORA (“Alcohol Public Health Research Alliance”) cofinanciado por el 7º programa de investigación de la Comisión Europea a través del que los expertos piden a los gobiernos que legislen de forma urgente para que todas las bebidas alcohólicas lleven etiquetados con información y advertencias sobre la salud. Por su parte, la OMS publicó en 2012 un documento que analiza el impacto del alcohol sobre la salud en la UE titulado “Alcohol in the European Union. Consumption, harm and policy approaches” (www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/alcohol-use/publications/2012/alcohol-in-the-european-union).

⁽²⁷⁾ El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Cómo hacer que la estrategia de la UE sobre los daños relacionados con el alcohol sea sostenible, duradera y multisectorial” (DOUE C 318 de 23 de diciembre de 2009) simplemente señala que es un término acuñado para describir las bebidas alcohólicas embotelladas que parecen refrescos o gaseosa.

hacer referencia a una amplia gama de bebidas alcohólicas (cuyo contenido en alcohol oscila entre el 3,5% y el 20%) con un diseño y estilo de presentación llamativo dirigido especialmente a jóvenes y adolescentes. Se trata de bebidas alcohólicas endulzadas y vendidas normalmente en botella o lata (e incluso en envases especiales similares a los tubos de ensayo de los laboratorios que no se pueden apoyar y que tienen que mantenerse en la mano). Suelen ser espumosas, con sabor a fruta y se parecen a sodas y otras bebidas refrescantes. Constituyen una vía de inicio al consumo de alcohol y se han convertido en un gran éxito de ventas que generan enormes beneficios, sin embargo, no existen medidas de control al respecto en la UE²⁸.

2.2.2.- Normas detalladas sobre las menciones obligatorias

Por lo que respecta a las normas detalladas sobre las menciones obligatorias, en el Estado miembro de comercialización se admitirá la utilización de la denominación del alimento con la que el producto se fabrique y comercialice legalmente en el Estado miembro de producción. No obstante, si ello no es suficiente para permitir a los consumidores del Estado de comercialización conocer la naturaleza real del alimento y distinguirlo de otros con los que pudiera confundirse, la denominación deberá completarse con otras indicaciones descriptivas que deberán figurar en su proximidad.

En términos generales, los ingredientes se incluirán en una lista en orden decreciente de peso, según se incorporen en el momento de su uso para la fabricación del alimento²⁹.

Sin embargo, los ingredientes presentes en forma de nanomateriales artificiales deberán indicarse claramente en la lista e ir seguidos de la palabra “nano” entre paréntesis.

El Reglamento 1169/2011 define nanomaterial artificial como “cualquier material producido intencionadamente que tenga una o más dimensiones del orden de los 100 nm o menos o que esté compuesto de partes funcionales diferenciadas, internamente o en superficie, muchas de las cuales tengan una o más dimensiones del orden de 100 nm o menos, incluidas estructuras, aglomerados o agregados, que podrán tener un tamaño superior a los 100 nm, pero conservando propiedades que sean características de la nanoescala” (una definición que, “sin lugar a dudas”, nos deja claro qué es un nanomaterial artificial y para qué sirve).

Por otro lado, la Recomendación 2011/696/UE de la Comisión define al nanomaterial como “un material natural, secundario o fabricado que contenga partículas, sueltas o formando un agregado o aglomerado y en el que el 50% o más de las partículas en la granulometría numérica presente una o más dimensiones externas en el intervalo de tamaños comprendido entre 1 nm y 100 nm. En casos específicos y cuando se justifique por preocupaciones de medio ambiente, salud, seguridad o competitividad, el umbral de la granulometría numérica del 50% puede sustituirse por un umbral comprendido entre el 1% y el 50%”³⁰.

Esta definición, igualmente incomprensible, está destinada a ser utilizada por los Estados miembros, las agencias de la UE y las empresas. La Comisión la utilizará en la legislación de la UE y está previsto que revise esta definición en 2014 (esperemos que entonces haya mejor suerte).

⁽²⁸⁾ Para Teresa Robledo De Dios, en Alcopops, bebidas de diseño...y ¿qué más?, *Revista Española de Salud Pública*, Vol.72, nº1, 1998, lo verdaderamente preocupante es que se trata de bebidas dirigidas a niños y adolescentes, que promocionan un consumo de alcohol a edades cada vez más tempranas, se relacionan con consumos excesivos y se suelen presentar en el mercado bajo la apariencia de bebidas no alcohólicas con diseños muy imaginativos y atractivos para la gente más joven, por lo que son difíciles de reconocer (en muchas ocasiones tienen la misma presentación que otras bebidas sin alcohol...), y que, además, presentan lagunas desde el punto de vista legislativo y fiscal. Dentro de este tipo de bebidas aparecen presentaciones de alcohol con limonadas y cola (3,5%-5,5% de graduación alcohólica); vinos afrutados (13%-13,5%); mezclas con bebidas destiladas (4%-6%); y Test-Tube cocktails (15%-20%). El texto puede consultarse en: www.scielop.org/scielo.php?pid=S1135-57271998000100001&script=sci_arttext

⁽²⁹⁾ Pero el Derecho comunitario sigue dejando al margen del etiquetado los productos derivados de animales alimentados con organismos modificados genéticamente, a pesar de ser la principal vía de entrada de los transgénicos a la cadena alimentaria. Desaparece así para el consumidor la posibilidad de elección del producto final, ya que, aunque no desee OMGs, podría consumirlos sin tener conocimiento de ello a través de la compra de productos transformados. Sobre este punto ver más ampliamente Ana Carretero García, *Prevención de riesgos y reparación de daños por organismos modificados genéticamente en el Derecho español y comunitario*, en *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, nº 30, 2013, pp. 131 a 167.

⁽²⁹⁾ DOUE L 275 de 20 de octubre de 2011.

Por su parte, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) ha publicado una guía para la evaluación de riesgos de las aplicaciones de nanomateriales artificiales en alimentos y piensos. Es el primer documento que da una orientación práctica para hacer frente a los riesgos potenciales derivados de las aplicaciones de las nanociencias y las nanotecnologías a la cadena alimentaria humana y animal. La guía cubre las evaluaciones de riesgo para las aplicaciones en alimentos y piensos, incluidos los aditivos, enzimas, aromas, materiales en contacto con alimentos, nuevos alimentos, aditivos para piensos y plaguicidas³¹.

Sin embargo, evaluar su seguridad es complicado porque determinados productos químicos de las nanopartículas presentan propiedades distintas en comparación con las formas más grandes y, por tanto, pueden interactuar de maneras distintas, ya que el mismo material puede tener diferentes propiedades toxicológicas en función del tamaño de las partículas. Por ello es necesario evaluar los riesgos a través de sistemas de control que determinen su posible toxicidad.

Ante esta situación, el Parlamento Europeo ha manifestado su preocupación por la falta de información sobre el uso y la seguridad de los nanomateriales que ya se encuentran en el mercado y los productos que los contienen.

Hay que tener en cuenta que la aplicación de la nanotecnología en el sector de la alimentación permite desarrollar, entre otras cosas, nanocápsulas con propiedades antimicrobianas. Se pretende así que los envases que contengan esas nanocápsulas liberen sustancias con capacidad biocida con el fin de aumentar la vida útil de los alimentos y reducir los pro-

cesos de degradación y pérdida de propiedades.

La Comunicación de 2012 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo “Segunda revisión de la normativa sobre los nanomateriales”³² pone de manifiesto que el negro de carbón y la sílice amorfa representan el mayor volumen de los nanomateriales que existen actualmente en el mercado. Aunque también se utilizan el nanodióxido de titanio, el nanóxido de cinc, los fullerenos, los nanotubos de carbono y la nanoplata. Las aplicaciones derivadas de esta tecnología son múltiples³³, de modo que se prevé que el volumen de los productos basados en la nanotecnología pase de 200.000 millones de euros en 2009 a 2 billones de euros en 2015.

En teoría, la legislación aplicable debe garantizar un alto nivel de salud, de seguridad y también de protección del medio ambiente. Pero el propio documento reconoce que es complicada la detección de nanomateriales en matrices complejas como los alimentos, los cosméticos, los residuos, el suelo, el agua o los lodos. Así como que, si bien existen ciertos métodos de control, éstos aún están pendientes de validación en su mayor parte, lo que dificulta la comparabilidad de los datos.

En realidad, todavía no se dispone de suficiente información científica para caracterizar los posibles efectos nocivos de los nanomateriales sobre los seres humanos y el medio ambiente (aunque parece que a nadie se le ha ocurrido aplicar el principio de precaución mientras tanto³⁴).

Por un lado, se señala que los nanomateriales tienen efectos tóxicos potenciales en el ser humano y el medio ambiente. Pero, por otro lado, también se apunta que no todos los nanomateriales producen

⁽³¹⁾ “Guidance on the risk assessment of the application of nanoscience and nanotechnologies in the food and feed chain”, European Food Safety Authority Scientific Committee. EFSA Journal, 2011; 9 (5):2140. www.efsa.europa.eu/efsajournal.htm

⁽³²⁾ COM (2012) 572 final de 3 de octubre de 2012.

⁽³³⁾ Quizás las más conocidas son las relacionadas en el campo electrónico con el grafeno, un material compuesto por carbono puro dispuesto en moléculas en un patrón regular formado por exágonos. Su dureza es superior al acero, pero al mismo tiempo es muy flexible y posee una alta conductividad térmica y eléctrica.

⁽³⁴⁾ El art.7 del Reglamento 178/2002, que consagra el principio de precaución en el Derecho alimentario, establece que en circunstancias específicas, cuando, tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud, pero siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales de gestión del riesgo para asegurar el nivel elevado de protección de la salud por el que haya optado la Comunidad, en espera de dispone de información científica adicional que permita una determinación del riesgo más exhaustiva. Asimismo, las medidas adoptadas serán proporcionadas y no restringirán el comercio más de lo requerido para alcanzar el nivel elevado de protección de la salud por el que ha optado la Comunidad, teniendo en cuenta la viabilidad técnica y económica y otros factores considerados legítimos para el problema en cuestión. Estas medidas serán revisadas en un plazo de tiempo razonable, en función de la naturaleza del riesgo observado para la vida o la salud y del tipo de información científica necesaria para aclarar la incertidumbre y llevar a cabo una determinación del riesgo más exhaustiva.

efectos tóxicos. Así que, dado que aún no se dispone de un paradigma de aplicación general para identificar los peligros de los nanomateriales, la Comunicación de 2012 recomienda un enfoque caso por caso para la determinación del riesgo. Siguiendo esa pauta, en el ámbito alimentario ya se han autorizado el dióxido de silicio, el negro de carbón y el nitrato de titanio. Si bien es cierto que, dada la ausencia de normativa internacional obligatoria en el etiquetado de nanomateriales, es imposible determinar el número de productos alimenticios comercializados actualmente que contienen nanoingredientes.

La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria ha adoptado, a petición de la Comisión, un documento de directrices aclarando los datos que han de facilitarse cuando se presente un expediente de solicitud para incorporar un nanomaterial en los productos alimenticios y en los piensos. Sin embargo, el principal reto radica en alcanzar una determinación del riesgo adecuada a la hora de evaluar tanto los aditivos alimentarios, como los materiales destinados a estar en contacto con los alimentos.

La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria apunta que, en caso de que se identificaran riesgos, éstos podrían tratarse a través de los instrumentos ya existentes, como, por ejemplo, la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos y su sistema RAPEX (dirigido a realizar un intercambio rápido de información en caso de riesgo grave³⁵).

Pero lo cierto es que existe una considerable falta de datos sobre las consecuencias de la exposición a los nanomateriales tanto para la salud como para el medio ambiente. De hecho, aún no se ha establecido en la legislación medioambiental de la UE ninguna disposición específica relativa a los nanomateriales con el fin de poner en marcha medidas de control respecto a dichos contaminantes mediante

seguimiento, tratamiento separado o normas de calidad medioambiental.

La Comunicación de 2012 reconoce que, aun cuando es posible demostrar la presencia de nanopartículas específicas en distintos entornos o residuos, sería técnicamente difícil separarlos o eliminarlos. Por lo tanto, las medidas “de final de cadena” para evitar posibles impactos negativos en el medio ambiente o en la salud no serían eficaces, ni tampoco rentables desde el punto de vista del reciclaje (algo que igual debería causar cierta preocupación a los responsables de su autorización).

Volviendo a otros aspectos del Reglamento que nos ocupa, también es necesario señalar que caben ciertas omisiones en la lista de ingredientes. El Reglamento no exige que determinados alimentos vayan provistos de una lista de ingredientes. Es el caso de las frutas y hortalizas frescas, incluidas las patatas, que no hayan sido peladas, cortadas o sometidas a cualquier otro tratamiento similar; las aguas carbónicas; los vinagres de fermentación, si proceden exclusivamente de un solo producto básico y siempre que no se les haya añadido ningún otro ingrediente; el queso, la mantequilla, la leche y la nata fermentadas, a los que no se ha añadido ningún ingrediente aparte de los productos lácteos, enzimas alimentarias y cultivos de microorganismos necesarios para la fabricación o, en el caso de los quesos que no son frescos o fundidos, la sal necesaria para su fabricación; y los alimentos que consten de un único ingrediente en los que la denominación del alimento sea idéntica a la del ingrediente o la denominación del alimento permita determinar la naturaleza del ingrediente sin riesgo de confusión.

De igual modo, el Reglamento permite la exclusión en la lista de ingredientes de determinados componentes tales como aquellos que, durante el proceso de fabricación, hubieran sido separados provisionalmente para ser reincorporados a continuación en una canti-

⁽³⁵⁾ Los Estados miembros deberán notificar, como mínimo, la información que permita identificar el producto; una descripción del riesgo y un resumen de los resultados de toda prueba o análisis y de sus conclusiones que permita evaluar su importancia; el carácter y la duración de las medidas o las actuaciones adoptadas o decididas, si procede; e información sobre las cadenas de comercialización y sobre la distribución del producto, en particular en los países de destino.

dad que no sobrepase el contenido inicial; los aditivos alimentarios y las enzimas alimentarias³⁶; los soportes y sustancias que no son aditivos alimentarios, pero se utilizan del mismo modo y con el mismo fin que los soportes, y se emplean en las dosis estrictamente necesarias; las sustancias que no sean aditivos alimentarios, pero que se utilicen del mismo modo y para los mismos fines que los coadyuvantes tecnológicos y que todavía se encuentren presentes en el producto acabado, aunque sea en forma modificada; y el agua cuando se utilice como líquido de cobertura que normalmente no se consume o cuando se utilice en el proceso de fabricación solamente para reconstituir un ingrediente utilizado en forma concentrada o deshidratada³⁷.

Por lo que se refiere al etiquetado de determinadas sustancias o productos que causan alergias o intolerancias, éstos se indicarán en la lista de ingredientes y se destacarán mediante una composición tipográfica que los diferencie claramente del resto de ingredientes, por ejemplo, mediante el tipo de letra, el estilo o el color de fondo. Sin embargo, si no hay lista de ingredientes, la indicación de estas menciones incluirá la palabra “contiene” seguida del nombre de la sustancia o el producto según figura en el anexo II (anexo que será reexaminado por la Comisión en función de los avances científicos para, si procede, actualizarlo³⁸).

Dentro de las menciones obligatorias, figurará tam-

bién la cantidad neta de un alimento, la cual se expresará en litros, centilitros, mililitros, kilogramos o gramos.

En el caso de alimentos microbiológicamente muy perecederos y que por ello puedan suponer un peligro inmediato para la salud humana después de un corto periodo de tiempo, la fecha de duración mínima (que indica hasta cuándo los alimentos conservan sus propiedades específicas siempre que sean adecuadamente conservados) se cambiará por la fecha de caducidad. Después de su fecha de caducidad, el alimento no se considerará seguro de acuerdo con lo dispuesto en el art.14, apartados 2 a 5, del Reglamento 178/2002³⁹.

Todos los alimentos envasados tienen la obligación de indicar la fecha hasta la cual pueden consumirse con seguridad y calidad suficiente, pero hay que distinguir entre dos tipos de fecha.

La fecha de caducidad se indica en productos muy perecederos y con riesgo microbiológico. Una vez sobrepasada, el producto no debe consumirse, ya que hay riesgos de que se encuentre en mal estado y contenga bacterias patógenas. Se establece así un día límite para un consumo óptimo desde el punto de vista sanitario. El productor o fabricante advierte de este modo al consumidor de que, una vez pasada la fecha señalada, el producto ya no es seguro para la salud.

La fecha de duración mínima o consumo preferente

(36) Cuya presencia en un alimento se deba únicamente al hecho de que estaban contenidos en uno o varios ingredientes del mismo de acuerdo con el principio de transferencia siempre que ya no cumplan una función tecnológica en el producto acabado o que se utilicen como coadyuvantes tecnológicos.

(37) Por ejemplo, el zumo concentrado se elabora a partir de zumo exprimido que después sigue un tratamiento de conservación y deshidratación y que posteriormente se mezcla con agua. Además, se le añaden conservantes, colorantes y azúcares para obtener un sabor más parecido al zumo recién exprimido. Así se consigue conservar el producto por más tiempo, aunque obviamente el aporte de vitaminas es menor.

(38) Por el momento incluye cereales que contengan gluten; crustáceos; huevos; pescado; cacahuetes; soja; leche y sus derivados; frutos de cáscara; apio; mostaza; granos de sésamo; dióxido de azufre y sulfitos; altramuces; y moluscos (o alimentos elaborados a base de cualquiera de las sustancias o productos enumerados).

(39) Se considera que un alimento no es seguro cuando sea nocivo para la salud o no sea apto para el consumo humano. A la hora de determinar si un alimento no es seguro, deberán tenerse en cuenta las condiciones normales de uso del alimento por los consumidores y en cada fase de la producción, la transformación y la distribución; así como la información ofrecida al consumidor, incluida la que figura en la etiqueta, u otros datos a los que el consumidor tiene por lo general acceso, sobre la prevención de determinados efectos perjudiciales para la salud que se derivan de un determinado alimento o categoría de alimentos. A la hora de determinar si un alimento es nocivo para la salud, se tendrán en cuenta: los probables efectos inmediatos y a corto y largo plazo de ese alimento, no sólo para la salud de la persona que lo consume, sino también para la de sus descendientes; los posibles efectos tóxicos acumulativos; y la sensibilidad particular de orden orgánico de una categoría específica de consumidores, cuando el alimento esté destinado a ella. Se tendrá en cuenta si el alimento resulta inaceptable para el consumo humano de acuerdo con el uso para el que está destinado, por estar contaminado por una materia extraña o de otra forma, o estar putrefacto, deteriorado o descompuesto.

se aplica a productos duraderos, de modo que, una vez pasada la fecha señalada, pueden perder parte de sus propiedades, pero no presentan riesgo microbiológico. El productor o fabricante advierte así al consumidor del tiempo que el alimento mantiene intactas sus propiedades organolépticas (olor, sabor, textura, etc.) sin que su ingesta posterior implique riesgos para la salud. Por tanto, pueden consumirse después de esa fecha, en teoría sin riesgo para la salud, aunque sí con pérdida de calidad. Por otro lado, cuando los alimentos requieran unas condiciones especiales de conservación y/o de utilización, éstas deberán ser indicadas⁴⁰. Además, con el fin de permitir la conservación o utilización adecuadas de los alimentos una vez abierto el envase, se indicarán también, cuando proceda, las condiciones y/o la fecha límite de consumo.

En cuanto al modo de empleo de un alimento, el Reglamento simplemente establece que éste deberá indicarse de forma que permita un uso apropiado del mismo (aunque a veces también aparecen consejos de preparación e incluso sugerencias de posibles recetas).

Por lo que respecta a la indicación del país de origen o el lugar de procedencia, resulta curioso que no siempre esa referencia sea obligatoria. De acuerdo con el art.26.2 del Reglamento, dicha indicación sólo será obligatoria cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o el lugar de procedencia real del alimento, en particular si la información que acompaña al alimento o la etiqueta en su conjunto pudieran insinuar que el alimento tiene un país de origen o un lugar de procedencia diferente; así como cuando se trate de carne de los códigos de la nomenclatura combinada que se enumeran en el anexo XI⁴¹ (aunque la aplicación de este punto queda sujeta a la adopción de actos de ejecución posteriores por parte de la Comisión).

En caso de que se mencione el país de origen o el lugar de procedencia de un alimento y éste no sea el mismo que el de su ingrediente primario: a) se indicará el país de origen o el lugar de procedencia del

ingrediente primario de que se trate, o b) se indicará que el país de origen o el lugar de procedencia del ingrediente primario es distinto del país de origen o lugar de procedencia del alimento.

A más tardar el 13 de diciembre de 2014, la Comisión presentará informes al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia para los alimentos siguientes: tipos de carne distintos del vacuno y de los recogidos en el anexo XI; la leche; la leche como ingrediente de productos lácteos; los alimentos no transformados; los productos con un ingrediente único; e ingredientes que representen más del 50% de un alimento.

Aunque resulte sorprendente, hay que tener en cuenta que, con la legislación actual (que parte de un enfoque vertical), la indicación de origen en el etiquetado sólo es obligatoria para alimentos muy concretos: la miel; las frutas y hortalizas; el pescado; el aceite de oliva; y la carne de vacuno y los productos a base de carne de vacuno (requisito que se estableció como consecuencia de la crisis de las vacas locas).

Por el momento sólo se estudia la posibilidad de ampliar el etiquetado de origen obligatorio a los alimentos antes citados (algunos de ellos tan importantes como la leche). De acuerdo con el art.26.7 del Reglamento, los informes que debe presentar la Comisión al respecto tendrán en cuenta la necesidad del consumidor de estar informado, la viabilidad de facilitar la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia, así como un análisis de costes y beneficios de la aplicación de tales medidas, incluidos los efectos jurídicos relacionados con el mercado interior y la repercusiones en el comercio internacional. Veremos entonces si la Comisión decide introducir modificaciones y avanzar en esta línea.

2.2.3.- Información nutricional

Por lo que respecta a la información nutricional, este

⁽⁴⁰⁾ Por ejemplo, conservar en frío entre 1°C y 8°C; mantener en lugar seco y fresco; proteger de la luz, etc.

⁽⁴¹⁾ Los tipos de carne para los que es obligatoria la indicación del país de origen o el lugar de procedencia son la carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada; carne de animales de las especies ovina o caprina, fresca, refrigerada o congelada; y carne de aves de la partida 0105, fresca, refrigerada o congelada.

apartado constituye uno de los cambios más significativos, ya que en la Directiva 496/90 esta información era voluntaria y ahora pasa a ser obligatoria. Algo lógico si lo que se pretende es crear las condiciones para que los consumidores puedan tomar las decisiones más adecuadas ante la preocupación por una alimentación inadecuada y el incremento de las enfermedades antes mencionadas.

Respecto a la información nutricional obligatoria, ésta incluirá el valor energético y las cantidades de grasas, ácidos grasos saturados, hidratos de carbono, azúcares, proteínas y sal.

El contenido de la información nutricional obligatoria podrá completarse con la indicación de la cantidad de una o varias de las siguientes sustancias: ácidos grasos monoinsaturados; ácidos grasos poliinsaturados; polialcoholes; almidón; fibra alimentaria; y cualquier vitamina o mineral que figure en el punto 1 de la parte A del anexo XIII que esté presente en cantidades significativas⁴².

A más tardar el 13 de diciembre de 2014, y teniendo en cuenta las pruebas científicas y la experiencia adquirida en los Estados miembros, la Comisión presentará un informe sobre la presencia de grasas trans en los alimentos y en la dieta general de la población de la UE. El objetivo de este informe será evaluar el impacto de los medios más adecuados para que los consumidores tomen decisiones más saludables con respecto a los alimentos y la dieta en general y que se fomente la producción de alimentos que representen alternativas más saludables para los consumidores, incluyendo, entre otros, la información sobre las grasas trans a los consumidores o las restricciones para su utilización. La Comisión presentará, si lo estima procedente, una propuesta legislativa junto a dicho informe.

Sin embargo, ante el importante problema de salud pública que provocan, la Agencia estadounidense del Medicamento y la Alimentación (FDA) anunció en noviembre de 2013 su intención de reducir la ingesta

de grasas por parte de la población mediante la eliminación paulatina de las grasas trans artificiales de los alimentos procesados.

Hay que tener en cuenta que la normativa comunitaria permite informar sobre el contenido de grasas insaturadas o saturadas en el etiquetado, pero no obliga a precisar qué porcentaje concreto de estas últimas son grasas trans.

Las grasas insaturadas, beneficiosas para la salud, aportan a nuestro cuerpo algunos nutrientes esenciales que el organismo no puede producir por sí mismo. Las grasas insaturadas se dividen a su vez en grasas monoinsaturadas (que reducen los niveles plasmáticos de colesterol asociado a las lipoproteínas LDL, “colesterol malo”, y elevan los niveles de lipoproteínas HDL, “colesterol bueno”) y grasas poliinsaturadas (formadas por ácidos grasos fundamentales para nuestro organismo que se encuentran principalmente en pescados azules, semillas oleaginosas y algunos frutos secos)⁴³.

En cuanto a las grasas saturadas, éstas se hallan de forma natural en los productos de origen animal (aunque también se encuentra un contenido elevado en productos de origen vegetal como el aceite de coco y el aceite de palma) y contribuyen al aumento de los niveles de colesterol en sangre. Dentro de esta categoría se incluyen también las grasas saturadas artificiales, es decir, grasas en origen insaturadas, pero que pasan a ser saturadas tras ser sometidas a un proceso artificial de hidrogenación.

A través de la técnica de hidrogenación, los aceites líquidos se transforman en mantecas y grasas semi-sólidas, más fáciles de manipular en el proceso de producción porque proporcionan una textura más atractiva, potencian el sabor, retrasan la fecha de caducidad de los productos y ello permite abaratar costes. Sin embargo, son mucho más perjudiciales que las saturadas presentes en la naturaleza, ya que son altamente aterogénicas y contribuyen a elevar los niveles de lipoproteínas LDL y los triglicéridos, hacien-

⁽⁴²⁾ Vitaminas A, D, E, K, C, vitaminas B 6 y B 12, tiamina, riboflavina, niacina, ácido fólico, biotina, ácido pantoténico, potasio, cloro, calcio, fósforo, magnesio, hierro, zinc, cobre, manganeso, flúor, selenio, cromo, molibdeno y yodo.

⁽⁴³⁾ Entre ellos los ácidos linoleico y linolénico, más conocidos como omega 6 y omega 3 respectivamente. Además, las grasas poliinsaturadas también son beneficiosas a nivel cerebral, como prevención de patologías que abarcan desde déficits de atención con hiperactividad, a depresiones, Alzheimer, Parkinson, etc.

do descender a la vez los niveles de lipoproteínas HDL⁴⁴. Existen, por tanto, suficientes motivos para controlar y evitar las denominadas grasas trans, pero por el momento habrá que esperar para ver si la Comisión decide o no restringir o eliminar su uso dentro de la UE en un futuro próximo.

Por otro lado, tanto el valor energético como la cantidad de nutrientes se expresarán por 100 g. o por 100 ml. Si bien es cierto que podrán expresarse, además, por porción o por unidad de consumo de forma fácilmente reconocible para el consumidor, a condición de que la porción o la unidad que se utilicen se exprese cuantitativamente en la etiqueta y se indique el número de porciones o de unidades que contiene el envase (la porción o unidad utilizada se indicará al lado de la información nutricional)⁴⁵.

Respecto a la presentación de la información nutricional obligatoria, las menciones indicadas en los apartados 1 y 2 del art.30⁴⁶ figurarán en el mismo campo visual y se presentarán, si el espacio lo permite, en formato de tabla con las cifras en columna y, si el espacio no lo permite, en formato lineal.

En los casos en los que el valor energético o la cantidad de nutrientes en un producto sea insignificante, la información sobre dichos elementos podrá sustituirse por una declaración del tipo: "Contiene cantidades insignificantes de...", que aparecerá indicada al lado de la información nutricional cuando ésta exista.

Por lo que se refiere a las formas adicionales de expresión y presentación, el valor energético y las cantidades de nutrientes podrán facilitarse a través de otras formas de expresión y/o presentación mediante formas o símbolos gráficos, además de mediante

texto o números, a condición de que se cumplan los siguientes requisitos: que se basen en estudios rigurosos y válidos científicamente sobre los consumidores y no induzcan a engaño; que su desarrollo sea el resultado de la consulta de un amplio abanico de los grupos interesados; que estén destinadas a facilitar la comprensión del consumidor sobre la contribución o la importancia del alimento en relación con el aporte energético y de nutrientes de una dieta; que estén respaldadas por pruebas científicas válidas que demuestren que el consumidor medio comprende tales formas de expresión y presentación⁴⁷; en el caso de otras formas de expresión, que estén basadas en la ingestas de referencia armonizadas que se establecen en el anexo XIII, o, a falta de ellas, en dictámenes científicos generalmente aceptados sobre ingestas de energía o nutrientes; que sean objetivas y no discriminatorias; y que su aplicación no suponga obstáculos a la libre circulación de mercancías.

Los Estados miembros podrán recomendar a los operadores de empresas alimentarias hacer uso de una o más formas de expresión o presentación de la información nutricional que consideren que mejor cumple los requisitos fijados y proporcionarán a la Comisión los detalles relativos a dichas formas adicionales de expresión y presentación.

A más tardar el 13 de diciembre de 2017, y a la vista de la experiencia adquirida, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la utilización de formas adicionales de expresión y presentación, sus efectos en el mercado interior y la conveniencia de una mayor armonización al respecto. A tal efecto, los Estados proporcionarán a la Comisión

(⁴⁴) Hay que tener en cuenta que, al alterarse su estructura molecular, provocan efectos más perjudiciales que las grasas saturadas presentes de forma natural en la carne, los lácteos o los huevos y mayor riesgo de sufrir problemas cardiovasculares, cáncer y diabetes.

(⁴⁵) Por ejemplo, en algunas pizzas los valores constan por 100 g. y también por lo que equivaldría a la cuarta parte de la misma (138 g.). En el caso de algunas galletas los valores constan también por 5 galletas (30 g.) e incluso por una galleta individual (6 g.). En el atún, además de los valores por 100 g., se ofrece también la información por unidad de consumo, es decir, por cada una de las latas que contiene el paquete. Sin embargo, otros alimentos sólo expresan los valores por 100 ml., lo que significa que, por ejemplo en el caso de zumos cuyo envase contiene 330 ml., el consumidor tendría que estar calculando las calorías y los azúcares que consumiría realmente al beber ese producto.

(⁴⁶) Valor energético y cantidades de grasas, ácidos grasos saturados, hidratos de carbono, azúcares, proteínas y sal (contenidos que podrán completarse con ácidos grasos monoinsaturados, ácidos grasos poliinsaturados, polialcoholes, almidón, fibra alimentaria y vitaminas o minerales presentes en cantidades significativas).

(⁴⁷) Aunque en ningún momento el Reglamento define esta figura ni hace referencia a qué tipo de formación, nivel de conocimientos, etc. debe tener el consumidor medio (aunque, como luego veremos, quizás ya podamos adelantar que por lo menos hay que ser químico).

la información pertinente relativa al uso de esas formas adicionales de expresión o presentación en el mercado de su territorio. La Comisión podrá presentar, junto a dicho informe, propuestas de modificación de las disposiciones de la UE.

En cuanto a los alimentos exentos del etiquetado nutricional, cabe destacar, como ya sabemos, que las bebidas alcohólicas que contengan más del 1,2% en volumen de alcohol por el momento están exentas de la obligación de contemplar tanto la información nutricional como la lista de ingredientes. La Comisión deberá presentar, en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la nueva regulación, un informe sobre si las bebidas alcohólicas deben o no dejar de estar exentas en el futuro, en particular en lo que se refiere a la obligación de indicar el valor energético.

Pero, sobre todo, es necesario resaltar que también están exentos de etiquetado nutricional los alimentos no envasados, a pesar de tener un peso importante dentro de nuestra alimentación. Sin embargo, no hay ninguna norma comunitaria que obligue a facilitar al consumidor información nutricional respecto a este tipo de alimentos. La única posibilidad es que los Estados miembros decidan hacerlo dentro de sus respectivos ámbitos nacionales, puesto que el Reglamento les reconoce el derecho a establecer normas relativas a la información sobre alimentos no envasados.

2.3.- Información alimentaria voluntaria

La información alimentaria proporcionada voluntariamente cumplirá los siguientes requisitos:

- a) no inducirá a error al consumidor;
- b) no será ambigua ni confusa para los consumidores; y
- c) se basará en los datos científicos pertinentes.

Respecto a la presentación, no debe mostrarse ninguna información alimentaria voluntaria que merme el espacio disponible para la información alimentaria obligatoria. La cuestión es importante porque el propio Reglamento señala que la experiencia demuestra que, en muchos casos, se facilita a los consumidores información voluntaria en detrimento de la claridad de la información alimentaria obligatoria. Por ello sería conveniente facilitar algunos criterios a los operadores de empresas alimentarias con el fin de establecer un equilibrio entre ambos tipos de información.

Es innegable que en los últimos años se han produci-

do algunos cambios en la expresión y presentación de la información nutricional (distinta de la establecida por 100 g. o por 100 ml. o por porción) por parte de algunos Estados miembros y empresas del sector alimentario, que utilizan formas gráficas y/o símbolos. Estas otras formas de expresión y presentación quizás puedan ayudar a los consumidores a entender mejor la información nutricional, sin embargo, todavía no existen en la Unión Europea datos suficientes en ese sentido.

Por tanto, aunque en principio se autoriza el uso de formas alternativas sobre la base de los criterios establecidos en el Reglamento, la Comisión deberá preparar un informe sobre su uso, su efecto en el mercado interior y su posible armonización en el futuro. Para ello, los Estados miembros deben facilitar información a la Comisión, de modo que están facultados para pedir a los operadores de empresas alimentarias que comercialicen en el mercado de su territorio alimentos que lleven otras formas de expresión o presentación que notifiquen a las autoridades nacionales el uso de esas otras formas y las justificaciones pertinentes en relación con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Reglamento 1169/2011.

Por último, hay que señalar que la inclusión voluntaria de declaraciones de tipo nutricional y de propiedades saludables en las etiquetas de los alimentos deben ajustarse al Reglamento (CE) 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables de los alimentos.

Como vemos, la regulación es bastante pobre en este apartado y ello puede dar lugar a diferencias entre operadores económicos y entre países. Por ello sería conveniente determinar con claridad la información que puede facilitarse a título voluntario con el fin de evitar que la libertad de elección de los operadores de empresas alimentarias pueda inducir a error a los consumidores; así como con el fin de evitar el riesgo de que demasiados datos (no esenciales) puedan llevar a los consumidores a desistir de leer el etiquetado por falta de tiempo y de comprensión de la información.

2.4.- Medidas nacionales

En lo que se refiere a las materias específicamente armonizadas por el Reglamento 1169/2013, los Estados miembros no podrán adoptar ni mantener

medidas nacionales, salvo que lo autorice el Derecho de la Unión, en cuyo caso dichas medidas nacionales no pueden suponer un aumento de obstáculos a la libre circulación de mercancías (incluida la discriminación en relación con los alimentos de otros Estados miembros).

Por contra, los Estados miembros sí podrán adoptar medidas nacionales sobre las materias no específicamente armonizadas con la condición de que no prohíban, impidan o limiten la libre circulación de mercancías que sean conformes con el Reglamento.

Igualmente, los Estados miembros podrán adoptar medidas que exijan menciones obligatorias adicionales para categorías o tipos específicos de alimentos, siempre que ello esté justificado por al menos uno de los siguientes motivos:

- protección de la salud pública;
- protección de los consumidores;
- prevención del fraude;
- protección de la propiedad industrial y comercial, protección de indicaciones de procedencia y denominaciones de origen y prevención de la competencia desleal.

Por otro lado, también pueden tomar medidas en una serie de casos concretos, por ejemplo, respecto a la leche y los productos lácteos presentados en botellas de vidrio destinadas a su reutilización. Además, y hasta que se adopten disposiciones por parte de la UE, los Estados miembros podrán mantener medidas nacionales por lo que se refiere al listado de ingredientes en el caso de las bebidas con un grado alcohólico volumétrico superior a 1,2%. También respecto a la expresión de la cantidad neta de alimentos concretos; la indicación voluntaria de ingestas de referencia para uno o varios grupos de población específicos; y las indicaciones relativas a los alimentos no envasados a las que antes hacíamos referencia.

De acuerdo con el art.45 del Reglamento, el Estado miembro que considere necesario adoptar nueva legislación sobre información alimentaria notificará previamente a la Comisión y a los demás Estados miembros las medidas previstas, comunicando asimismo los motivos que las justifiquen.

Pero no hay que olvidar que la posibilidad de establecer medidas nacionales en determinados aspectos puede conllevar un aumento de la carga administrativa, así como problemas para la libre circulación de mercancías como consecuencia de la existencia de reglas nacionales diferentes y quizás incluso divergentes

En definitiva, existen decisiones importantes que el Reglamento deja en manos de los Estados miembros, algo poco coherente con el teórico proceso de armonización anunciado.

2.5.- Medidas transitorias

Como ya hemos apuntado, la nueva regulación modifica algunas normas, concretamente los Reglamentos 1924/2006 y 1925/2006, y deroga varias disposiciones (concretamente las Directivas 87/250/CEE, 90/496/CEE, 1999/10/CE, 2000/13/CE, 2002/67/CE y 2008/5/CE, así como el Reglamento 608/2004).

Con el fin de permitir a los operadores de empresas alimentarias adaptar el etiquetado de sus productos a los nuevos requisitos introducidos por el Reglamento 1169/2011, es necesario establecer períodos transitorios adecuados.

Hay que recordar que, aunque el Reglamento entró en vigor en 2011, éste será aplicable a partir del 13 de diciembre de 2014, salvo el art.9, apartado 1, letra I), es decir, la información nutricional, que será aplicable a partir del 13 de diciembre de 2016, y la parte B del anexo VI (relativa a los requisitos específicos sobre la designación de la “carne picada”), que será aplicable a partir del 1 de enero de 2014.

Por tanto, los alimentos que se hayan introducido en el mercado o se hayan etiquetado antes del 13 de diciembre de 2014 y no cumplan los requisitos establecidos por el Reglamento podrán comercializarse hasta que se agoten sus existencias.

En igual sentido, los alimentos que se hayan introducido en el mercado o se hayan etiquetado antes del 13 de diciembre de 2016, pero no cumplan los requisitos establecidos en el art.9, apartado 1, letra I), también podrán comercializarse hasta que se agoten sus existencias.

Y, de igual modo, los alimentos que se hayan introducido en el mercado o se hayan etiquetado antes del 1 de enero de 2014 y no cumplan los requisitos establecidos en la parte B del anexo VI podrán comercializarse hasta que se agoten sus existencias.

El Reglamento establece unos períodos transitorios suficientemente amplios para permitir a las empresas adaptarse a las nuevas exigencias. En este caso se ha establecido un período de tres años desde la entrada en vigor, excepto para el etiquetado nutricional obligatorio, que será aplicable cinco años después de su entrada en vigor (quizás un plazo demasiado

amplio tratándose de una información tan importante para la salud de los consumidores).

Si bien es cierto que cabe la posibilidad de que la información nutricional se proporcione de manera voluntaria entre el 13 de diciembre de 2014 y el 13 de diciembre de 2016, en ese caso ésta deberá cumplir lo establecido por los arts. 30 a 35⁴⁸.

3.- Documento de 2013 “Preguntas y Respuestas relativas a la aplicación del Reglamento (UE) 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor”

Siguiendo un planteamiento informal, la Dirección General de Salud y Consumidores de la Comisión (DG SANCO) creó un grupo de trabajo compuesto por expertos de los Estados miembros con el fin de responder a una serie de cuestiones y ha publicado un documento orientativo sobre la aplicación del Reglamento 1169/2011.

Aunque resulta curioso que la Dirección General haya considerado necesario emitir, antes de la aplicación de la norma, un documento interpretativo de la misma (parece ponerse así en tela de juicio la claridad y precisión del propio Reglamento).

El resultado ha sido el documento presentado el 31 de enero de 2013 bajo el título “Preguntas y respuestas relativas a la aplicación del Reglamento (UE) nº 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor”⁴⁹.

Dicho documento pretende ayudar a todos los agentes de la cadena alimentaria, así como a las autoridades nacionales competentes, a comprender mejor y aplicar correctamente el Reglamento. Sin embargo, no tiene valor jurídico alguno y, en caso de conflicto, la interpretación de la legislación incumbe en última instancia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El texto elaborado por el grupo de expertos contiene una serie de preguntas y respuestas divididas en dos

partes: una relativa a los requisitos generales de etiquetado y otra a la información nutricional. Nos centraremos ahora en algunos de los aspectos más relevantes.

3.1.- Requisitos generales de etiquetado

Como ya sabemos, en el caso de los alimentos envasados, la información alimentaria obligatoria debe figurar directamente en el envase o en una etiqueta sujeta al mismo. Las etiquetas deben ser fácilmente visibles, claramente legibles y, en su caso, indelebles. La información alimentaria obligatoria no debe estar disimulada, tapada o separada por ninguna otra indicación o imagen, ni por ningún otro material interpuesto. Por lo tanto, las etiquetas no han de poder quitarse fácilmente de forma que se comprometa la disponibilidad o la accesibilidad de la información alimentaria obligatoria para el consumidor.

Por otro lado, para garantizar que el espacio disponible en las etiquetas de los alimentos es utilizado por los operadores de empresas alimentarias de una manera equilibrada, la legislación debe exigir que no se muestre información alimentaria voluntaria que merme el espacio disponible para la información alimentaria obligatoria.

Puede utilizarse cualquier tipo de etiqueta que cumpla los criterios citados anteriormente. En el caso de las etiquetas desprendibles fijadas al envase, puede realizarse una evaluación caso por caso (algo que resulta poco práctico) para comprobar si se cumplen los requisitos generales sobre la disponibilidad y colocación de la información obligatoria (además, debe prestarse especial atención a la facilidad para encontrar la información alimentaria que figura en este tipo de etiquetas). En el caso de un envase múltiple, que contiene artículos envasados individualmente y que son vendidos por los productores a los mayoristas o minoristas, el Documento se pregunta si deben figurar en cada artículo envasado individualmente las indicaciones obligatorias requeridas de conformidad con los

⁴⁸) Relativos al contenido de la información nutricional, el cálculo del valor energético, la expresión por 100 g o por 100 ml, la expresión por porción o por unidad de consumo, la presentación y las formas adicionales de expresión y presentación.

⁴⁹) http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/docs/qanda_application_req1169-2011_es.pdf

arts.9 y 10 del Reglamento. Hay que tener en cuenta que esta operación se refiere a una fase anterior a la venta al consumidor final cuando no hay venta ni suministro a colectividades. A este respecto, las indicaciones obligatorias requeridas deben figurar en uno de los lugares siguientes: en el envase (es decir, en el envase múltiple); en una etiqueta fijada al mismo; o en los documentos que acompañan al alimento al que se refieren o han sido enviados antes de la entrega o en el momento de la misma. En estos casos, sin embargo, deberán figurar también las siguientes menciones en el embalaje exterior en que los alimentos envasados se presenten para su comercialización: la denominación del alimento, la fecha de duración mínima o la fecha de caducidad, las condiciones especiales de conservación y/o las condiciones de utilización, el nombre o la razón social y la dirección del operador de la empresa alimentaria.

Por tanto, según el Documento orientativo no es necesario que cada artículo envasado esté etiquetado individualmente. No obstante, si el mayorista o minorista decide vender al consumidor final los artículos envasados individualmente, debe asegurarse de que figuran en cada uno de ellos las menciones obligatorias requeridas de conformidad con los arts. 9 y 10 del Reglamento, sobre la base de la información que figure en el envase o en una etiqueta fijada a éste o en los documentos comerciales de acompañamiento (aunque en ningún momento se establece ni cómo ni qué sucede si no lo hace).

En el caso de un envase múltiple que se vaya a vender a una colectividad y consista en artículos envasados individualmente, las menciones obligatorias deben figurar directamente en el envase múltiple o en una etiqueta fijada al mismo. No obstante, si los artículos envasados individualmente (dentro del envase múltiple) son unidades de venta destinadas al consumidor final, la información obligatoria debe figurar también en cada artículo individual (¿y si no es así?)⁵⁰.

Por otro lado, si la superficie mayor de estos artículos individuales es inferior a 10 cm², la información obligatoria que debe figurar en el envase o en la etiqueta queda limitada a lo siguiente: la denominación del alimento; todo ingrediente o coadyuvante tecnológico que figure en el anexo II o derive de una sustancia o producto que figure en dicho anexo que cause alergias o intolerancias y se utilice en la fabricación o la elaboración de un alimento y siga estando presente en el producto acabado, aunque sea de una forma modificada; la cantidad neta del alimento; y la fecha de duración mínima o la fecha de caducidad. La lista de ingredientes debe facilitarse mediante otros medios (aunque nos preguntamos cuáles) o ponerse a disposición de los consumidores que la soliciten (y también nos preguntamos cómo).

Teniendo en cuenta las distintas formas de entregar los alimentos a los consumidores finales en establecimientos de colectividades, cabe señalar que las tarritas monodosis (por ejemplo, mermeladas, miel, mostaza) que se presentan como parte de una comida no se consideran unidades de venta. Por tanto, sería suficiente que, en tales casos, la información alimentaria figurara en el envase múltiple. Sin embargo, la información obligatoria sobre los alérgenos debe estar a disposición del consumidor final (la cuestión que se plantea es cómo debe indicarse la presencia en el alimento en cuestión de sustancias o productos que causan alergias o intolerancias porque el documento tampoco apunta nada en ese sentido).

Como ya sabemos, en el caso de envases o recipientes cuya superficie mayor sea inferior a 10 cm², puede omitirse la lista de ingredientes. Sin embargo, si no hay lista de ingredientes, es obligatorio indicar la presencia de sustancias o productos que causan alergias o intolerancias en el alimento en cuestión mediante la inclusión de la palabra "contiene" seguida del nombre de la sustancia o producto que causa alergias o intolerancias.

Se aplica la regla general según la cual no es preciso

⁽⁵⁰⁾ Un ejemplo real: flanes ofrecidos como postre en una comida servida en una cafetería (en la tapa sólo consta el lote y la fecha de caducidad). ¿Debe informarnos de algo la cafetería? ¿Cómo debe hacerlo, oralmente, con un cartel informativo al lado del menú? ¿Tiene obligación de guardar el envoltorio del paquete múltiple por si el consumidor se lo pide para conocer el contenido concreto de lo que va a ingerir como postre? ¿Se le puede exigir a la cafetería algún tipo de responsabilidad?

indicar la presencia de sustancias o productos que causan alergias o intolerancias cuando la denominación del alimento haga referencia claramente a la sustancia o producto de que se trate (en tal caso no es necesario destacar ni resaltar de otra manera las sustancias o productos que causan alergias o intolerancias).

Respecto al etiquetado de alérgenos en alimentos no envasados, se plantea la siguiente duda: ¿los operadores de empresas alimentarias deben facilitar, solo a petición de los consumidores, información sobre las sustancias o productos que causan alergias o intolerancias utilizados en la fabricación o en la preparación de alimentos no envasados? Y la solución que da el Documento de interpretación es que no. Las indicaciones relativas a las sustancias o productos que causan alergias e intolerancias enumeradas en el anexo II son obligatorias cuando se utilizan en la fabricación de un alimento no envasado. Tal información debe estar disponible y ser fácilmente accesible, de forma que el consumidor esté informado de que el alimento no envasado contiene sustancias o productos que pueden causar alergias e intolerancias. Por tanto, no es posible limitar la información sobre las sustancias o los productos que causan alergias o intolerancia a los casos en que la pidan los consumidores. La cuestión a la que tampoco da solución el Documento es a cómo debe facilitarse esa información a los consumidores en la práctica (así que, como vemos, éste no resulta muy útil).

Por otra parte, y en caso de que los alimentos envasados se comercialicen por medio de la venta a distancia, ¿el operador de empresas alimentarias debe proporcionar el “número de lote” antes de que se realice la compra con arreglo a la Directiva 2011/91/UE⁵¹?

La “información alimentaria obligatoria” engloba todas las menciones cuya comunicación al consumidor final

es exigida por las disposiciones de la Unión. El número de lote que se establece en la Directiva 2011/91/UE constituye una valiosa fuente de información cuando surgen problemas o cuando los productos alimenticios presentan un peligro para la salud de los consumidores y se define como conjunto de unidades de venta de un producto alimenticio, producido, fabricado o envasado en circunstancias prácticamente idénticas. Sin embargo, se considera que esta información no está destinada al consumidor final, sino que se trata esencialmente de una herramienta dirigida a garantizar la trazabilidad y que no afecta a la elección de los consumidores⁵². Por tanto, aplicando un enfoque pragmático, según el Documento no debe haber ninguna obligación de proporcionar esta información antes de que se realice la compra.

¿Existe alguna exención respecto a los nanomateriales? El Documento de interpretación señala que los nanomateriales artificiales no deben incluirse en la lista de ingredientes si están en forma de uno de los siguientes componentes: aditivos alimentarios y enzimas alimentarias cuya presencia en un alimento se deba únicamente al hecho de que estaban contenidos en uno o varios ingredientes del mismo de acuerdo con el principio de transferencia, siempre que ya no cumplan ninguna función tecnológica en el producto acabado o que se utilicen como coadyuvantes tecnológicos; soportes y sustancias que no son aditivos alimentarios, pero se utilizan del mismo modo y con el mismo fin que los soportes y se emplean en las dosis estrictamente necesarias; así como sustancias que no sean aditivos alimentarios, pero que se utilicen del mismo modo y para los mismos fines que los coadyuvantes tecnológicos y que todavía se encuentren presentes en el producto acabado, aunque sea en forma modificada⁵³.

⁽⁵¹⁾ Directiva 2011/91/UE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a las menciones o marcas que permitan identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio.

⁽⁵²⁾ De hecho, el art.5 de la Directiva 2011/91 establece que, cuando la fecha de duración mínima o la fecha de caducidad figure en el etiquetado, el producto alimenticio podrá no ir acompañado de la indicación del lote, siempre que dicha fecha tenga, por lo menos, el día y el mes indicados claramente y en ese orden.

⁽⁵³⁾ Sin embargo, no parece que sea lo más adecuado cuando todavía no existen métodos e instrumentos validados de detección y análisis de los posibles efectos y peligros de los nanomateriales para la salud.

Otra cuestión que se plantea es si pueden los operadores de empresas alimentarias comercializar productos etiquetados de conformidad con el Reglamento antes del 13 de diciembre de 2014. El Documento ofrece una respuesta positiva siempre que no exista conflicto con los requisitos en materia de etiquetado de la Directiva 2000/13/CE, que seguirá vigente hasta el 12 de diciembre de 2014⁵⁴.

Asimismo, es importante determinar si es obligatoria la indicación de la fecha de congelación o de la fecha de primera congelación en los casos en los que el producto se haya congelado en más de una ocasión en el etiquetado de la carne congelada, de los preparados de carne congelados y de los productos de la pesca no transformados congelados cuando estos artículos no estén envasados. La respuesta del Documento es que no, que la fecha de congelación sólo es obligatoria cuando esos artículos estén envasados (si bien es cierto que los Estados miembros pueden decidir ampliar este requisito a los artículos no envasados).

La respuesta del Documento es realmente sorprendente porque da por supuesto y acepta que se produce esa práctica, a pesar de que la congelación y posterior descongelación de determinados alimentos (en particular los productos de carne y pescado) limita su posible uso posterior y puede también afectar a su seguridad, gusto y calidad.

El Documento también se plantea en qué casos la denominación de un alimento debe incluir una indicación de la presencia de agua añadida superior al 5% del peso del producto acabado: en productos cárnicos y preparados de carne que tienen la apariencia de un corte, conjunto, loncha, parte o canal de carne; así como en productos de la pesca y productos de la

pesca preparados que tienen la apariencia de un corte, conjunto, loncha, parte, filete o de un producto de la pesca entero.

Hay que tener en cuenta que la adición de agua aumenta el peso de los preparados de carne o de pescado, así que el objetivo es proteger al consumidor de las prácticas desleales y engañosas cuando se añade agua durante el proceso de fabricación sin ningún tipo de justificación tecnológica.

3.2.- Información nutricional

El Documento de interpretación apunta que las normas relativas a la información nutricional establecidas en el Reglamento no se aplican a todos los alimentos. No se aplican a los complementos alimenticios, las aguas minerales naturales y los productos alimenticios destinados a una alimentación especial porque cuentan con sus propias normas específicas de etiquetado nutricional.

Las cantidades de nutrientes se expresarán por 100 g o por 100 ml y el valor energético en kilojulios (Kj) y kilocalorías (kcal) por 100 g o por 100 ml de alimento. Pueden declararse, además, por porción o unidad de consumo de alimento. La porción o unidad de consumo debe ser fácilmente reconocible por el consumidor y estar cuantificada en la etiqueta al lado de la información nutricional. Asimismo, el número de porciones o unidades contenidas en el envase debe figurar en la etiqueta.

Cuando los porcentajes de las ingestas de referencia se expresen por 100 g o por 100 ml, la información nutricional deberá incluir la siguiente indicación: "Ingesta de referencia de un adulto medio (8400 Kj /

⁽⁵⁴⁾ Por ejemplo, con arreglo a la Directiva 2000/13/CE, la fecha de duración mínima debe estar en el mismo campo visual que la denominación de venta del producto, la cantidad neta (en el caso de los productos alimenticios envasados) y el grado alcohólico volumétrico adquirido (en el caso de las bebidas que contengan un grado alcohólico volumétrico superior al 1,2%). Pues bien, en virtud del nuevo Reglamento, ya no es necesario que la fecha de duración mínima figure en el mismo campo visual, lo que significa que, en caso de que los operadores de empresas alimentarias cumplieran el Reglamento antes de su aplicación, es decir, antes del 13 de diciembre de 2014, estarían infringiendo en ese punto concreto la citada Directiva.

2000 kcal)". Cuando se proporcione voluntariamente información nutricional, deberán seguirse las normas del etiquetado nutricional obligatorio. Sin embargo, en el caso de las bebidas alcohólicas, la información nutricional no es obligatoria o puede limitarse al valor energético (no es necesario ningún formato específico); y, en el caso de los alimentos no envasados, la información nutricional podrá limitarse al valor energético o al valor energético y la cantidad de grasas, ácidos grasos saturados, azúcares y sal. Además, en el caso de los alimentos no envasados, la información nutricional podrá expresarse sólo por porciones o por unidades de consumo, siempre que esté cuantificada la porción o unidad de consumo y se indique el número de porciones/unidades (observemos que las exigencias siempre son menores cuando se trata de alimentos no envasados).

Pero existen más exenciones. Salvo que se efectúe una declaración nutricional o una declaración de propiedades saludables, hay una larga lista de productos exentos del etiquetado nutricional obligatorio: productos sin transformar que incluyen un solo ingrediente o una sola categoría de ingredientes; productos transformados cuya única transformación ha consistido en ser curados y que incluyen un solo ingrediente o una sola categoría de ingredientes; agua destinada al consumo humano, incluida aquella cuyos únicos ingredientes añadidos son el anhídrido carbónico o los aromas; una planta aromática, una especia o mezclas de ellas; sal y sucedáneos de la sal; edulcorantes de mesa; extractos de café y extractos de achicoria, granos de café enteros o molidos y granos de café descafeinado enteros o molidos; infusiones de hierbas y frutas, té, té descafeinado, té instantáneo o soluble, o extracto de té, té instantáneo o soluble o extracto de té descafeinados, que no contengan más ingredientes añadidos que aromas que no modifiquen el valor nutricional del té; vinagres fermentados y sus sucedáneos, incluidos aquellos cuyos únicos ingredientes añadidos son aromas; aromas; aditivos alimentarios; coadyuvantes tecnológicos; enzimas alimentarias; gelatina; compuestos para espesar mermelada; levadura; gomas de mascar; alimentos en envases o recipientes cuya superficie mayor sea inferior a 25 cm²; alimentos, incluidos los elaborados artesanalmente, directamente suministrados por el fabricante en pequeñas cantidades al consumidor final o a establecimientos minoristas locales que abastecen directamente al consumidor final; bebidas alcohólicas (que contengan más de un 1,2 % de alcohol); y ali-

mentos no envasados (a menos que lo requieran medidas nacionales).

¿Qué otros nutrientes pueden declararse? La información nutricional obligatoria también puede completarse con la indicación de la cantidad de una o varias de las siguientes sustancias: ácidos grasos monoinsaturados; ácidos grasos poliinsaturados; polialcoholes; almidón; fibra alimentaria; vitaminas y minerales. Estos nutrientes se deben declarar por 100 g o por 100 ml y se pueden declarar, además, por porción o por unidad de consumo del producto. Sin embargo, en el caso de los alimentos no envasados, la declaración nutricional podrá facilitarse únicamente por porción o por unidad de consumo.

Por otro lado, hay una serie de vitaminas y minerales que pueden figurar en la etiqueta en caso de que esté presente en cantidades significativas. Se considera cantidad significativa el 15% de los valores de referencia de nutrientes suministrados por 100 g o 100 ml en el caso de los productos que no sean bebidas; el 7,5% de los valores de referencia de nutrientes suministrados por 100 ml en el caso de las bebidas; o el 15% de los valores de referencia de nutrientes por porción, si el envase solamente contiene una porción. El Documento también plantea la pregunta de cuándo puede utilizarse la declaración de que el contenido de sal se debe exclusivamente al sodio presente de forma natural en el alimento. Esa declaración sólo puede aparecer al lado del etiquetado nutricional en alimentos a los que no se ha añadido sal, tales como la leche, las hortalizas, la carne y el pescado. Por el contrario, cuando se haya añadido sal durante el proceso de transformación, o como resultado de la adición de ingredientes que contengan sal, por ejemplo, jamón, queso, aceitunas, anchoas, etc., no será posible utilizar este tipo de declaración.

Por otro lado, y de acuerdo con la normativa, la cantidad de sal comunicada en la declaración nutricional obligatoria se calcula utilizando la fórmula siguiente: $\text{sal} = \text{sodio} \times 2,5$. La pregunta es si debe incluirse en este cálculo todo el sodio procedente de cualquier ingrediente, por ejemplo, sacarina sódica, ascorbato sódico, etc. Y la respuesta del Documento es que sí, que el contenido equivalente en sal siempre debe obtenerse a partir del contenido total en sodio del producto alimenticio a través de la fórmula señalada.

¿Sería posible indicar solamente en kcal el valor energético cuando se repite voluntariamente la información nutricional en el campo visual principal? No, la información sobre el valor energético debe declararse

de forma sistemática, cada vez que se indique, tanto en kJ (kilojulios) como en kcal (kilocalorías).

¿Es posible indicar en la etiqueta el contenido de componentes de nutrientes voluntarios, por ejemplo, ácidos grasos omega 3, como componentes de ácidos grasos poliinsaturados? En principio no porque la declaración nutricional es una lista cerrada de valor energético y de nutrientes y no puede completarse con ninguna otra información nutricional. Aunque, si el nutriente u otra sustancia sobre los cuales se haya efectuado una declaración nutricional o de propiedades saludables no están incluidos en la declaración nutricional, la cantidad del nutriente o de otra sustancia sí puede indicarse en la etiqueta al lado de la información nutricional.

La información nutricional repetida voluntariamente en el campo visual principal (parte frontal del envase) únicamente debe contener información sobre el valor energético, o sobre el valor energético más grasas, ácidos grasos saturados, azúcar y sal. Esta información debe facilitarse también formando parte de la información nutricional obligatoria (parte posterior del envase). Sin embargo, es posible expresar esta información en la parte frontal del envase como porcentaje de las ingestas de referencia (además de los valores absolutos), aunque esta forma de expresión no se utilice en la información nutricional obligatoria.

¿Puede utilizarse la sigla IR? La mención “ingesta de referencia de un adulto medio (8400 KJ / 2000 kcal)” no puede modificarse y, si se utiliza la sigla IR para indicar ingesta de referencia, ésta debe explicarse en extenso en algún punto del envase.

¿Puede utilizarse la sigla CDO? No es posible utilizar el término “cantidad diaria orientativa” ni su sigla CDO en el contexto de la aplicación de los arts.32 y 33 del Reglamento (expresión por 100 g o por 100 ml y expresión por porción o por unidad de consumo). Hay que señalar que el concepto de “ingesta de referencia” es diferente de la noción de “cantidad diaria orientativa”, ya que el término ingesta de referencia no implica un consejo nutricional, a diferencia de lo que sucede en el otro caso. No hay ningún consejo nutricional para consumir, por ejemplo, 20 g de grasas sat-

uradas por día y los consumidores no deberían ser inducidos a creer que se trata de una cantidad mínima necesaria para mantener la salud.

El valor energético y las cantidades de nutrientes solamente pueden expresarse como porcentaje de las ingestas de referencia para los adultos. Sin embargo, el Reglamento requiere que la Comisión adopte actos de ejecución sobre la indicación de ingestas de referencia para grupos específicos de la población y es posible que, en el futuro, se disponga de ingestas de referencia para los niños. A la espera de la adopción de tales disposiciones por parte de la UE, los Estados miembros pueden adoptar normas nacionales que establezcan sobre una base científica ingestas de referencia para dichos grupos de población.

Otras preguntas que plantea el Documento se centran en determinar qué es una unidad de consumo y si pueden utilizarse pictogramas para definir una porción. La unidad de consumo debe ser fácil de reconocer para el consumidor y significa que puede consumirse individualmente⁵⁵. Y sí pueden utilizarse símbolos o pictogramas para definir tanto la porción como la unidad de consumo. En esos casos el Reglamento exige solamente que la unidad de consumo o la porción sean fácilmente reconocibles y estén cuantificadas en la etiqueta. Si se utilizan símbolos o pictogramas, su significado para el consumidor debe ser claro y no inducir a engaño.

¿Pueden utilizarse solamente imágenes para representar los nutrientes o el valor energético en lugar de palabras? No, la información nutricional obligatoria y la voluntaria deben ajustarse a cierto formato, que requiere que el valor energético y los nutrientes se indiquen en la etiqueta con su nombre. El principio general de que la información obligatoria debe presentarse con palabras y números es aplicable también a los casos en que se facilita información nutricional de forma voluntaria (aunque sí que pueden utilizarse pictogramas y símbolos de forma adicional).

Por último, cuando los productos estén destinados a su venta en más de un país, ¿es posible incluir información nutricional en el formato exigido por los Estados Unidos y Canadá, además de la información

(⁵⁵) Aunque una sola unidad de consumo no representa necesariamente una porción (por ejemplo, una onza de una tableta de chocolate podría ser una unidad de consumo, sin embargo, probablemente la porción se configuraría con más de una onza de chocolate).

nutricional que cumpla los requisitos del Reglamento? La respuesta del Documento es que no, puesto que una declaración nutricional en el formato requerido en esos países no se ajustaría a los requisitos de la UE y podría inducir a error al consumidor debido a los diferentes factores de conversión utilizados en ellos para calcular el valor energético y la cantidad de nutrientes.

4.- Consideraciones finales

En teoría, el Reglamento pretende armonizar y organizar de forma sistemática la información que los productores deben proporcionar a los consumidores sobre los productos alimentarios, pero también es preciso poner de manifiesto sus carencias, puesto que muchos aspectos importantes quedan en el aire, a resolver en el futuro o en manos de los Estados miembros (algo ciertamente contradictorio con un proceso de armonización dirigido a aportar seguridad jurídica).

Los datos científicos actualmente disponibles proporcionan una base suficientemente sólida que justifica la adopción de ciertas medidas. Sin embargo, existen aspectos en los que esas medidas son claramente insuficientes, por lo que, como señala González Vaqué, la doctrina pone en duda que el Reglamento sobre la información alimentaria mejore, racionalice o clarifique la legislación vigente relativa a la materia⁵⁶. En opinión de Vidreras Pérez, el legislador comunitario comete un error al adoptar Reglamentos que dejan la solución de las cuestiones más problemáticas o controvertidas para más tarde mediante futuros actos delegados o confiando a los Estados miembros la regulación de determinadas materias, ya que de ese modo sólo se logra generalizar la confusión entre los operadores económicos y se institucionaliza la inseguridad jurídica⁵⁷.

Por si fuera poco, el propio Reglamento reconoce en sus considerandos el bajo nivel de conocimientos de la población en materia de nutrición. Muchas veces se dice que somos lo que comemos, pero ¿sabemos lo que comemos? ¿Es cierto que carecemos de educación nutricional?

Comencemos por lo más fácil, ¿sabemos, por ejemplo, qué es exactamente una proteína, una vitamina, un hidrato de carbono o un mineral; qué aportan esas sustancias a nuestro organismo; y en qué cantidades deberíamos tomarlas para llevar una alimentación adecuada?

Pasemos ahora a un nivel “un poco” más complicado. ¿Sabemos, por ejemplo, qué es el E 221? Sulfitos destinados a matar bacterias. ¿Qué es el E 301? Ascorbato de sodio utilizado normalmente en la industria alimentaria como conservante (aunque parece que su uso reiterado puede tener algunos efectos adversos). ¿Qué es el E 250? Nitrito de sodio destinado a mantener el color rojo de la carne, que, al parecer, tiene efectos cancerígenos, provoca accidentes vasculares y destruye glóbulos rojos. ¿Qué es el E 951? Aspartamo, un edulcorante utilizado no sólo en los refrescos, sino también en distintos alimentos y medicamentos y del que se sospecha que puede provocar alteraciones neurológicas y riesgos para el cerebro.

¿Sabemos qué es el bisfenol A? Una sustancia química contaminante que está presente en el plástico polycarbonato con el que se fabrican las botellas, así como en las resinas epoxi, utilizadas, entre otras cosas, para recubrir el interior de las latas de comida y bebida. Cuando se calienta en determinadas condiciones, existe el riesgo de que pequeñas cantidades se desprendan de los recipientes de alimentos y bebidas, pasen a estos y sean ingeridas. Los estudios científicos revelan efectos tóxicos en el desarrollo del sistema nervioso y sobre el sistema inmunológico, cambios bioquímicos en el cerebro y aumento de la

⁽⁵⁶⁾ L. González Vaqué, *La nueva regulación del etiquetado de los alimentos en la UE: ¿estamos preparados para el día “D”, el 13 de diciembre de 2014?*, *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº4, 2013, p.39.

⁽⁵⁷⁾ C. Vidreras Pérez, *UE: legislar mal, peor y...con una pésima técnica jurídica*, *Gaceta del InDeAl*, vol.15, nº 2, 2013, pp. 9 y 10.

propensión a ciertos tumores. En 2011, la UE decidió eliminar el bisfenol A únicamente de los biberones infantiles⁵⁸, sin embargo, Francia ha ido más lejos. Basándose en un informe de la ANSES⁵⁹, Francia aprobó en diciembre de 2012 una Ley por la cual prohíbe la producción, importación, exportación y comercialización de materiales que contengan bisfenol A y estén en contacto con alimentos⁶⁰. El Informe de la ANSES muestra que podrían estar produciéndose efectos nocivos a niveles de concentración de esta sustancia más bajos de los que la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria ha venido sosteniendo como teóricamente “seguros”⁶¹.

¿Sabemos qué es una encima coagulante o qué es una emulsión natural estabilizadora, para qué sirven o cuáles son sus posibles efectos adversos? Y así podríamos continuar con una larga lista de números y nombres de sustancias que aparecen en las etiquetas de los productos que consumimos a diario.

Se supone que la información alimentaria debe ser clara, precisa y fácil de comprender, sin embargo, los consumidores tenemos que descifrar información técnica realmente compleja. Existe, por tanto, una falta de conocimientos técnicos suficientes y de nutrición que hace que no seamos capaces de interpretar toda la información que se exige que contenga el etiquetado. El ejemplo de los nanomateriales es claro en este sentido, pero no es el único.

¿Sabemos que se comercializan alimentos irradiados? La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) señala que la aplicación de radiaciones ionizantes a los alimentos es un proceso físico no térmico que se utiliza para prolongar la vida de los alimentos y/o para reducir posibles riesgos relacionados con la presencia de microorganismos patógenos y es necesario que se aplique con límites máximos

para evitar pérdidas de calidad o la inducción de procesos tóxicos.

La Directiva 1999/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de febrero de 1999, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre alimentos e ingredientes alimentarios tratados con radiaciones ionizantes establece que la irradiación de productos alimenticios sólo podrá autorizarse cuando esté justificada y sea necesaria desde el punto de vista tecnológico; no presente peligro para la salud; sea beneficiosa para el consumidor; y no se utilice como sustituto de medidas de higiene y medidas sanitarias ni de procedimientos de fabricación o agrícolas correctos. Además, todo alimento tratado con radiación ionizante o que contenga ingredientes tratados con radiación ionizante debe estar etiquetado.

Sin embargo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a alimentos e ingredientes alimentarios autorizados para el tratamiento con radiación ionizante en la Comunidad⁶² recoge algunas críticas por parte de las organizaciones de consumidores, ya que consideran que la irradiación no es necesaria si se aplican buenas prácticas de higiene y que la prolongación del periodo de conservación no sirve a los intereses de los consumidores, sino a los intereses de los productores. En su opinión se debería dar prioridad a la mejora de la elaboración de los alimentos a nivel primario, en el almacenamiento y en los procesos de fabricación.

Por otro lado, parte de la industria alimentaria, en particular los productores y comerciantes de productos cárnicos, frutos secos y hortalizas secas, patatas, productos lácteos, copos de cereales y té, no se muestra favorable a incluir sus productos en la lista de autorizaciones. Consideran que los procedimientos

(58) Directiva 2011/8/UE de la Comisión, de 28 de enero de 2011, que modifica la Directiva 2002/72/CE por lo que se refiere a la restricción de uso de bisfenol A en biberones de plástico para lactantes.

(59) “Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l’Alimentation, de l’Environnement et du Travail”.

(60) A partir de enero de 2013 para cualquier producto alimentario destinado a niños de 0 a 3 años y a partir de enero de 2015 para todos los demás productos destinados a cualquier sector de población, obligando a que hasta esa fecha estén provistos de un etiquetado de advertencia.

(61) Sobre este informe y otros estudios científicos ver más ampliamente el documento “Hogar sin tóxicos. Propuesta para la urgente prohibición legal del Bisfenol-A en cualquier tipo de material en contacto con alimentos y bebidas en España” (www.vivosano.org).

(62) COM (2001) 472 final de 8 de agosto de 2001.

actuales son suficientes para asegurar una buena higiene y que, por tanto, no existe necesidad desde el punto de vista tecnológico. Además, la irradiación de frutas y hortalizas frescas para inhibir la germinación y retrasar la maduración podrían inducir a los consumidores a dudar de la edad y la frescura de los productos. Asimismo, apuntan que la irradiación de los alimentos podría usarse como sustituto de las buenas prácticas de higiene y que ello podría desencadenar prácticas comerciales desleales.

Por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión relativa a los alimentos e ingredientes alimentarios autorizados para el tratamiento con radiación ionizante en la Comunidad⁶³ pone de manifiesto que en la UE se venden alimentos sometidos ilegalmente a radiación ionizante no etiquetados; que el tratamiento con radiación ionizante reduce algunos nutrientes y origina productos radiolíticos en algunos alimentos, lo cual puede provocar riesgos para la salud; que las radiaciones pueden contribuir a ocultar unas deficientes condiciones de higiene en determinados sectores de la producción alimentaria, como la acuicultura y la transformación de gambas y camarones; y que carecemos de datos suficientes sobre los efectos a largo plazo sobre la salud de una dieta basada en gran parte en alimentos tratados con radiación ionizante y que deberían investigarse cuanto antes los riesgos potenciales para la salud.

Por ello pide a la Comisión que colabore con la OMS para encargar y difundir estudios sobre la seguridad de los alimentos irradiados para la salud de los consumidores y la de los trabajadores que intervengan en el proceso; que fomente el desarrollo y la validación de sustitutos seguros y eficaces de la fumigación química y del metilbromuro para la desinfección de los alimentos; y que en las evaluaciones de los riesgos para la salud humana se considere la mayor sensibilidad de los niños a la exposición a los productos

químicos y a la supresión de nutrientes en los alimentos.

Hay que tener en cuenta que cualquier tratamiento supone una modificación de las características organolépticas de los alimentos y que la irradiación no constituye una excepción en ese sentido. Pueden producirse alteraciones en las propiedades nutritivas y el contenido de vitaminas (por ejemplo, en el caso de la carne se producen alteraciones especialmente en el color, además de mermas en el sabor y presencia de aromas extraños). Las alteraciones o modificaciones se deben a la formación de sustancias reactivas muy inestables, denominadas radiolíticas, que podrían poseer cierta toxicidad por su capacidad para inducir oxidación celular.

Asimismo, se plantean dudas respecto a cuál debería ser la dosis de radiación recomendable para evitar la aparición de problemas organolépticos y de salud. Algunos estudios recomiendan que no sea superior a 2 KGy, pero la OMS considera segura una dosis de 10 KGy para que el producto no sea radiactivo⁶⁴. Por último, también es motivo de preocupación la posible relación existente entre radiación y transferencia de materiales de los envases a los alimentos que los contienen.

Como podemos comprobar, existe demasiada distancia entre los procesos técnicos y el conocimiento social, ya que no sólo se trata de disponer de la información, sino también de una adecuada formación que nos permita interpretarla.

Por otro lado, hay que destacar el peso del entorno en nuestros hábitos de consumo. La publicidad, el cine, la moda, los medios de comunicación y las nuevas tecnologías influyen en el comportamiento de los consumidores y, especialmente, en el de los niños.

El Parlamento Europeo, en el Libro Blanco "Estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad"⁶⁵, destaca que la publicidad alimentaria representa casi la

⁽⁶³⁾ COM (2001) 472-C5-0010/2002-2002/2008 (COS).

⁽⁶⁴⁾ De acuerdo con el anexo II de la Directiva 1999/2/CE antes citada, los productos alimenticios sólo podrán tratarse con los siguientes tipos de radiaciones ionizantes: a) rayos gama procedentes de radionucleidos cobalto 60 o cesio 137; b) rayos X generados por aparatos que funcionen con una energía nominal (energía cuántica máxima) igual o inferior a 5 MeV; y c) electrones generados por aparatos que funcionen con una energía nominal (energía cuántica máxima) igual o inferior a 10 MeV.

⁽⁶⁵⁾ DOUE 2010/C 8 E/18 de 14 de enero de 2010.

mitad de la publicidad total emitida durante las franjas horarias de audiencia infantil en televisión y que existen pruebas claras de que la publicidad televisiva influye en los modelos de consumo de los niños de 2 a 11 años.

De acuerdo con Amarilla Mateu, en el ámbito de la salud alimentaria es fundamental diferenciar entre “publicidad”, donde únicamente se resaltan los aspectos positivos del alimento con el fin de aumentar las ventas, del concepto de “información”, donde se indican tanto los aspectos positivos como negativos, con el fin de permitir verdaderamente al destinatario decidir con autonomía⁶⁶.

Pero lo cierto es que estamos sometidos a una presión comercial constante porque existen grandes intereses económicos por parte de los grupos industriales de la alimentación. Además, a los medios de comunicación tradicionales se suman otras nuevas formas de comercialización a través de Internet y nuevas formas de publicidad a través de distintos medios electrónicos como, por ejemplo, los denominados “juegos publicitarios” recibidos en el teléfono móvil, la mensajería instantánea, los videojuegos, los juegos interactivos, los juegos en línea, menús desplegados, mensajes de texto, etc.

Sin duda, las campañas educativas e informativas pueden constituir un importante instrumento de ayuda al consumidor, pero tanto la actuación institucional como los recursos destinados a ello suelen ser insuficientes.

El Ministerio de Sanidad español, en su Estrategia para la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad (NAOS), señala que una alimentación poco saludable y no practicar actividad física con regularidad son las principales causas de las enfermedades crónicas más importantes.

Asimismo, pone de manifiesto el elevado consumo de

alimentos hipercalóricos, es decir, con alto contenido de grasas y azúcares. Las dietas tradicionales han sido reemplazadas rápidamente por otras con una mayor cantidad de grasa, principalmente de origen animal, y más azúcar añadido en los alimentos, unido a una disminución de la ingesta de carbohidratos complejos y de fibra. Estos cambios alimentarios se combinan con cambios de conductas que suponen una reducción de la actividad física tanto en el trabajo como durante el tiempo de ocio.

Una alimentación y nutrición adecuadas son importantes en todas las etapas de la vida, pero particularmente durante la infancia. La dieta de los niños y adolescentes se caracteriza por un exceso de carnes, embutidos, lácteos y alimentos con alta densidad energética, como productos de bollería y bebidas carbonatadas (ricos en grasas y azúcares refinados, respectivamente) y por un déficit en la ingesta de frutas, verduras y cereales.

Además, es preocupante que muchos niños acudan al colegio sin haber desayunado nada (problema que se ha agravado todavía más con la situación económica actual), ya que se ha demostrado que la prevalencia de la obesidad es superior en aquellas personas que toman un desayuno escaso o lo omiten. Sin duda, la infancia es un periodo crucial para actuar sobre la conducta alimentaria, ya que las costumbres adquiridas en esta etapa van a ser determinantes del estado de salud del futuro adulto⁶⁷.

Entre sus recomendaciones, el Ministerio de Sanidad y Consumo señala que cuanto mayor variedad de alimentos exista en la dieta, mayor garantía de que la alimentación es equilibrada y de que contiene todos los nutrientes necesarios. Los cereales (pan, pasta, arroz, etc.), las patatas y legumbres deben constituir la base de la alimentación, de manera que los hidratos de carbono representen entre el 50% y el

⁽⁶⁶⁾ N. Amarrilla Materu, *Salud Alimentaria. Diferencias entre información y publicidad*, en “El derecho a la información en salud alimentaria”, Eupharlaw, Madrid, 2006, p.32.

⁽⁶⁷⁾ Es un periodo determinante para inculcar los conocimientos necesarios para adoptar un estilo de vida saludable y las escuelas deberían desempeñar un papel fundamental en este sentido. Un buen ejemplo de ello es el programa EPODE que Francia puso en marcha en 2004 con el objetivo de luchar contra la obesidad infantil. A través de las reformas educativas y los debates sobre qué asignaturas deben o no impartirse, no estaría de más recordar que sería altamente beneficioso para la sociedad en su conjunto que los planes de estudios escolares incluyeran una asignatura sobre nutrición y salud.

60% de las calorías de la dieta. Se recomienda que las grasas no superen el 30% de la ingesta diaria, debiendo reducirse el consumo de grasas saturadas y ácidos grasos trans. Las proteínas deben aportar entre el 10% y el 15% de las calorías totales, debiendo combinar proteínas de origen animal y vegetal. Se debe incrementar la ingesta diaria de frutas, verduras y hortalizas hasta alcanzar, al menos, 400 g/día (esto es, consumir, como mínimo, 5 raciones al día de estos alimentos). Se debe moderar el consumo de productos ricos en azúcares simples, como golosinas, dulces y refrescos. También reducir el consumo de sal, de toda procedencia, a menos de 5 g/día y promover la utilización de sal yodada. Así como beber entre uno y dos litros de agua al día.

Por su parte, el Parlamento Europeo, en el Libro Blanco "Estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad"⁶⁸, recomienda dejar de vender en los centros escolares alimentos y bebidas con alto contenido en grasas, sal o azúcar y con pobre valor nutricional. Pide a los Estados miembros, a las entidades locales y a las autoridades escolares que garanticen la oferta de productos sanos en las máquinas expendedoras de los centros educativos. Pide la modificación de los textos comunitarios para que el sector de las frutas y hortalizas pueda beneficiarse de un tipo de IVA muy reducido inferior al 5%. Pone de manifiesto que los ácidos grasos trans procesados industrialmente suponen una amenaza grave y plantea una iniciativa legislativa destinada a eliminarlos de los productos alimenticios en la UE. Pide a las empresas del sector que revisen el tamaño de las raciones individuales. Y solicita que se analice el papel que desempeñan los potenciadores artificiales del sabor como los glutamatos⁶⁹, los guanilatos⁷⁰ y los inosinatos⁷¹, sobre todo,

en platos preparados y alimentos producidos industrialmente. Se considera que estas sustancias estimulan el apetito, tienen efectos adictivos y son causantes de sobrepeso y obesidad, por lo que sería necesario establecer límites respecto a las cantidades que pueden añadirse a los alimentos o eliminarlas.

De modo que no se trata sólo de que los alimentos muestren la información exigida por las normas (trasladando por otra parte así la responsabilidad de la interpretación de toda esa información al consumidor), sino sobre todo de que se comercialicen alimentos libres de tóxicos.

Los estudios científicos indican que los compuestos tóxicos persistentes (CTP) contribuyen a causar una parte muy importante de las enfermedades que sufre nuestra sociedad. El Catedrático de Salud Pública Miquel Porta ha realizado un estudio en el que pone de manifiesto que la totalidad de la población española tiene un cierto número de compuestos tóxicos persistentes en su organismo (como mínimo tres de los diecinueve compuestos analizados)⁷². La principal vía de entrada de los CTP a nuestro organismo es la dieta (más del 90% de los tóxicos que acumulamos en nuestro organismo proceden de las grasas de origen animal), pero también lo hacen a través de los medicamentos y la contaminación ambiental.

Existen aproximadamente 100.000 productos químicos en uso y sólo de un 10% de ellos existe un perfil concreto sobre toxicidad. De modo que nuestro modelo industrial alimentario nos expone a todos a convertirnos en receptores ambulantes de químicos y eso, antes o después, pasa factura a nuestra salud. Se dice que las concentraciones de los distintos tipos de sustancias químicas en los alimentos son bajas, pero ¿cuál es el nivel seguro de exposición a medio y largo plazo? No parece tenerse en cuenta la interac-

⁽⁶⁸⁾ DOUE 2010/C 8 E/18 de 14 de enero de 2010.

⁽⁶⁹⁾ Por ejemplo E 621.

⁽⁷⁰⁾ Por ejemplo E 627.

⁽⁷¹⁾ Por ejemplo E 631.

⁽⁷²⁾ El DDT por ejemplo. prohibido desde hace más de treinta años en España. se encuentra presente en el 85% de la población.

ción de unas sustancias con otras, así que nuestro organismo se convierte en una especie de recipiente que acumula pequeñas dosis de cada producto que luego no es capaz de metabolizar y eliminar (las dioxinas y los furanos, por ejemplo, son sustancias extremadamente tóxicas)⁷³.

No se trata de desconocer los beneficios que la ciencia y la tecnología pueden aportar a la sociedad, pero como ciudadanos y consumidores esperamos que, en caso de duda e incertidumbre sobre los posibles riesgos, sean aquellos que tienen un interés económico en la producción o comercialización de un determinado método de producción o de un producto concreto quienes tengan la responsabilidad de demostrar su seguridad.

Por supuesto que es necesario que el consumidor final pueda entender la información proporcionada en el etiquetado, pero desde el punto de vista de la salud pública lo más eficaz es mejorar el contenido nutricional de los alimentos transformados (existen demasiados alimentos con altos niveles de grasas, azúcares y sal). No olvidemos que, de acuerdo con el art.3.2 del Reglamento 1169/2011, uno de los objetivos generales de la nueva regulación es promover la producción de productos de calidad. Lo lógico sería entonces diseñar actuaciones dirigidas a reducir o eliminar aquellos componentes no deseables o nocivos en los productos elaborados y exigir que éstos sean más sanos, es decir, garantizar que los alimentos que consumimos sean seguros (incluyendo todas las sustancias que se añaden a éstos). Del mismo modo que también sería deseable fijar precios más asequibles para los alimentos más saludables. Es contradictorio que muchas veces resulte más barato comprar productos con grasas trans que, por ejemplo, fruta (cuando, en realidad, el precio en origen de estos alimentos, es decir, lo que se les paga a los agricultores, es bajo).

Sin duda, la información alimentaria es importante

para que los consumidores puedan hacer un uso adecuado de los alimentos y tomar las decisiones que mejor se adapten a sus necesidades dietéticas individuales. Pero para ello es necesario tanto evitar que las empresas puedan difundir información engañosa o susceptible de confundir a los consumidores con el objetivo de vender más, como evitar que la información sea incompleta, sesgada o utilice un lenguaje críptico y demasiado técnico que en realidad la haga incomprensible.

Así que, si el objetivo es que los consumidores estén debidamente informados respecto a los alimentos que consumen, el hecho de que los ingredientes y las informaciones nutricionales consten por escrito en los envases no equivale exactamente a estar informado.

ABSTRACT

The new Regulation (EU) n° 1169/2011 on the provision of food information to consumers modifies existing food labeling provisions in the European Union to allow consumers to make informed choices and to make safe use of food, and at the same time ensure the free movement of legally produced and marketed food. It shall apply from 13 December 2014, with the exception of the provisions concerning the nutrition declaration, which shall apply from 13 December 2016. There are numerous questions about whether the current regulation is appropriate for solving some problems and if it means more consumer protection. The purpose of this essay is to tackle some controversial subjects through analysis of the Regulation and through the examination of the Document "Questions and Answers on the application of the Regulation 1169/2011" published in 2013 by the Commission Health and Consumer Directorate General. More technical information requirements are not always a sign of more comprehensibility for the consumers.



⁽⁷³⁾ Ver más ampliamente sobre este estudio y las conclusiones del Profesor Porta los programas "Si te dicen que comí" emitidos por el programa El Escarabajo Verde de Radio Televisión Española en marzo de 2011.

Trasparenze, certezze e sicurezze dei prodotti e dei mercati agroalimentari: correlazioni e funzioni

Sandro Amorosino

1. La categoria giuridica delle certezze – riferita ai prodotti agroalimentari e, più complessivamente, ai mercati agroalimentari – può essere considerata come l’anello intermedio di una *sequenza* che inizia dalla trasparenza e si conclude con le sicurezze alimentari.

Schematizzando al massimo si può dire che la trasparenza, circa la struttura merceologica ed i processi produttivi degli alimenti, è il *presupposto funzionale* dei procedimenti mediante i quali vengono verificati e “riconosciuti”, nel senso che ricevono una qualifica avente rilevanza giuridica, gli alimenti stessi; “riconoscimento” che, a sua volta, è presupposto della sicurezza alimentare (intesa come *safety* = tutela), riferita sia ai consumatori sia ai mercati, rispetto ai quali la sicurezza dei prodotti è condizione di fluidità degli scambi e di efficienza dei mercati medesimi.

Il minimo comun denominatore, il *collegamento funzionale* tra le tre sfere giuridiche è l’essere ordinate a garantire l’identità/qualità dei prodotti.

La *funzione di trasparenza*, nelle sue articolazioni, precede (o, talora, è la prima parte di) quella di accertamento, ch’è una verifica *ex post* della effettiva rispondenza dell’alimento alle prescrizioni, soprattutto tecniche, che ne disciplinano metodi di produzione e composizione merceologica. L’informazione, a sua volta, è strumentale alla trasparenza¹ e, specular-

mente, la trasparenza è funzionale all’informazione. Infine, a valle, la sicurezza è l’obiettivo, il risultato finale perseguito.

Siamo dunque in presenza di funzioni pubbliche concatenate in vista di un *risultato* e, complessivamente – in termini sistemici – di *amministrazioni* (intese come soggetti e come attività) di risultato. Gli organismi preposti possono essere di natura pubblica, privata o mista; le attività possono essere eteroregolamentate, autoregolamentate o a regolazione mista.

2. Lo schema sopra delineato deve fare i conti con la complessità di tutte e tre le funzioni, che negli odierni ordinamenti multilivello si presentano composite e multiformi.

Il concetto giuridico di trasparenza è polisemico²: in primo luogo come finalità delle fonti regolatorie (realizzata spesso imperfettamente); poi come organizzazione “aperta” della *governance*, cioè delle strutture incaricate di assicurarla; ancora: come procedimenti di controllo “sul campo” o “in corpore”, che possono essere caratterizzati in senso strettamente tecnico o anche partecipativo; ed essere di autocontrollo, di eterocontrollo o misti.

Abbiamo, dunque, non una trasparenza astratta, ma le trasparenze come componenti di una macrofunzione.

Analogamente si deve parlare al plurale di certezze e non della certezza, la quale è una sintesi verbale e non un’ipostasi.

Com’è noto la sistemazione dogmatica dei procedimenti amministrativi dichiarativi, tra i quali gli *accertamenti*, che qui vengono in rilievo, è dovuta a M.S. Giannini³; una convincente ricostruzione recente è di A. Benedetti⁴.

Le certezze relative alla qualità di beni, servizi o organizzazioni provengono, nel mondo contemporaneo, da soggetti pubblici, ma anche da organismi privati⁵.

(¹) V. A. Carretero Garcia, *L’informazione alimentare: un incerto regolamento*, in q. Riv.

(²) F. Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, UCLA-Harvard Food Law and Policy Conference, October 24, 2014.

(³) *Diritto amministrativo*, III ed., Milano 1993, vol. II, ma la prima edizione è del 1970.

(⁴) A. Benedetti, *Certezza pubblica e certezze private*, Milano 2010.

(⁵) Sia consentito il richiamo a S. Amorosino, *Il sistema di accreditamento degli organismi privati di certificazione*, in Id., *Diritto dell’economia pubblico e privato*, Sapienza Università Ed., Roma 2012.

Lo scenario generale è quello, molto frammentato, della moltiplicazione, nella realtà contemporanea, dei settori di attività economicamente rilevanti, nei quali dei plessi numerosissimi, e talora sconosciuti, di *norme tecniche*, di varie fonti, tentano di “mettere ordine”, di dare certezza, per assicurare la *qualità riconoscibile*, quindi una certa standardizzazione, di prodotti, servizi, organizzazioni, al fine di assicurare la *fluidità* dei mercati.

E alla moltiplicazione di norme tecniche di settore si accompagna la moltiplicazione dei “controlli” (in senso atecnico) da parte di organismi, di varia natura, che valutano la qualità – vale a dire la conformità alle norme tecniche – di merci, servizi ed organizzazioni. Alle certezze pubbliche si affiancano quelle di fonte privata, la cui “ricaduta” commerciale è innegabile, e per questo si parla di certificazioni volontarie di mercato, la cui valenza può essere solo commerciale o anche giuridica.

Si discute su come debbano essere propriamente definite queste valutazioni di conformità e – prima – come sia definibile in termini giuridici la qualità, che è un concetto relazionale (di che cosa? sotto che profilo?). La definizione ISO di *qualità* è la seguente: “*il grado in cui un insieme di caratteristiche intrinseche soddisfa i requisiti*”; il riferimento è ai *requisiti oggettivi* che deve avere un prodotto, o un servizio, etc..

Nell'accennato scenario generale i procedimenti amministrativi che riguardano i processi di produzione ed i prodotti alimentari, appartengono alla species degli accertamenti della qualità e possono concludersi con una certificazione di fonte pubblica o di fonte privata, ma anche, più semplicemente, con l'etichettatura di un prodotto di cui è indicata la provenienza e la natura merceologica.

3. I processi ed i prodotti agroalimentari costituiscono un campo di studio privilegiato dei poteri e dei procedimenti accertativi, la cui importanza capitale per il settore è superfluo sottolineare.

La *multiformità* delle funzioni di accertamento in questa specifica materia deriva da quattro, concorrenti, fattori:

- I) l'eterogeneità delle fonti;
- II) la varietà di articolazione delle funzioni stesse, in

rapporto ai diversi prodotti valutati;
III) la loro imputazione giuridica a figure soggettive, pubbliche o private, e la struttura organizzativa dei “verificatori”;

IV) gli effetti giuridici – graduati – del giudizio reso. Le combinazioni tra queste variabili possono essere molteplici, dando luogo ad una sorta di caleidoscopio. Ci si limita, quindi, ad indicare l'elemento strutturale comune – quello *precettivo* – che caratterizza ciascuno di questi fattori.

Si è usata la locuzione “precettivo” più generale, e non quella “normativo”, perché le discipline relative alle certezze sono di varia natura, non solo regolamentatrici, ma anche, più ampiamente, regolatorie.

Le operazioni di verifica sono disciplinate da *regole del procedimento* e da regole del giudizio, a caratterizzazione fortemente tecnica, che riguardano i parametri del giudizio, relativi a ciascuna classe di prodotti (ad esempio: le miscele di caffè).

Per quanto riguarda gli organismi di verifica sono *regole di struttura e di comportamento*, volte ad assicurarne la qualificazione tecnica, nonché la “serietà” e l'indipendenza.

Infine anche l'efficacia, il valore giuridico (e – mediamente – commerciale) del giudizio espresso è graduato in base a specifiche *regole del valore*.

Sotto quest'ultimo profilo è interessante notare l'analogia con quanto accade in altri tipi di mercati, per quanto riguarda i giudizi di fonte privata.

Un parallelismo può essere instaurato con i giudizi delle agenzie di *rating* ed, in particolare, con il valore *regolatorio* che alcuni ordinamenti generali riconoscono a tali giudizi.

Gli organismi privati di certificazione in campo alimentare esprimono, a richiesta, giudizi sulla qualità di prodotti alimentari, esattamente come fanno le agenzie di *rating* (nella parte *solicited* della loro attività) su prodotti e soprattutto strumenti finanziari e, quindi, sui loro emittenti.

I giudizi delle agenzie di *rating* e dei certificatori sono opinioni motivate – pur autorevoli, se sono tecnicamente molto qualificate – che possono, in varia misura, influenzare i rispettivi mercati “di riferimento”. E sia i certificatori di prodotti alimentari che le agenzie di *rating* (per la parte *solicited* della loro attività) rispondono per i *danni reputazionali ingiusti* eventual-

mente arrecati ai soggetti che hanno sollecitato il giudizio, in caso di valutazioni negative rivelatesi infondate o eccessive che abbiano prodotto perdite di quote di mercato⁶.

4. Diversa è la situazione se ai giudizi dei “certificatori” – sulla qualità intrinseca dei prodotti alimentari e – rispettivamente – sull’affidabilità degli emittenti gli strumenti finanziari – viene riconosciuta, da norme di ordinamenti generali – europei o italiani – anche una *valenza regolatoria*⁷ (per dirla in termini semplici: una forma di considerazione privilegiata, e talora di avallo implicito, di fonte pubblica, dei giudizi espressi, la quale ovviamente favorisce la circolazione e negoziazione, nei rispettivi mercati, degli alimenti o degli strumenti finanziari “certificati”).

La valenza regolatoria riconosciuta ai giudizi dei certificatori costituisce quindi un valore aggiunto per i prodotti certificati, i quali si giovano di un trattamento regolatorio più favorevole (*regulatory license*).

Naturalmente vi sono differenze di regime giuridico tra i due settori:

- la supervisione sulle agenzie di *rating* è affidata ad un’autorità europea indipendente, l’ESMA, presso la quale esse devono registrarsi per poter operare sui mercati europei, ciò che implica comunque una verifica della sussistenza dei requisiti di idoneità;

- i certificatori “alimentari” sono soggetti al controllo preventivo da parte degli organismi nazionali di accreditamento, che possono essere a loro volta pubblici o privati (in Italia Accredia s.p.a.), statali o regionali, etc..

Resta un dato di fondo, una *invariante*, che accomuna i regimi giuridici di molti mercati: la presenza di meccanismi mediante i quali si producono *certezze private a rilevanza pubblica* in ordine ai beni scambiati sui mercati stessi; tali certezze costituiscono uno dei *pilastr*i della loro *organizzazione giuridica* [accanto all’apertura e concorrenzialità, alla affidabilità/efficienza delle strutture, o anche solo reti, che li gestiscono; alla correttezza/trasparenza di funzionamento].

5. Per quanto specificamente riguarda le *funzioni di certezza* relative ai prodotti alimentari si può ritenere – in sintesi – ch’esse siano caratterizzate:

- a) dal policentrismo precettivo ed amministrativo e dalla *varietà di morfologie*;

- b) dall’accentuata esternalizzazione di funzioni di interesse pubblico ad organismi privati accreditati;

- c) dal concorso di fonti di eteroregolamentazione e di autoregolamentazione dell’attività dei soggetti privati che “producono le certezze”;

- d) dal valore regolatorio delle certificazioni, che può essere addirittura derogatorio rispetto al paradigma della concorrenza assoluta in quanto consente un trattamento preferenziale a fini di tutela di taluni prodotti (ad esempio DOC).

Ci si limita a rapidi cenni per ciascuno dei quattro profili. La varietà di morfologie e dei precetti che le caratterizzano dipendono innanzitutto dalla grande quantità di prodotti alimentari, molti dei quali assoggettati non solo a regolamentazioni in senso proprio ma anche a politiche e programmazioni di settore quantitative e qualitative.

Ne consegue che il prodotto alimentare deve essere valutato non solo alla stregua della sua struttura materiale intrinseca ma anche delle caratteristiche prescritte da regole tecniche di varia provenienza.

Per quanto riguarda i soggetti certificatori s’è già sottolineata il progressivo affidamento della funzione ad organismi privati.

Un aspetto nuovo è l’istituzionalizzazione della compresenza degli organismi anche pubblici di certificazione e dei gruppi di produttori associati⁸, ai quali i regolamenti europei (n. 261/2012 ed ora l’art. 150 del Regolamento n. 1308/2013) attribuiscono funzioni di pianificazione e regolazione delle produzioni.

L’attività di standardizzazione qualitativa dei singoli prodotti è attribuita innanzitutto – in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale – ad organizzazioni rigorosamente private di produttori.

Ne consegue una posizione negoziale forte, ed una dialettica, tra le aggregazioni di produttori e gli organismi di certificazione sul merito dei criteri di giudizio da

⁽⁶⁾ V. L. Di Donna, *La responsabilità civile delle agenzie di rating*, Padova 2012, p. 402 ss..

⁽⁷⁾ V. S. Amorosino, *Rilevanze pubblicistiche delle agenzie di rating finanziario*, in AA.VV., *Le agenzie di rating*, a cura di A. Principe, Milano 2014, p. 339 ss..

⁽⁸⁾ V. I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, relazione al Convegno dell’AIDA, “Il diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell’AIDA”, Rovio. 27-28 novembre 2014. in corso di pubbl. in *Riv.*

adottarsi: una sorta di frontiera mobile del merito qualitativo.

Le disposizioni che disciplinano l'attività dei certificatori sono innanzitutto di fonte pubblicistica e riguardano sia il loro accreditamento, sia le procedure ch'essi sono tenuti a seguire nello svolgimento della loro attività. In ragione del fatto che svolgono funzioni d'interesse pubblico, dall'esercizio delle quali derivano effetti giuridici di qualificazione a valenza generale di produzioni e prodotti, le modalità del loro operare sono predeterminate in *schemi procedurali obbligati* (analogamente a quanto accade per le pubbliche amministrazioni) e prevedono l'obbligo di motivazione del giudizio.

Si verifica, quindi, un'amministrativizzazione delle forme di esercizio della funzione – a fini di trasparenza ed *accountability* – analoga a quella prevista, ad esempio, dalle direttive europee sulle procedure ad evidenza pubblica da seguirsi anche quando il committente è un soggetto privato (*general contractor* o concessionario) che agisce per la realizzazione di un'opera pubblica.

Se le regole del procedimento, che riguardano la forma dell'*attività*, sono pubblicistiche, le *regole del giudizio*, vale a dire i parametri di valutazione sostanziale, sono di tipo tecnico, sono finalizzate alla standardizzazione dei giudizi e molto spesso sono di derivazione privatistica, cristallizzate nella prassi dei vari mercati, ed utilizzate dai certificatori; possono anche essere autoprodotte dallo stesso soggetto certificatore.

Sono, dunque, forme di *autoregolazione* che presentano *vantaggi* (l'*expertise* degli autori, la flessibilità, l'incentivo a rispettare le regole che deriva dal "sentirle proprie"), ma anche *svantaggi* (la talora limitata conoscibilità delle regole stesse, e quindi *accountability*, che assoggetta i produttori degli alimenti ad una eccessiva discrezionalità dei giudizi dei certificatori; le eccessive tutele a protezione dei certificatori)⁹.

La predeterminazione della procedura e l'obbligo di motivazione hanno una funzione essenziale ai fini della sindacabilità del giudizio negativo, da parte di giudici o di collegi arbitrali tecnici, che possono essere previsti nel contratto stipulato tra il certificatore ed il richiedente la certificazione.

Al tema del valore regolatorio dei giudizi s'è accennato.

6. Solo un cenno, infine, agli obiettivi dell'intera sequenza: le sicurezze relative ai prodotti alimentari. Anche in questo caso si è usato il plurale perché, rimanendo sul versante della *safety*, vengono in rilievo varie declinazioni, o gradazioni, della sicurezza dei prodotti alimentari:

- innanzitutto l'assenza di rischiosità per la salute umana e animale. A questi fini viene in evidenza l'importanza della certezza che è attribuita alle valutazioni dei certificatori;
- in secondo luogo la certezza della piena corrispondenza tra la "cosa" ed il "nome" (che il vino etichettato come tale sia effettivamente dei Colli Euganei, prodotto in conformità dello specifico disciplinare);
- in terzo luogo una eventuale valutazione di merito relativa al particolare pregio.

A queste diverse declinazioni e graduazioni corrispondono, a monte – nelle due fasi che precedono, della trasparenza e della certezza – valutazioni e giudizi a complessità e valenza crescenti.

ABSTRACT

Le certezze giuridiche – relativamente alla qualità di prodotti e di mercati alimentari – sono l'anello intermedio di una "catena" che inizia con la trasparenza della struttura merceologica e dei processi produttivi degli alimenti e termina con la sicurezza alimentare.

L'intera "catena" è nel suo insieme volta al risultato di assicurare la conformità di un determinato alimento, naturale o lavorato dall'uomo, a standards di non rischiosità per la salute umana e animale, di corrispondenza tra la sostanza materiale e la denominazione dell'alimento stesso, nonché - in alcuni casi - di pregio qualitativo.

The legal certainty - with reference to agri-food quality products – is the link of a "chain" which starts with the transparency of production processes and ends with food safety .

This "chain" ensures the compliance of specific food standards – whether natural or processed - which address both food safety and food quality and even the compliance between the raw materials and the food's name as well as its quality value.

□

(⁹) N. Rangone, *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*. in *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it* n. 4/2011. p. 39 ss.

Il principio di legalità alla prova delle fonti sovranazionali e private: riflessi sul diritto penale alimentare

Alessandro Bernardi

1.- Premessa

Intendo collocare il complesso tema affidatomi all'interno del più generale contesto costituito dall'evoluzione del principio di legalità. Questo principio, come si sa, presenta due diversi e fondamentali profili, rilevanti non solo ma soprattutto in materia penale: quello *storico-politico* e quello *astorico-universale*.

Il primo profilo tocca il problema dell'organo legittimato a normare e dunque si concentra sulla figura del legislatore, mutevole da un Paese all'altro e da un'epoca all'altra; il secondo concerne le caratteristiche essenziali, tendenzialmente immutabili, delle fonti legali¹.

Tratterò, sia pure molto sinteticamente, i problemi posti dal principio di legalità alla luce delle nuove, molteplici tipologie di fonti che concorrono alla formazione della norma incriminatrice e alla delimitazione del suo ambito di applicazione. Solo in un secondo momento farò specifico riferimento al diritto alimentare.

2.- Il profilo storico-politico del principio di legalità penale

Il principio di legalità nel suo *profilo storico-politico* affronta appunto la questione di quali siano gli organi autorizzati a incidere sulla materia penale, in quanto

ritenuti idonei a farlo. Come sopra anticipato, la soluzione di tale questione risulta fortemente condizionata dalla cultura del tempo e del luogo, e in particolare dalla forma assunta dallo Stato in un dato momento storico. Al riguardo appare dunque naturale che tuttora i sistemi di *civil law*, tradizionalmente portati innanzitutto a valorizzare, in seno al principio in questione, i contenuti di democraticità e di astratta uguaglianza, preferiscano almeno in linea di massima che gli organi a carattere parlamentare siano gli unici a poter condizionare gli ambiti del penalmente rilevante; siano dunque gli unici legittimati a normare in ambito penale. Ne consegue il mantenimento (pur tra mille deroghe e senza con questo voler negare il ruolo crescente del Governo nella formazione delle fonti in materia criminale) del principio-corollario della riserva di legge. Del pari, risulta naturale che i sistemi di *common law*, pur nella consapevolezza della crescente importanza della legge scritta in ambito criminale, continuino a tenere in somma considerazione il ruolo dei giudici in sede di gestione della giustizia, e dunque a prestare particolare attenzione, anche in sede penale, alla dimensione applicativa del diritto, o se si preferisce alla "giustizia del caso concreto". In questo senso, seppure con le deroghe e i distinguo già ricordati, nei sistemi di *civil law* si continua a dare importanza al fatto che a varare norme penali sia l'organo democraticamente legittimato, cioè il Parlamento; mentre nei sistemi di *common law* le scelte penali possano essere affidate anche all'amministrazione e persino al giudice.

3.- Il profilo astorico-universale del principio di legalità penale

Il principio di legalità nel suo profilo *astorico-universale* comprende i principi-corollario della *irretroattività delle norma penale*, della sua *conoscibilità* (intesa come generica possibilità per destinatari della suddet-

(¹) Sul punto cfr., fondamentalmente e per tutti, F. Palazzo, *Introduzione ai principi di diritto penale*, Torino, 1999, p. 205 ss.; Id., *Corso di diritto penale*, Torino, 2011, p. 96 ss. Cfr., altresì, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, C. Grandi, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010, p. 8; A. Bernardi, *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, in *Quaderni cost.*, 2009, p. 42 ss.

ta norma di accedere ad essa² e di comprenderne i contenuti³), della *determinatezza di tale norma* (intesa come chiarezza e precisione della stessa, per quanto riguarda sia il precetto sia la sanzione) e *della sua interpretazione ragionevole* (dunque, della prevedibilità dei giudicati fondati sulla norma in questione). Si tratta di principi-corollario ben distinguibili tra loro, ma al contempo strettamente connessi per il fatto di focalizzare l'attenzione sulla "capacità di orientamento comportamentale della norma"⁴; capacità che presuppone, appunto, non solo la preesistenza della norma in questione al fatto commesso, ma anche la sua accessibilità, la sua tassatività e la coerenza delle arresti pronunciati in suo nome.

4.- L'avvento di fonti sovranazionali e private capaci di ricadute in ambito penale. Riflessi sulla legalità storico-politica

Tutto ciò premesso, torniamo al *profilo storico-politico della legalità penale*; profilo come già ricordato mutevole, perché la storia non si può fermare e ci pone di fronte a situazioni sempre nuove.

Orbene, come muta in sede penale la legalità storica? Il principio di riserva di legge entra in crisi, a causa in particolare della prepotente affermazione di nuove fonti giuridiche espressive, al contempo, del declino dello Stato-nazione e della frammentazione dei centri di potere deputati a normare in materia penale⁵.

In particolare vorrei qui trattare succintamente di due ben distinte categorie di fonti, vale a dire le *fonti sovranazionali* e le *fonti private*.

Entrambe queste tipologie di fonti, pur nella loro già ricordata eterogeneità, costituiscono l'espressione di fenomeni per l'appunto, storicamente connotati: l'affermazione di una società vieppiù aperta e pluralista; il manifestarsi di una sorta di progressiva "opacizzazione della sovranità dello Stato"⁶.

Ma le due summenzionate tipologie di fonti, se da un lato hanno radici comuni, dall'altro alto costituiscono la risposta a fenomeni diversi. Così, i fenomeni della globalizzazione e del progressivo sviluppo delle grandi organizzazioni regionali (prima fra tutte la UE) spiegano il moltiplicarsi delle fonti sovranazionali; mentre l'attuale complessità dell'attività produttiva determina l'opportunità, se non addirittura la necessità, di un collettore privato che si dimostri all'altezza delle sfide tecniche correlate a ogni attività produttiva⁷ e in particolare, per quanto ci riguarda, alla produzione di alimenti. In questo campo, il rapporto tra diritto e tecnica emerge in tutta la sua evidenza, cosicché le soluzioni normative, più che scaturire dalle tradizionali forme di democrazia partecipativa, tendono ad essere dettate da soggetti depositari di forme di razionalità tecnico-scientifica, ancorché ritenuti generalmente privi di legittimazione democratica⁸ e talora portatori di interessi poco trasparenti se non addirittura lobbistici.

La situazione risulta tuttavia particolarmente complessa in quegli Stati come l'Italia, caratterizzati tuttora in ambito penale da una forte affezione al principio di legalità formale incarnato dal principio-corollario di riserva di legge parlamentare nazionale. In tale ambito, quindi, la crisi della riserva di legge non implica il suo completo superamento, ma solo una sua progressiva erosione, testimoniata dal moltiplicarsi delle

(²) Intesa, dunque, come possibilità di disporre materialmente del testo normativo.

(³) Laddove deve essere chiaro che la comprensibilità di un dato testo normativo non è necessariamente connessa alla determinatezza di quest'ultimo, ma dipende da ulteriori fattori quali la complessiva intelligibilità del suddetto testo da parte dei suoi destinatari.

(⁴) C. Grandi, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., p. 8

(⁵) Cfr., per tutti e con varietà di accenti, O. Di Giovine, *Ancora sui rapporti tra legalità europea e legalità nazionale: primato del legislatore o del giudice?*, in *Dir.pen. cont. Riv. trim.*, 2013, n. 1, p. 159 ss.; M. Donini, *Europeismo giudiziario e scienza penale*, Milano, 2011; V. Manes, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni fra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012.

(⁶) Cfr., in particolare, V. Torre, *La "privatizzazione" delle fonti di diritto penale. Un'analisi comparata dei modelli di responsabilità penale nell'esercizio dell'attività di impresa*, Rastignano, 2013, p. 10.

(⁷) V. Torre, *La "privatizzazione" delle fonti di diritto penale. Un'analisi comparata dei modelli di responsabilità penale nell'esercizio dell'attività di impresa*, cit., p. 19.

(⁸) Cfr., per tutti, N. Rangone, *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4/2011, p. 44.

fonti legali al cui varo concorrono, oltre al Parlamento, altri organi della più varia natura; fermo restando che, per l'appunto, nel diritto criminale il contributo delle fonti sia sovranazionali sia private sarà necessariamente più limitato che in altri settori. Infatti, sinora non esistono fonti sovranazionali in materia penale direttamente applicabili, tali fonti dovendo essere trasposte nei sistemi nazionali attraverso testi di diritto interno⁹. Del pari, non esistono norme penali integralmente redatte da organi privati, ma semmai norme penali varate dai singoli Stati che esplicitamente o implicitamente richiamano testi normativi di origine privata, i quali concorrono a precisare l'ambito di applicazione di tali norme.

In ogni caso, tanto le fonti sovranazionali quanto le fonti private, quando incidono sulla materia penale e in particolare quando ampliano l'ambito del penalmente rilevante¹⁰, pongono un fondamentale quesito attinente al già citato profilo storico-politico della legalità. Questo quesito è: "siffatte fonti – siano esse a carattere accentrato o decentrato – sono democraticamente legittime? Più precisamente: posto che le suddette fonti non sono espressive della tradizionale democraticità penale propria delle fonti parlamentari nazionali, sono esse espressive di nuove forme di democrazia? Riflettono l'"articolato quadro democratico delle società pluraliste"?¹¹.

5.- Sulla democraticità delle fonti sovranazionali a carattere penale

Solo pochi cenni al tema della democraticità delle

fonti, che presenta profili diversi a seconda che queste siano fonti dell'Unione anziché semplici fonti internazionali. Le seconde, infatti, in genere non vincolano lo Stato al di là della sua volontà, ma vengono precisate e accolte nel sistema interno solo attraverso una legge di ratifica rimessa alla libera scelta dell'organo interno deputato a vararle e a fornire, specie se di natura parlamentare, il filtro democratico necessario per la loro vigenza. Viceversa il contenuto delle fonti UE deve essere accolto nei sistemi nazionali anche a prescindere dal volere dei Paesi membri. Proprio per questo tali fonti sono state a lungo (e in parte sono ancor oggi) sottoposte a critica, in ragione innanzitutto di una loro presunta carenza di democraticità. Secondo taluni, infatti, prima del Trattato di Lisbona le fonti sovranazionali in questione sarebbero state sostanzialmente prive di quella legittimazione democratica che il Parlamento europeo, scarsamente rappresentativo e per di più privo di potere di veto proprio rispetto ai progetti normativi UE in ambito penale¹², non poteva conferire loro. Inoltre, il contenuto delle suddette fonti sovranazionali sarebbe passato solo formalmente attraverso il "filtro democratizzante" del Parlamento nazionale, essendo il legislatore interno obbligato a trasporre le fonti in questione, e dunque risultando "privato di qualsiasi discrezionalità significativa in ordine ad una materia [quella penale] sottoposta, per principio costituzionale, al suo solo apprezzamento"¹³.

Al riguardo ho avuto modo di diffondermi in tutta una serie di precisazioni e distinguo, approfondendo questioni qui nemmeno sintetizzabili¹⁴. Mi limito quindi a dire che ormai il problema sembra superato, in quan-

(⁹) In ambito UE non esistono dunque regolamenti contenenti norme penali, norme siffatte essendo previste solo all'interno di decisioni quadro varate nell'ambito dell'ex terzo pilastro dell'Unione europea ovvero, a partire dal 2008, all'interno di direttive d'armonizzazione penale. Come ben noto, sia le decisioni quadro sia le direttive non possono produrre direttamente effetti sfavorevoli in capo a chicchessia, postulando una attività di trasposizione da parte dei Paesi membri.

(¹⁰) Il problema sussiste anche, ma in modo assai meno acuto, quando tali fonti riducono l'ambito del penalmente rilevante. Cfr., per taluni spunti al riguardo, infra, sub par. 9.

(¹¹) V. Torre, *La "privatizzazione" delle fonti di diritto penale. Un'analisi comparata dei modelli di responsabilità penale nell'esercizio dell'attività di impresa*, cit., p. 56 nt. 83, p. 61, p. 77 nt. 142.

(¹²) Si allude, naturalmente, ai testi normativi varati nell'ambito del c.d. terzo pilastro dell'Unione europea, introdotto col Trattato di Maastricht.

(¹³) P. Patrono, *Diritto penale dell'impresa e interessi umani fondamentali*, Padova, 1993, p. 154.

(¹⁴) Rimando, in particolare, ad A. Bernardi, "Riserva di legge" e fonti europee in materia penale, in *Annali dell'Università di Ferrara - Scienze Giuridiche*, vol. XX, 2006, p. 1-90; Id., *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, cit., p. 37 ss. In argomento cfr. altresì, ampiamente, C. Grandi, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., passim.

to il Trattato di Lisbona prevede un più ampio ricorso alla procedura legislativa ordinaria (di fatto, l'unica praticabile in materia penale)¹⁵. Tale procedura assicura un più incisivo intervento del Parlamento europeo, ed inoltre ha implicato un vistoso miglioramento di tale procedimento, ormai nettamente distinto in tre fasi: la fase ascendente (nella quale sono coinvolti i parlamenti nazionali, chiamati a dialogare con gli organi dell'Unione), quella centralizzata (caratterizzata dalla procedura di codecisione che conferisce al Parlamento europeo un ruolo finalmente alla sua altezza)¹⁶ e quella discendente (nella quale gli Stati membri devono sì trasporre le fonti UE nel diritto interno – in Italia attraverso leggi delega e relativi decreti legislativi ovvero attraverso leggi ordinarie¹⁷ – ma dispongono pur sempre di un certo margine di discrezionalità per conformare le norme europee alle esigenze degli ordinamenti interni)¹⁸.

6.- Sulle fonti private interagenti con norme penali e sulla democraticità di tali fenomeni d'interazione

Maggiore attenzione merita comunque, in questa

sede, il tema del ruolo delle fonti private nella formazione e nel concreto funzionamento delle norme penali. Si tratta di fonti private ora accentrate ora decentrate, ma pur sempre espressive di una legalità che storicamente si evolve. Per meglio valutare se queste fonti lascino sussistere o meno un reale coefficiente di democraticità in capo alle norme penali interagenti con esse, è opportuno distinguere tra le diverse, possibili forme di interazione.

6.1.- Sulla capacità delle fonti private di condizionare l'interpretazione delle norme penali e sulla democraticità di tali forme di condizionamento

Al riguardo, si deve qui ricordare che le fonti private incidono sulla norma penale innanzitutto a livello interpretativo¹⁹. Del resto, è pacifico che l'attività ermeneutica del giudice penale possa venire influenzata da fattori estranei all'universo giuridico in cui egli si trova normalmente ad operare²⁰, potendo per esempio venire condizionata financo da meri punti di vista, idee, orientamenti, convinzioni di diversa matrice (etica, politica, sociologica)²¹. Stante quindi l'ampiezza degli spazi riservati all'interprete in sede di concretiz-

(15) Per vero, l'art. 83.2 TFUE sembra ammettere talune possibili eccezioni al ricorso in sede penale alla procedura legislativa ordinaria. Queste eccezioni, peraltro, appaiono verosimilmente destinate a restare sulla carta in forza dell'art. 48.7 TUE, in base al quale "Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria". Sul punto cfr., *amplius*, A. Bernardi, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2012, n. 1, p. 59 ss.

(16) Per una puntuale, documentatissima conferma del ruolo fondamentale assunto dal Parlamento europeo nella redazione delle fonti penali UE cfr. C. Grandi, *Il ruolo del Parlamento europeo nell'approvazione delle direttive di armonizzazione penale*, in corso di pubblicazione.

(17) Cfr., da ultimo, la l. 234 del 2012, in merito alla quale cfr., per tutti, C. Cupelli, *L'Italia si adegua al Trattato di Lisbona: pubblicata la nuova legge sulla partecipazione del nostro Paese alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, in *Dir. pen. cont.*, 7 gennaio 2013; Id., *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 411 – 418; A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *www.federalismi.it.*; C. Grandi, *Processo decisionale europeo e democrazia penale. Osservazioni a margine della "legge quadro" n. 234 del 2012*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2013, n.2, p. 43 ss.

(18) Cfr. A. Bernardi, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit., p. 65 ss.; C. Grandi, *Processo decisionale europeo e democrazia penale. Osservazioni a margine della "legge quadro" n. 234 del 2012*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2013, n. 2, p. 43 ss.

(19) Al riguardo cfr., da ultimo, le considerazioni di R. Bin, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantitativa delle fonti del diritto*, cit., in particolare p. 54 ss.

(20) Sul punto cfr. già L. Caiani, *I giudizi di valore nell'interpretazione giuridica*, Padova, 1954, in particolare p. 287 ss.

(21) Cfr., per tutti, G. Fiandaca, *Ermeneutica e applicazione giudiziale del diritto penale*, in *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*. Napoli. 2001. p. 299 ss.

zazione del diritto penale, l'attività interpretativa può subire l'influsso di ogni tipo di fonte giuridica²², anche privata²³. Per esempio, le fonti private potranno contribuire alla determinazione degli standard di diligenza che escludono la responsabilità colposa in capo all'autore, in quanto – secondo la tesi prevalente – nella "inosservanza di discipline", che può essere alla base della responsabilità colposa ai sensi del terzo comma dell'art. 43 c.p. in tema di "elemento psicologico del reato"²⁴, vanno incluse le ipotesi in cui l'inosservanza ha ad oggetto le regole emanate da autorità private²⁵. Peraltro, merita di essere sottolineato come anche l'eventuale accoglimento della tesi minoritaria secondo la quale all'interno del concetto di "disciplina" devono intendersi escluse le fonti di *soft law* non implica affatto l'irrelevanza di queste ultime in sede di riconoscimento della colpa; semplicemente, sposta la rilevanza delle fonti *soft* dall'area della colpa specifica a quella della colpa generica²⁶, stante che le regole comportamentali previste da dette fonti potrebbero aiutare a precisare i parametri sulla cui base valutare l'eventuale sussistenza o meno della negligenza e/o dell'imprudenza penalmente rilevante.

In concreto, il rispetto da parte di un dato soggetto delle regole contenute in un "codice di comportamen-

to" di natura amministrativa o privata indurrà verosimilmente il giudice a ritenere il soggetto in questione "in buona fede", e dunque a considerarlo esente da responsabilità penale²⁷.

Per converso, l'aver disatteso le norme previste dai suddetti codici di comportamento si presta a favorire la convinzione in capo al giudice dell'illiceità penale della condotta tenuta dal soggetto agente: sempreché, beninteso, tale comportamento non solo risulti in contrasto con le norme previste dai codici in questione, ma possa anche venir ricondotto in via interpretativa ad una qualche fattispecie dell'ordinamento penale²⁸. Ad esempio, le norme di alcuni codici etici in tema di "regali e altre utilità"²⁹ — le quali vietano di accettare regali di non modico valore da soggetti operanti nei settori di competenza dell'Autorità — facilitano indubbiamente una applicazione estensiva di taluni articoli del codice penale³⁰.

Orbene, sotto il profilo della democraticità, il ruolo giocato in sede interpretativa delle fonti private non sembra prestarsi a particolari osservazioni critiche. Infatti, quello che ha da essere democratico è il processo di formazione delle norme penali, non certo l'attività di interpretazione di queste ultime. Da un lato, infatti, in

(22) Cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, B. Pastore, *Il soft law nella teoria delle fonti*, in *Soft law e hard law nelle società post-moderne*, a cura di A. Somma, Torino, 2009, p. 127 ss.

(23) A. Bernardi, *Sui rapporti tra diritto penale e soft law*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, p. 562 ss.

(24) Ai sensi di tale articolo: "Il delitto: (...) è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline".

(25) Cfr., per tutti, V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1948, vol. I, p. 701s., e giurisprudenza ivi riportata; G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale, parte generale*, Bologna, 2007, p. 543.

(26) Cfr. G. Marini, voce *Colpa II* *Diritto penale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, Roma, 2001.

(27) Cfr., ad esempio, Cass. pen., VI sez., sent. n. 23072 del 17 maggio 2004. In una prospettiva generalissima non focalizzata sull'ambito penale, ritiene che le norme di *soft law*, pur non vincolando i destinatari a tenere una certa condotta, rendano quest'ultima senz'altro lecita consentendo così a costoro di sottrarsi ad ogni forma di responsabilità derivante dalle eventuali conseguenze lesive della suddetta condotta R. Volante, *Il soft law come norma di diritto privato. Un tentativo di definizione*, in *Soft law e hard law nelle società post-moderne*, cit., p. 179. Sul punto cfr. peraltro, in termini più problematici supportati da una giurisprudenza non esente da contraddizioni, R. Bin, *Soft law, no law*, in *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, cit., p. 35 ss.

(28) Al riguardo, ben si sa che, nonostante il parere contrario di parte della dottrina italiana, il nostro diritto penale ammette l'interpretazione estensiva, che talora sfocia criticabilmente in forme di interpretazione additiva ovvero di interpretazione analogica occulta.

(29) Cfr. art. 9 codice etico dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas; art. 6 codice etico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; art. 9 codice etico dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato; art. 7 codice di comportamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

(30) In particolare, degli artt. 318 e 320 c.p. in tema di corruzione per atti d'ufficio, i quali puniscono il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio "che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa" Cfr., al riguardo, R. Brandolin, *Autorità amministrative indipendenti e codici di comportamento*, in <http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/BRANDOLIN.html>

pressocchè tutti i sistemi giuridici nazionali il giudice non è affatto un organo democratico, stante la sua inamovibilità e la sua indipendenza anche da coloro che eventualmente lo avessero democraticamente eletto³¹. Per di più la sua attività interpretativa si realizza sull'onda di impulsi i più diversi³², assai spesso nient'affatto fondati su considerazioni di tipo storico/letterale o logico-sistematico "democraticamente fondate"³³. Più precisamente, è noto che nel nostro, così come nella massima parte dei sistemi penali nazionali, non sembrano affatto precluse forme di applicazione estensiva delle fattispecie penali indotte da processi interpretativi carenti di "democraticità": si pensi, in particolare, alla eventualità che l'ampliamento dell'ambito applicativo della fattispecie avvenga a seguito di interpretazioni finalistiche a sfondo sociale, economico, criminologico, come tali incentrate per l'appunto su canoni ermeneutici privi di un sostrato "democratico"³⁴. Ovvio, a questo punto, che l'interpretazione di una data fattispecie penale possa essere determinata anche da connessioni rinvenibili tra la fattispecie stessa e norme sublegislative carenti sotto il profilo della legalità-democraticità: come appunto nel caso in cui l'interprete tenga conto di fonti di soft law varate da enti privati (o da autorità amministrative)³⁵.

6.2.- Sulla democraticità dell'integrazione della fattispecie penale da parte di fonti private

Le fonti private, però, possono anche incidere sulla norma penale integrandola, *indirettamente* e financo *direttamente*. Si tratta, invero, di questioni assai difficili da sintetizzare, ma di cui bisogna comunque dar conto in questa sede.

Orbene, casi in cui la violazione delle regole previste da fonti private tende indirettamente ad acquisire rilievo penale sono offerti da quelle norme private che, attraverso l'intermediazione di un provvedimento dell'autorità volto a recepire i contenuti delle fonti in questione adattandoli ai singoli casi concreti, finiscono col divenire oggetto di tutela penale, e dunque con l'acquisire una sia pur indiretta "coattività".

Nell'ordinamento italiano un buon esempio al riguardo ci è fornito dall'art. 4 delle *linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro alle dipendenze dei datori di lavoro privati*, adottate il 23 novembre 2006 dal garante per la privacy. Il testo di tale articolo, infatti, contiene tutta una serie di indicazioni in merito al trattamento dei dati biometrici dei lavoratori³⁶ le quali sono indirizzate ai datori di lavoro privati in vista del rispetto della privacy dei dipendenti. Queste indi-

⁽³¹⁾ Sul punto, fondamentalmente e per tutti, H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, 1995, p. 349 ss.

⁽³²⁾ È noto, infatti, che l'attività interpretativa del giudice può venire condizionata financo da meri punti di vista, idee, orientamenti, convinzioni di qualsivoglia matrice (etica, politica, sociologica). Cfr., per tutti, G. Fiandaca, *Ermeneutica e applicazione giudiziale del diritto penale*, in *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, Napoli, 2001, p. 299 ss.

⁽³³⁾ Al riguardo, può essere interessante osservare come una attenta dottrina sottolinei la tendenza di certe organizzazioni d'interessi ostili alla negoziazione politica e al dibattito democratico ad affidarsi a un sistema giudiziario non elettivo piuttosto che ai rappresentanti del popolo; sottolinei cioè la tendenza cioè a preferire "la via giudiziaria a quella parlamentare, la sentenza piuttosto che la legge" R. Bin, *Nuovi diritti e vecchie questioni*, in *Scritti in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 82 ss., con ulteriori riferimenti bibliografici.

⁽³⁴⁾ Sostrato che, peraltro, sussiste in taluni canoni ermeneutici, quali quello vincolato a una legge di interpretazione autentica, approvata dal legislatore (sempre che in questo caso possa parlarsi di meccanismo interpretativo anziché strettamente normativo); ovvero quello dell'interpretazione sistematica fra norme tutte di origine parlamentare.

⁽³⁵⁾ Cfr., per tutti, D. Notaro, *Autorità indipendenti e norma penale. La crisi del principio di legalità nello Stato policentrico*, Torino, 2010; Sull'influenza esercitata da norme di soft law in sede di interpretazione delle fattispecie penali cfr. altresì, in generale, A. Bernardi, *Sui rapporti tra diritto penale e "soft law"*, cit., p. 31 ss, 40 ss.

⁽³⁶⁾ Ai sensi del par. 1 di tale norma, i dati in questione vengono "ricavati dalle caratteristiche fisiche o comportamentali della persona a seguito di un apposito procedimento (in parte automatizzato) e poi risultanti in un modello di riferimento. Quest'ultimo consiste in un insieme di valori numerici ricavati, attraverso funzioni matematiche, dalle caratteristiche individuali sopra indicate, preordinati all'identificazione personale attraverso opportune operazioni di confronto tra il codice numerico ricavato ad ogni accesso e quello originariamente raccolto".

cazioni *soft*, a loro volta, ai sensi dell'art. 17 del *codice in materia di protezione dei dati personali* del 2003³⁷ assumono, a seguito di apposito provvedimento del Garante, la veste di vere e proprie disposizioni vincolanti che, se trasgredite, implicano la realizzazione del delitto di cui al comma 2 dell'art. 167 del suddetto codice³⁸, quantomeno nei casi in cui la violazione sia realizzata al fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno, e se dal fatto deriva nocumento.

Più rari, invero, i casi in cui la violazione delle regole previste da fonti private tende ad acquisire *diretto* rilievo penale. Tuttavia, non mancano norme in cui il legislatore penale rinvia esplicitamente e immediatamente a fonti private. In particolare, sotto il profilo del principi-corollario della *riserva di legge* (dunque della democraticità) sembra lecito richiamare in un testo penale fonti private attraverso la tecnica del rinvio c.d. ricettizio (che si ha nel caso in cui la norma rinviante faccia riferimento solo alla norma esplicitamente richiamata e non anche alle sue eventuali, successive modificazioni, cristallizzando così il contenuto precettivo di tale norma privata)³⁹. In questo tipo di rinvio, infatti, il legislatore penale "pre-conosce" nella sua interezza la norma privata cui rimanda, insomma ne "sposa i contenuti" e la recepisce, cristallizzandola, nella "norma rinviante". Il principio di riserva di legge

non risulta allora vulnerato, quantomeno nel caso in cui un tale rinvio si limiti a puntualizzare i profili di uno o più elementi della fattispecie penale già esplicitati dal legislatore nelle loro linee essenziali. Nel caso in cui, viceversa, tale rinvio implichi un contributo integrativo concernente non già forme di mera specificazione in chiave tecnica di una fattispecie già sufficientemente precisata nei suoi lineamenti fondamentali, ma anche forme di libera determinazione degli elementi essenziali del fatto tipico, il suddetto rinvio si porrà in tensione col principio di riserva di legge a causa del ruolo esorbitante assunto dalla fonte extralegislativa. Come noto, infatti, la Corte costituzionale, con una presa di posizione assai rigorosa, in nome del carattere tendenzialmente assoluto della riserva di legge ha ritenuto non consentito un rinvio di così ampia portata⁴⁰.

In ambito penal-amministrativo un bell'esempio di rinvio ricettizio a norme private è rinvenibile nell'art. 30 del *testo unico in materia di sicurezza sul lavoro*⁴¹, che disciplina "Il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231". Infatti il comma 5 di tale articolo prevede che "In sede di prima applicazione (sic), i modelli di organiz-

⁽³⁷⁾ Art. 17 (*Trattamento che presenta rischi specifici*)

1. Il trattamento dei dati diversi da quelli sensibili e giudiziari che presenta rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità dell'interessato, in relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che può determinare, è ammesso nel rispetto di misure ed accorgimenti a garanzia dell'interessato, ove prescritti.

2. Le misure e gli accorgimenti di cui al comma 1 sono prescritti dal Garante in applicazione dei principi sanciti dal presente codice, nell'ambito di una verifica preliminare all'inizio del trattamento, effettuata anche in relazione a determinate categorie di titolari o di trattamenti, anche a seguito di un interpello del titolare.

⁽³⁸⁾ Art. 167 (*Trattamento illecito di dati*) (...) - 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno, procede al trattamento di dati personali in violazione di quanto disposto dagli articoli 17, 20, 21, 22, commi 8 e 11, 25, 26, 27 e 45, è punito, se dal fatto deriva nocumento, con la reclusione da uno a tre anni.

⁽³⁹⁾ In argomento cfr., tra gli altri, F. Palazzo, *Tecnica legislativa e formulazione della fattispecie penale in una recente circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 244; G. Viciconte, *Riserva di legge in materia penale e fattispecie in rapporto di integrazione con atti amministrativi*, in *Sulla potestà punitiva dello Stato e delle Regioni*, a cura di E. Dolcini, T. Padovani e F. Palazzo, Milano, 1994, p. 58 ss.

⁽⁴⁰⁾ Cfr., in particolare, Corte cost., sent. 14 giugno 1990, n. 282, in *Foro it.*, 1991, I, c. 3020 ss., con nota di F. Albeggiani, *Riserva di legge e determinazione dei soggetti attivi di un reato proprio* (c. 3021); in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, con nota di G. Viciconte, *Nuovi orientamenti della Corte costituzionale sulla vecchia questione delle norme "in bianco"* (p. 996). Per un quadro sintetico dell'orientamento della Corte costituzionale in tema di delimitazione dei rapporti tra legge e atto sub legislativo cfr., per tutti, M. Romano, *Commentario sistematico del codice penale*, vol. I, Milano, 2004, p. 36-37.

⁽⁴¹⁾ Di cui al d. lgs. 9 aprile 2008 n. 81e successive modificazioni e integrazioni.

zazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti". Attraverso questo articolo, dunque, certe *linee guida* non vincolanti in tema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro acquisiscono forza di legge, in quanto il loro rispetto esclude che le persone giuridiche, le società e le associazioni vengano dichiarate amministrativamente responsabili nel caso in cui sia commesso un reato da parte di soggetti ad esse afferenti⁴².

Per quanto sin qui detto, può dedursene, *a contrariis*, che ogni forma di integrazione della norma penale con fonti private attraverso la tecnica del *rinvio formale* deve assolutamente considerarsi incompatibile con il principio di riserva di legge, venendo sottratte al controllo del Parlamento tutte le modifiche della fonte privata intervenute successivamente al varo della norma penale che tale fonte privata recepisce.

7.- Il ruolo delle fonti sovranazionali e delle fonti private in ambito penale al vaglio della legalità storico-universale e dei suoi corollari

Passando ora a trattare della *legalità storico-universale* e dei suoi corollari, occorrerebbe affrontare talune questioni oltremodo complesse: quale incidenza abbiano le fonti sovranazionali e le fonti private incidenti in ambito penale sul livello di *conoscibilità* della norma penale (*conoscibilità* intesa, come già detto, quale possibilità di accedere alla norma penale⁴³

e di comprenderne i contenuti⁴⁴); e quale incidenza abbiano tali fonti sovranazionali e private sulla determinatezza della norma penale e sulla sua interpretazione ragionevole, dunque prevedibile.

Si tratta, all'evidenza, di questioni il cui adeguato approfondimento risulta precluso in questa sede. Nell'impossibilità anche solo di accennare ai molti problemi ad esse correlati, basterà qui sottolineare che entrambe le suddette tipologie di fonti incidenti sulle norme penali non sembrano operare in modo unidirezionale, cioè solo potenziando o solo indebolendo i suddetti corollari storici della legalità.

Da un lato, infatti, tanto le fonti sovranazionali (specie le fonti UE di diritto sia primario sia derivato) quanto le fonti private possono attenuare il complessivo tasso di conoscibilità dei contenuti della fattispecie penale. E ciò a causa della eventuale difficoltà – tanto per i destinatari delle norme quanto per i giudici – sia di accedere a tutte le fonti – penali e non penali – destinate a interagire tra loro⁴⁵, sia di afferrare appieno il significato di norme penali costruite utilizzando la tecnica del rinvio a fonti extrapenali a volte anche assai complesse, sia di confrontarsi con una giurisprudenza nazionale e sovranazionale che in relazione a tali fonti interconnesse risulti davvero chiarificatrice e non invece, come spesso accade in questi casi, ambigua se non addirittura contraddittoria.

Dall'altro lato, però, sia le fonti sovranazionali sia le fonti private interagenti con singole fattispecie penali possono concorrere a concretizzare i contenuti – spesso assai vaghi – di queste ultime. Del resto è ben noto l'arricchimento in chiave "tecnica" offerto alla fattispecie penale dalle norme extrapenali cui essa rinvia.

(⁴²) Un argomento cfr., diffusamente, C. Piergallini, *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del "modello organizzativo" ex d. lgs. 231/2001)*, in *Scritti in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, p. 2101 ss. L'A. da un lato sottolinea come attraverso il comma 5 dell'art. 30 del succitato testo unico il legislatore manifesti la volontà di "privilegiare la strada delle presunzioni di conformità, con l'intento evidente di mettere al riparo la *societas* dai rischi interpretativi giurisdizionali"; dall'altro lato, però, critica il valore legale attribuito in tal modo a linee guida prive del "livello di dettaglio che deve contraddistinguere il modello adottato dalla società", e dunque in linea di principio più propriamente destinate ad avere una mera "funzione orientativa, di indirizzo", atta a supportare ma non a vincolare le scelte discrezionali del giudice.

(⁴³) Intesa, dunque, come possibilità di disporre materialmente del testo normativo.

(⁴⁴) Laddove deve essere chiaro che la comprensibilità di un dato testo normativo non è necessariamente connessa alla determinatezza di quest'ultimo, ma dipende da ulteriori fattori quali la complessiva intelligibilità del suddetto testo da parte dei suoi destinatari.

(⁴⁵) In particolare, risulta a volte davvero assai difficile conoscere il catalogo e l'effettivo contenuto dei principi-diritti di origine sovranazionale destinati a condizionare l'applicazione delle fattispecie penali nazionali.

In estrema sintesi, si può riconoscere che il ricorso, nell'ambito della fattispecie penale, a rinvii a regole tecniche (o addirittura a rinvii a catena a testi contenenti tali regole) tende ad abbassare il livello di accessibilità della norma e per contro ad aumentare la sua determinatezza. Ma questo, per l'appunto, solo in linea meramente tendenziale.

8.- Il diritto penale alimentare e i suoi rapporti con le fonti UE. L'influenza in bonam partem di queste ultime e i suoi riflessi sulla legalità storica e astorica

Orbene, tutto ciò posto, si tratta adesso di verificare quale ruolo giochino le fonti sovranazionali e le fonti private nell'ambito delle norme giuridiche alimentari dotate di riflessi penali.

Al riguardo, solo poche parole in merito alla sempre più evidente influenza *in bonam e in malam partem* esercitata da fonti sovranazionali su norme penali in materia alimentare⁴⁶.

Quanto all'influenza *in bonam partem*, basterà qui ricordare l'efficacia disapplicativa delle norme e dei principi propri del diritto UE sul diritto penale agroalimentare. In particolare, inapplicabili risultano, in primo luogo, le fattispecie penali nazionali che, alla luce dei principi eurounitari di libera circolazione e proporzione, prevedono sanzioni eccessivamente severe per talune violazioni in tema di alimenti⁴⁷. Ma inapplicabili risultano anche le fattispecie penali in materia di alimenti il cui *precepto* risulti illegittimo alla luce di norme e/o principi UE, ovvero di norme UE di diritto derivato. Casi di questo tipo si sono avuti, ad esempio,

con riferimento alle fattispecie volte a tutelare un regime nazionale di controllo dei prezzi rivelatosi incompatibile con un regolamento comunitario istitutivo di una organizzazione comune di mercato poggiante su un regime comune di prezzi⁴⁸.

Più in generale, ogni volta che la normativa UE determini l'insorgere di una causa di giustificazione in relazione ad un fatto astrattamente previsto come reato, o comunque risulti in conflitto con una determinata fattispecie penale ovvero con una fonte extrapenale cui quest'ultima rinvia, l'applicabilità della fattispecie in questione verrà paralizzata.

Questo stato di cose non appare privo di riflessi sul piano della *legalità astorica*. Sotto il profilo della *certezza giuridica*, infatti, non possono essere taciute le difficoltà sovente connesse a tali ipotesi disapplicative. Difficoltà che non discendono affatto dal meccanismo della disapplicazione in quanto tale, ma piuttosto dalle possibili incertezze riscontrabili in sede di valutazione della compatibilità o meno tra normativa penale interna e normativa UE.

Ora, è noto come il settore agroalimentare sia tra quelli in cui più frequentemente emergono dubbi di questo tipo. Al riguardo, merita di essere sottolineato che, talora, i dubbi in questione non cessano nemmeno dopo che la Corte di giustizia, ex art. 267 TFUE, abbia fornito la propria interpretazione della norma o del principio UE rispetto ai quali la normativa nazionale si pone in posizione di sospetta incompatibilità. Infatti la Corte di giustizia, se da un lato non deve valutare essa stessa la legittimità sotto il profilo eurounitario della normativa interna⁴⁹, dall'altro lato nemmeno riesce sempre ad offrire al giudice

⁽⁴⁶⁾ A. Bernardi, *Profili penalistici della commercializzazione dei prodotti agro-alimentari*, in *Dir. giur. agr.*, 1992, p. 389 ss.

⁽⁴⁷⁾ A. Bernardi, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in "Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare", Milano, Giuffrè, 1999, p. 93 ss.

⁽⁴⁸⁾ Cfr., in particolare, G. Grasso, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989, p. 275, con puntuali riferimenti giurisprudenziali; R. Riz, *Diritto penale e diritto comunitario*, Padova, 1984, p. 270 ss.

⁽⁴⁹⁾ L'incompetenza della Corte di giustizia a pronunciarsi sulla compatibilità della normativa nazionale con quella comunitaria è infatti pacifica. Cfr., ad esempio, R. Riz, *Diritto penale e diritto comunitario*, cit., p. 189. Anche se, per vero, sovente la Corte di giustizia fornisce risposte così articolate, da prendere di fatto posizione in merito alla controversia che il giudice nazionale è chiamato a risolvere, e pertanto da limitare grandemente il potere discrezionale di quest'ultimo. Cfr., ad esempio, all'interno di una ricca giurisprudenza, Corte di giustizia, sent. 29 giugno 1978, causa 154/77 (Deckman), in *Racc.*, 1978, p. 1571; ID., sent. 12 ottobre 1978, causa 13/78 (Eggers), ivi, p. 1935; in dottrina cfr., per tutti, H. Rasmussen, *La Corte di giustizia*, in "Trent'anni di diritto comunitario", Bruxelles-Lussemburgo, 1981. p. 183 ss.

nazionale criteri interpretativi tali da consentire a quest'ultimo di effettuare con sufficiente consapevolezza la suddetta valutazione⁵⁰. Prove lampanti di questo stato di cose sono offerte, ad esempio, dalle pronunce della Corte di Lussemburgo relative agli ormai "storici" casi *Tasca*⁵¹ e *Smanor*⁵², ma anche al più recente caso *Pontini*⁵³; pronunce nelle quali il giudizio sulla legittimità della normativa sanzionatoria interna è stato fatto dipendere dalla sussistenza di elementi fattuali di assai difficile individuazione, ovvero è stato incentrato su criteri oltremodo elastici, se non addirittura inafferrabili⁵⁴.

Si evidenzia quindi come anche nell'ambito del diritto penale alimentare i corollari della legalità storico-universale, e innanzitutto il corollario della chiarezza e precisione dell'ambito applicativo della fattispecie, possano essere negativamente influenzati dai nuovi profili assunti da tale branca del diritto a livello di legalità storica (vale a dire dall'attuale intreccio, in ambito alimentare, tra fattispecie penali interne e fonti sovranazionali). Anche se, per vero, la questione risulta un po' meno drammatica per il fatto che, nelle ipotesi sin qui considerate, le fonti europee non ampliano, ma semmai comprimono gli ambiti del penalmente rilevante. Resta comunque una grave situazione di imprevedibilità del diritto vivente che – specie quando costituisce il prodotto della problematica coesistenza tra fattispecie penali interne sovente di per sé assai tassative e principi generali di diritto sovranazionale assai eterei e a volte di mutevole concretizzazione

giurisprudenziale – evidenza in modo eclatante il venire meno della certezza giuridica nel c.d. sistema multilivello di tutela dei diritti⁵⁵.

8.1.- L'influenza in malam partem delle fonti UE nell'ambito del diritto penale alimentare e i rischi di stravolgimento del principio di legalità

A volte, però, l'interazione tra fonti europee e fattispecie penali in materia alimentare può determinare effetti estensivi dell'intervento penale. Tali effetti si manifestano sia in una prospettiva di *ius condendum*, traducendosi in un obbligo per i Paesi membri di prevedere norme penali varate su impulso dell'Unione, o comunque di rafforzare la tutela penale dei beni giuridici rilevanti in materia di alimenti (a); sia in una prospettiva di *ius conditum*, comportando il diretto ampliamento dell'ambito applicativo di talune fattispecie penali nazionali (b).

a) A livello di *ius condendum* effetti estensivi dell'intervento penale di matrice UE si riscontrano già quando il c.d. principio di "fedeltà comunitaria"⁵⁶ – contenuto già nel Trattato di Roma, dunque operante sin da prima che nei Trattati europei fossero introdotte forme esplicite di competenza penale dell'Unione⁵⁷ – in combinato disposto col principio "non scritto" di proporzione impone ai Paesi membri dell'Unione di tutelare con sanzioni penali i precetti di origine europea, come si sa assai spesso concernenti la materia ali-

⁽⁵⁰⁾ Al riguardo cfr. già, tra gli altri, C. Pedrazzi, *Droit communautaire et droit pénal des Etats membres*, cit., p. 67 ss. Volendo cfr. altresì, anche per ulteriori riferimenti dottrinali, A. Bernardi, "Principi di diritto" e diritto penale europeo, in *Annali dell'Università di Ferrara - Scienze giuridiche*, vol. II, 1988, p. 210.

⁽⁵¹⁾ Sent. 26 febbraio 1976, causa 65/75, *Tasca*, in *Racc.*, 1976, p.291 ss.

⁽⁵²⁾ Sent. 14 luglio 1988, causa 298/87, *Smanor*, in *Racc.*, 1988, p. 4513, punto 25.

⁽⁵³⁾ Corte di giustizia, sent. 24 giugno 2010, causa C-375/08, *Pontini e a.* In argomento cfr., specificamente e da ultimo, W. Viscardini Donà, *Riflessioni sull'efficacia diretta della normativa dell'Unione europea e sull'effetto utile della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in "Scritti in onore" di Luigi Costato, vol. II, Napoli, 2014, p. 816 ss.

⁽⁵⁴⁾ Al riguardo cfr., in dottrina, F. Capelli, "Yogourt francese e pasta italiana" (due sentenze e una proposta di soluzione), in *Dir. com. scambi intern.*, 1988, p. 391 ss.; nonché, con specifico riferimento al problema della certezza penale sollevato da tali sentenze interpretative, G. Grasso, *Comunità europee e diritto penale*, cit., p. 276 ss., e bibliografia ivi riportata.

⁽⁵⁵⁾ Cfr., in modo molto efficace e da ultimo, sebbene non specificamente in prospettiva penalistica, M. Luciani, *L'eclissi della certezza del diritto*, in <http://lodd.it/leclissi-della-certezza-del-diritto-versione-italiana/>, 27 gennaio 2015.

⁽⁵⁶⁾ Oggi più propriamente "eurounitaria".

⁽⁵⁷⁾ Cfr. art. 5 Tr. CE. poi art. 10 Tr. CEE

mentare⁵⁸. Peraltro si tratta, appunto, di effetti estensivi di cui è destinatario il legislatore nazionale e non già il singolo cittadino: cosicché quest'ultimo subirà le conseguenze di tale estensione del penalmente rilevante su impulso europeo non già a seguito del varo di fonti UE contenenti precetti abbisognevole di tutela penale, ma solo dopo che lo Stato membro, attraverso il varo di apposite norme, abbia adempiuto agli obblighi di incriminazione derivanti dai suddetti principi eurounitari.

Il summenzionato obbligo di tutela penale della normativa UE da parte dei Paesi membri è stato progressivamente precisato ad opera di una interessante giurisprudenza avente talora ad oggetto proprio questioni di rilievo agroalimentare. Nell'ambito di tale giurisprudenza, la Corte di giustizia ha avuto modo di affermare che le sanzioni nazionali previste in caso di violazione delle norme UE devono presentare due distinti requisiti: da un lato devono risultare *simili a quelle previste per le violazioni delle norme interne di analoga natura e gravità (principio di assimilazione)*; dall'altro lato devono comunque risultare *adeguate alla gravità del fatto, efficaci e sufficientemente dissuasive (principio di proporzionalità)*⁵⁹.

Ora, come facilmente comprensibile, sia il principio di assimilazione sia il principio di proporzione finiscono, in taluni casi, col sancire veri e propri obblighi di incriminazione a carico degli Stati. Più precisamente, il primo principio determinerà un siffatto obbligo nei

casi in cui le violazioni "nazionali", simili per natura e importanza alle violazioni eurounitarie da colpire, siano punite con sanzione penale; mentre il secondo principio determinerà un analogo obbligo nei casi in cui, tenuto conto dei caratteri e della gravità della violazione al diritto UE, solo una sanzione penale possa essere riconosciuta sufficientemente efficace e dissuasiva⁶⁰.

In sostanza, in virtù dei suoi principi e dell'implementazione che ad essi è stata data dalla Corte di giustizia, il diritto europeo poteva imporre la dilatazione degli ambiti nazionali del penalmente rilevante sin dall'inizio degli anni '90. E non sembra costituire una coincidenza fortuita il fatto che nello stesso periodo l'Unione europea avesse assunto, a seguito del Trattato di Schengen, quella struttura in pilastri che avrebbe conservato per oltre tre lustri; struttura nell'ambito della quale il terzo pilastro era dedicato alla Cooperazione giudiziaria e di polizia onde dare vita ad uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia nel cui ambito veniva prevista una competenza penale sovranazionale a carattere intergovernativo.

Come si sa, col Trattato di Lisbona la struttura in pilastri dell'Unione è sostanzialmente venuta meno, cosicché la competenza penale UE è stata improntata al metodo (non più intergovernativo, ma) comunitario. Per di più, il Trattato in questione ha ampliato gli ambiti della competenza penale europea, introducendo una "competenza penale accessoria" in forza della quale

⁽⁵⁸⁾ Cfr., per tutti, A. Bernardi, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in "Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare", Milano, Giuffrè, 1999, p. 121 ss.

⁽⁵⁹⁾ Corte di giustizia, sent. 21 settembre 1989, causa 68/88, *Commissione c. Grecia*; sent. 10 luglio 1990, causa 326/88, *Hansen*; sent. 2 ottobre 1991, causa 7/90, *Vandevenne*; sent. 8 giugno 1994, cause 382/92 e 383/92, *Commissione c. Regno Unito*; sent. 26 ottobre 1995, causa 36/94, *Siesse*; sent. 12 settembre 1996, cause riunite 58/95, 75/95, 112/95, 119/95, 123/95, 135/95, 140/95, 141/95, 154/95, 157/95, *Gallotti*; sent. 27 febbraio 1997, causa 177/95 *Ebony*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, 309, con nota di Riondato; sent. 18 ottobre 2001, causa 354/99, *Commissione c. Irlanda*; sent. 3 luglio 2001, causa 297/00, *Commissione c. Lussemburgo*; sent. 30 settembre 2003, causa C-167/01, *Inspire Art*; sent. 15 gennaio 2004, causa C-230/01, *Penycoed*, punto 36; sent. 3 maggio 2005, cause riunite 387/02, 391/02, 403/02, *Berlusconi*, punto 65. Per una analisi dei suddetti principi ricavati in via interpretativa dall'art. 5 Tr. CE cfr., tra gli altri, G. Grasso, *L'incidenza del diritto comunitario sulla politica criminale degli Stati membri: nascita di una "politica criminale europea"?*, in *Indice pen.*, 1993, p. 77 ss.; Id., *L'harmonisation et la coordination des dispositions pénales nationales*, in *La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté*, Bruxelles-Luxembourg, 1990, p. 269 ss.; S. Manacorda, *L'efficacia espansiva del diritto comunitario sul diritto penale*, in *Foro it.*, 1995, IV, c. 55 ss.; J. Vervaele, *La fraude communautaire et le droit pénal européen des affaires*, Paris, 1994, p. 6 ss., con ulteriori riferimenti dottrinali e giurisprudenziali. In merito ai problemi di coordinamento tra i principi di assimilazione e di efficacia-proporzionalità cfr., volendo, A. Bernardi, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, cit., 127 ss.

⁽⁶⁰⁾ Cfr., in particolare, Corte di giustizia ord. 13 luglio 1990, causa C2/88, *Zwartveld*; sent. 28 gennaio 1999, C-77/97, *Oesterreichische Unilever GmbH e Smithkline Beecham Markenartikel GmbH*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, p. 447, con nota di Riondato; sent. 9 dicembre 1997, *Commissione c. Francia*. In particolare punti 48 ss.; sent. 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consalio*.

l'Unione europea può varare direttive di armonizzazione penale capaci di introdurre "norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni" nei settori che sono stati oggetto di misure di armonizzazione extrapenale (art. 83.2 TFUE). L'Unione ha dunque ormai la possibilità di imporre ai Paesi membri l'adozione in ambito alimentare di fattispecie penali armonizzate su scala europea, finalizzate a garantire l'effetto utile dei precetti di fonte UE⁶¹ e al contempo ad impedire che taluni Paesi dell'Unione – in assenza di adeguate misure punitive nazionali volte a colpire le più gravi violazioni di tali precetti – si trasformino in veri e propri "paradisi criminali"⁶² capaci di vanificare l'opera di prevenzione penale svolta dagli altri Paesi UE⁶³. Il fatto che tali direttive possano contenere solo "norme minime" non deve indurre a ritenere che in capo ai singoli Paesi dell'Unione permarranno senz'altro ampi ambiti di discrezionalità in ordine alla configurazione delle fattispecie incriminatrici e delle scelte sanzionatorie. Nota è infatti la tendenza dell'Unione a prevedere norme "minime" sempre meno tali, cioè sempre più dettagliate in merito sia agli elementi costitutivi della fattispecie penale, sia alle risposte sanzionatorie utilizzabili, sia financo a taluni istituti di parte generale (configurabilità del tentativo, tempi di prescrizione, punibilità delle persone giuridiche, ecc.). Nei settori normativi – quali appunto quello alimenta-

re – nei quali intervengano direttive di armonizzazione penale, gli spazi di discrezionalità nazionale rischiano quindi di ridursi al lumicino, mentre l'Unione sembra acquisire una macroscopica capacità di orientare le scelte normative interne anche in ambito criminale⁶⁴. E poiché non solo in ambito nazionale, ma anche in ambito UE si riscontra la mancata costituzionalizzazione o la carente implementazione del principio di extrema ratio del ricorso a norme penali, la competenza penale accessoria dell'Unione ha indotto larga parte della dottrina a paventare una sua possibile attitudine ad estendere gli ambiti del penalmente rilevante a discapito della sussidiarietà ed extrema ratio dell'intervento penale⁶⁵.

Inutile, credo, sottolineare quanto tale stato di cose finisca con lo stravolgere la tradizionale concezione del corollario storico della legalità penale, in base al quale gli unici organi legittimati a delineare la politica criminale dello Stato sarebbero – per l'appunto – quelli nazionali, e in particolare il Parlamento domestico. In altra sede ho avuto poi modo di approfondire le ragioni per le quali l'intervento del legislatore europeo nei settori normativi rientranti nella competenza penale accessoria UE – come per l'appunto il settore alimentare – rischi di porsi in tensione anche con taluni corollari storici del principio di legalità, in particolare con quelli di prevedibilità e di accessibilità delle

(61) In merito al principio c.d. dell'effetto utile, che impone di consentire il raggiungimento delle finalità proprie delle norme comunitarie, cfr., in generale e per tutti, C. Nizzo, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 1997, p. 381 ss.; M.G. Scorrano, *Il principio dell'effetto utile*, in "L'ordinamento europeo, II, L'esercizio delle competenze", a cura di S. Mangiameli, Milano, 2006, p. 349 ss.; C. Pesce, *Il principio dell'effetto utile e la tutela dei diritti nella giurisprudenza dell'Unione.*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 359

(62) Sull'eventualità che, in presenza di discipline punitive fortemente disomogenee tra gli Stati UE, le attività criminali a carattere economico possano concentrarsi in quelli caratterizzati da una disciplina più mite o meno effettiva cfr. già, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, S. Riondato, *Competenza penale della Comunità europea. Problemi di attribuzione attraverso la giurisprudenza*, Padova, 1996, p. 142; H.G. Sevenster, *Criminal Law and EC Law*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 30. Con specifico riferimento alla violazione di norme europee a carattere extrapenale, tale fenomeno di *jurisdiction shopping* si manifesterebbe in modo particolarmente evidente laddove in uno o più Paesi membri si riscontrasse – per usare la terminologia di recente utilizzata dal Tribunale costituzionale tedesco nella ormai celebre sentenza "Lissabon"-Urteil del 30 giugno 2009 – un "grave deficit di esecuzione" (punto 362) in relazione a tali norme.

(63) Infatti, come noto, in virtù del principio di libera circolazione gli effetti negativi derivanti dalle carenze preventivo-repressive di taluni Stati membri tendono ad espandersi sull'intero territorio dell'Unione. Cfr. A. Bernardi, *Europe sans frontières et droit pénal*, in *Rev. sc. crim.*, 2002, p. 1 ss.

(64) Cfr. da ultimo, S. Manacorda, *Diritto penale europeo*, in [http://www.treccani.it/enciclopedia/diritto-penale-europeo_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/diritto-penale-europeo_(Diritto-on-line)/), 2014, par. 1

(65) Cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. Bernardi, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*. cit. d. 51 ss.

fattispecie incriminatrici⁶⁶. Qui mi limiterò a sottolineare che le norme penali interne attuative di una direttiva penale europea, sono, per certi aspetti, più inclini delle norme penali di origine puramente nazionale a porsi in tensione col principio di accessibilità. Esse, infatti, per la loro stessa genesi, tendono ad essere avvertite come “lontane dai cittadini” e a trovare collocazione all’esterno del contenitore (il codice penale) atto a garantire la massima “visibilità-accessibilità” alle norme penali. Inoltre non va dimenticato che, quantomeno nell’ordinamento italiano, i decreti legislativi attuativi di direttive UE contengono prevalentemente norme ricche di clausole sanzionatorie che comportano tutti i problemi di accessibilità propri delle norme penali costruite attraverso la tecnica del rinvio⁶⁷. Del resto, risulta abbastanza naturale per il legislatore nazionale punire le violazioni di precetti extrapenali ripresi da fonte europea ricorrendo a norme penali che si limitano a rinviare ai suddetti precetti⁶⁸. A loro volta tali precetti, a causa del contenuto tecnico spesso assai elevato, tendono altrettanto spesso a rinviare a norme specialistiche previste da differenti fonti normative. Si riscontra, in questi casi, il ben noto fenomeno del rinvio a catena, che favorisce all’estremo l’inaccessibilità del complessivo significato della norma penale.

b) Passando ora dallo *ius condendum* allo *ius condi-*

tum, forme di influenza diretta in *malam partem* del diritto europeo sul diritto penale alimentare vigente si riscontrano in quelle fattispecie penali le quali, nel punire la violazione di precetti extrapenali, contengono forme di rinvio esplicito ed elastico a fonti UE le quali (come spesso accade) regolamentano una data sostanza alimentare in modo più dettagliato e restrittivo di quanto non fosse fatto dalla precedente normativa nazionale cui si sostituiscono; ovvero quando fattispecie penali in tema di alimenti contengono, attraverso il ricorso a “elementi normativi” (si pensi, ad esempio, al termine “genuinità” di cui all’articolo 516 c, p.⁶⁹, ma anche ai termini “integrità”, “purezza”, ecc.), forme di rinvio implicito destinate ad essere implementate da norme (anche nazionali, ma soprattutto) europee: come nel caso in cui queste ultime impongano che un dato prodotto, per risultare genuino, sia conforme a norme tecniche sempre più stringenti. Con il risultato che il reale contenuto precettivo della norma penale richiede la conoscenza di una articolata normativa a volte di non immediata reperibilità.

In casi come questi le fonti europee non condizionano più solo i profili tradizionali della legalità storica, ma rischiano di implicare anche il sacrificio di taluni importanti corollari della legalità storica, primo fra tutti quello di accessibilità del precetto. Inoltre, anche l’“in

⁽⁶⁶⁾ A Bernardi, La competenza penale accessoria dell’Unione europea: problemi e prospettive, cit., p. 60 ss.

⁽⁶⁷⁾ In argomento cfr. A. Bernardi, *Expérience italiennes récentes en matière de science et de technique de la législation pénale*, in *Archives de politique criminelle*, n. 9, Paris, 1987, p. 185 ss.

⁽⁶⁸⁾ In estrema sintesi, si può affermare che almeno per tre diversi ordini di ragioni gli organi interni di produzione normativa sono indotti a dare attuazione alle direttive dettagliate ricalcando pedissequamente l’originaria formulazione di tali atti e sanzionando l’inottemperanza delle relative prescrizioni attraverso la previsione di apposite clausole sanzionatorie. Tale tecnica d’attuazione consente infatti: a) di evitare ogni sforzo di rielaborazione in prospettiva nazionale delle disposizioni contenute nell’atto comunitario; b) conseguentemente, di velocizzare al massimo l’attività di recezione della direttiva, stante l’elementarietà delle suddette attività; c) di eliminare in radice ogni possibile dubbio circa il rispetto, in sede di attuazione, degli obblighi di risultato imposti dalla direttiva stessa.

⁽⁶⁹⁾ In base a tale articolo, concernente la. “Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine”, Chiunque pone 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 mille e duecento euro.

⁽⁷⁰⁾ Sul punto cfr., per tutti e con varietà di prospettive, In merito al quale cfr., fondamentalmente e per tutti, F. Lopez de Onate, *La certezza del diritto*, Milano, 1968 (ma 1942); M. Corsale, *La certezza del diritto*, Milano, 1970; più recentemente G. Leite Gonçalves, *Il rifugio delle aspettative: saggio sulla certezza del diritto*, Lecce, 2013.

⁽⁷¹⁾ In argomento cfr., diffusamente, *Il rifugio delle aspettative: saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1993.

⁽⁷²⁾ “Come è stato osservato, è proprio della legge dettare una regolazione durevole dei rapporti umani e ciò che dura è ciò che è certo” - così M. Luciani, *L’eclissi della certezza del diritto*, cit., par. 2, il quale riprende a sua volta considerazioni di D. Heckmann, *Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen*. Tübingen. 1997. p. 234. 240.

sé” della legalità, vale a dire la certezza giuridica⁷⁰, finisce con l’essere intaccato⁷¹: la certezza postula infatti la stabilità dei contenuti precettivi delle norme⁷²; una stabilità che viene ovviamente meno se tali contenuti possono essere modificati da fonti (come appunto quelle europee in materia di alimenti) le quali vengono varate di continuo e, pur essendo esterne alla fattispecie penale, la integrano incidendo sul suo ambito di applicabilità.

9.- Il diritto penale alimentare e i suoi rapporti con le fonti private. Riflessi sulla legalità storica e astorica

Da ultimo, vorrei segnalare che nell’ambito della tutela sanzionatoria in materia alimentare il ricorso a fonti di origine prevalentemente europea comporta con una certa frequenza l’entrata in scena di fonti private, o comunque di fonti difficilmente riconducibili alle categorie tradizionali, determinando problemi di vario tipo a livello di legalità sia storica sia astorica.

Devo al prof. Ferdinando Albisinni, che ringrazio di cuore per il vivo interesse per tali questioni e per l’arricchente scambio di idee, una interessante elencazione di testi normativi di tal fatta. Per esempio, il regolamento (UE) n. 1308/2013⁷³ prevede all’art. 74 che “I prodotti per i quali sono state stabilite norme di commercializzazione per settore o per prodotto conformemente alla presente sezione possono essere commercializzati nell’Unione solo se sono conformi a tali norme”. A sua volta, l’art. 75.5 di questo regolamento stabilisce che le suddette norme di commercializzazione tengano conto di tutta una serie di fattori⁷⁴, e in particolare “delle raccomandazioni standardizzate adottate dalle organizzazioni internazionali”. In questo modo queste “raccomandazioni standardizzate” a carattere internazionale entrano nell’ordinamento europeo, se non proprio scavalcando il Parlamento UE, quantomeno indebolendone il ruolo⁷⁵. Ruolo già di per sé da taluni ritenuto inadeguato o comunque non pienamente equiparabile a quello dei Parlamenti nazionali per quanto concerne sia il suo livello di rap-

(⁷³) Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, “recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio”.

(⁷⁴) Vale a dire: “a) delle peculiarità del prodotto considerato; b) della necessità di assicurare le condizioni atte a facilitare l’immissione dei prodotti sul mercato; c) dell’interesse dei produttori a comunicare le caratteristiche dei prodotti e della produzione e dell’interesse dei consumatori a ricevere informazioni adeguate e trasparenti sui prodotti, compreso il luogo di produzione da stabilire caso per caso al livello geografico adeguato, dopo aver effettuato una valutazione, in particolare, dei costi e degli oneri amministrativi per gli operatori e dei benefici apportati ai produttori e ai consumatori finali; d) dei metodi disponibili per la determinazione delle caratteristiche fisiche, chimiche e organolettiche dei prodotti; e) delle raccomandazioni standardizzate adottate dalle organizzazioni internazionali (corsivo nostro); f) della necessità di preservare le caratteristiche naturali ed essenziali dei prodotti e di evitare che la composizione del prodotto subisca modifiche sostanziali”.

(⁷⁵) Infatti appare assai improbabile che il del Parlamento possa esercitare il proprio potere in difformità delle raccomandazioni del Codex Alimentarius o della OIV, peraltro carenti sul piano della trasparenza e della “responsabilizzazione” (*accountability*).

(⁷⁶) Al riguardo, si è infatti osservato che – diversamente dai Parlamenti nazionali, i quali risultano democraticamente legittimati dal popolo degli elettori – il Palamento europeo sconterebbe la mancanza sia di un “popolo europeo” in senso proprio sia di liste transnazionali per l’attribuzione dei “seggi europei”: cfr., per tutti, F. Raspadori, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2009, p. 125 ss., e bibliografia ivi riportata. In merito a tali tesi e ad un loro almeno parziale ridimensionamento cfr., diffusamente, C. Grandi, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., p. 117 ss., con ulteriori riferimenti bibliografici.

(⁷⁷) In proposito, una parte della dottrina sottolinea come nella procedura legislativa ordinaria il Parlamento europeo, pur avendo un potere di veto e di emendamento, non partecipi pienamente alla fase di formazione delle fonti UE, stante che rispetto a queste ultime è la Commissione europea ad avere il monopolio dell’iniziativa normativa: cfr. per tutti, C. Paonessa, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009, p. 254 ss. Peraltro, in tendenziale contrasto con tale opinione vi è chi, attraverso una attenta ricognizione dell’iter formativo delle direttive di armonizzazione penale, rimarca il significativo influsso del Parlamento europeo alla formulazione definitiva di queste fonti. Cfr., con dovizia di dettagli, C. Grandi, *Il ruolo del Parlamento europeo nell’approvazione delle direttive di armonizzazione penale*, cit., parr. 6 ss.

presentatività democratica⁷⁶ sia l'effettivo contributo da esso portato alla elaborazione delle fonti legislative⁷⁷.

Rilievo maggiore assumono comunque, ai fini di questo discorso focalizzato sulle fonti penali o quantomeno su fonti a carattere sanzionatorio, ulteriori testi normativi in tema di alimenti, tra i quali meritano speciale menzione:

- a) il decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 190⁷⁸, il quale in particolare “reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui agli articoli 18, 19 e 20 del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare”⁷⁹, prevedendo – salvo che il fatto costituisca reato – una serie di sanzioni amministrative per le diverse tipologie di violazioni in esso previste⁸⁰;
- b) il decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193⁸¹, il quale per quanto qui specificamente interessa

prevede all'art. 6 una articolata gamma di sanzioni penali ed amministrative per violazione delle disposizioni comunitarie del c.d. “pacchetto igiene”, formato dai regolamenti (CE) 852/2004⁸², 853/2004⁸³, 854/2004⁸⁴, 882/2004⁸⁵.

- c) l'art. 517 *quater* c.p., introdotto nel 2009, il quale punisce con sanzioni penali detentive e pecuniarie la “contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari”⁸⁶;
- d) da ultimo, la legge 14 gennaio 2013, n. 9, in tema di “Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini”, la quale prevede nel suo capo IV una articolata gamma di “norme sul contrasto alle frodi” finalizzate a potenziare la tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari, nonché a rafforzare la disciplina sanzionatoria prevista in relazione ai delitti di adulterazione o contraffazione⁸⁷.

⁽⁷⁸⁾ Concernente la “Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare”.

⁽⁷⁹⁾ Art. 1 del decreto in questione.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. art. 2 “Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002 in materia di rintracciabilità”; art. 3 “Violazione degli obblighi derivanti dagli articoli 19 e 20 del regolamento (CE) n. 178/2002 relativi all'avvio delle procedure per il ritiro dal mercato”; art. 4 “Violazione degli obblighi nei confronti dei consumatori e degli utilizzatori di cui agli articoli 19 e 20 del regolamento (CE) n. 178/2002”; art. 5 “Violazione degli obblighi nei confronti dell'operatore che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità dell'alimento ai sensi degli articoli 19 e 20 del regolamento (CE) n. 178/2002”; art. 6 “Violazione degli obblighi specifici a carico degli operatori del settore dei mangimi di cui all'articolo 20 del regolamento (CE) n. 178/2002”.

⁽⁸¹⁾ Concernente la “Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore”.

⁽⁸²⁾ Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 “sull'igiene dei prodotti alimentari”.

⁽⁸³⁾ Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, “che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale”.

⁽⁸⁴⁾ Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, “che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano”.

⁽⁸⁵⁾ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 “relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali”.

⁽⁸⁶⁾ In base a tale articolo: “Chiunque contraffà o comunque altera indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a euro 20.000 [c.p. 517-quinquies]. Alla stessa pena soggiace chi, al fine di trarne profitto, introduce nel territorio dello Stato, detiene per la vendita, pone in vendita con offerta diretta ai consumatori o mette comunque in circolazione i medesimi prodotti con le indicazioni o denominazioni contraffatte.

Si applicano le disposizioni di cui agli articoli 474-bis, 474-ter, secondo comma, e 517-bis, secondo comma.

I delitti previsti dai commi primo e secondo sono punibili a condizione che siano state osservate le norme delle leggi interne, dei regolamenti comunitari e delle convenzioni internazionali in materia di tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari”.

In argomento cfr. C. N. Pagliarone, L. Palazzo, *Agroalimentare: la nuova tutela penale fornita dal codice ai prodotti DOP e IGP*, in http://www.tuttosanita.it/archiviadocumenti/interventi/dop-igp-stg_mino.pdf

⁽⁸⁷⁾ Vale a dire dei delitti di cui agli artt. 439, 440, 441, 442, 473, 474 e 517-*quater* c.p.

⁽⁸⁸⁾ 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”

Ora, tutti questi testi normativi presentano un dato comune che qui preme sottolineare: il rinvio a sistemi di controllo e di certificazione affidati ad organismi privati, accreditati sul piano nazionale da un unico ente, anch'esso di natura privata. Infatti, in base al Regolamento (CE) n. 765/2008⁸⁸, è previsto l'accREDITAMENTO dei singoli organismi nazionali di certificazione (*rectius*, di valutazione della conformità) da parte di un organismo nazionale, nominato dallo Stato membro. A sua volta, tale organismo nazionale di accreditamento è soggetto a un meccanismo di valutazione *inter pares* (art.10), che prescinde da qualunque legittimazione di tipo tradizionale.

In Italia, come si sa, l'organismo unico di accreditamento è ACCREDIA, associazione di natura privatistica designata dal Governo con un decreto ministeriale del 22 dicembre 2009. Qui però preme soprattutto evidenziare che gli organismi di certificazione accreditati da ACCREDIA, ai quali sono delegati controlli anche igienico-sanitari, devono operare secondo norme tecniche di fonte extralegale e privatistica⁸⁹, approvate e modificate nel corso del tempo da organismi privati extrastatali; norme tecniche le quali, oltretutto, non sono pubblicate, potendo essere conosciute solo a pagamento e con obbligo di riservatezza. Qui ben si vede come il processo di europeizzazione delle fonti in materia alimentare possa essere affiancato da un parallelo processo di privatizzazione delle relative disposizioni; processo, come si è appena rilevato, talora per di più caratterizzato da forme di riserbo che sconfinano nella segretezza.

Ora, è sin troppo evidente che a soffrire per questo stato di cose è innanzitutto il corollario della legalità

storica relativo alla accessibilità dei testi normativi. Vero è che, nel caso di specie, i testi carenti di accessibilità non hanno certo un carattere direttamente penale, limitandosi a contenere le disposizioni previste per ottenere la certificazione; tuttavia ai testi in questione non sembra possibile negare una indiretta rilevanza penale, posto che le attività svolte in assenza di certificazione si traducono in illeciti penali. Per altro verso, poi, il corollario legalista di accessibilità delle norme giuridiche risulta talmente fondamentale che dovrebbe in linea di principio riguardare anche le fonti non penali. La posta in gioco, infatti, è, *tout court*, la qualità delle fonti legali, che comporta l'esigenza che queste ultime presentino i requisiti della accessibilità, intellegibilità e prevedibilità, in assenza dei quali il fondamentale principio della certezza del diritto⁹⁰ non può dirsi rispettato⁹¹. Del resto, per rimanere in tema di fonti sovranazionali, non è certo un caso se la Corte di giustizia – nonostante la tendenziale libertà delle forme riconosciuta agli ordinamenti interni – neghi validità alla possibilità di recepire le direttive attraverso il ricorso a circolari o addirittura a mere prassi amministrative⁹². Alla radice di questa presa di posizione, solo apparentemente rigoristica, sta infatti la preoccupazione di salvaguardare i diritti individuali a fronte di tecniche non rispondenti all'esigenza di certezza, in quanto non solo non vincolanti e liberamente modificabili dall'amministrazione, ma anche e in particolare, prive di pubblicità e notorietà⁹³. Requisiti, questi, per altro verso del tutto assenti – come si è visto – nella norma europea EN 45004⁹⁴ contenente “Criteri generali per il funzionamento di diversi tipi di organismi che eseguono ispezioni”.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. l'art. 5 del succitato reg. (CE) 882/2004: “ (...) c) l'organismo di controllo opera ed è accreditato conformemente alla norma europea EN 45004 “Criteri generali per il funzionamento di diversi tipi di organismi che eseguono ispezioni” e/o a un'altra norma se più pertinente, dati i compiti che gli sono stati delegati”.

⁽⁸⁹⁾ In merito al quale cfr., fondamentalmente e per tutti, F. Lopez de Onate, *La certezza del diritto*, Milano, 1968 (ma 1942).

⁽⁹¹⁾ Quanto al rispetto dei corollari di accessibilità e prevedibilità della norma penale cfr., con specifico riferimento alla materia alimentare, A. Martufi, *Eterointegrazione penale e norme europee. Il caso della legislazione penale alimentare*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2012, p. 710 ss.

⁽⁹²⁾ Cfr. Corte di giustizia, sent. 9 giugno 1993, causa C-95/92, *Commissione c. Italia*; sent. 26 gennaio 1994, causa C-381/92, *Commissione c. Irlanda*.

⁽⁹³⁾ Cfr. P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in “Studi in memoria di Giuseppe G. Florida”, Napoli, 2009, p. 177 ss.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. *supra*. sub nt. 89.

Questioni non molto dissimili in tema di legalità pongono i Consorzi di tutela, i quali a volte sono autorizzati a consentire comportamenti in deroga a normative nazionali ed europee. Tali comportamenti, in assenza della suddetta deroga, potrebbero configurare addirittura illeciti penali (per esempio, potrebbero comportare la violazione dell'articolo 516 c.p. "Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine"). Così, una sentenza della Cassazione penale del 2004⁹⁵ ha confermato la condanna (ai sensi appunto dell'art. 516 c.p.) di un'impresa che da un lato utilizzava un trattamento termico non autorizzato dal disciplinare del Grana Padano; dall'altro lato non aveva ottenuto dal Consorzio l'apposita deroga atta a consentire il trattamento termico. È evidente che in casi siffatti si pone un problema di legalità storica, cioè di riserva di legge, dato che basterebbe un atto privato (la deroga del Consorzio di tutela) a sancire l'inapplicabilità di una norma incriminatrice. Il problema appare invero troppo complesso per essere qui adeguatamente sviscerato. Deve comunque sottolinearsi che tale problema risulta in parte svelenito per il fatto che – sia pure attraverso un meccanismo diverso da quello in precedenza ricordato al par. 8, *in fine* – gli effetti derivanti dalla deroga del Consorzio di tutela (dunque da un atto privato) sono sì effetti ricchi di ricadute penali, ma queste ricadute implicano una riduzione e non un ampliamento degli ambiti di incriminazione.

Al riguardo, è noto che il principio di riserva di legge concerne essenzialmente le norme incriminatrici, non quelle che ne limitano l'ambito d'applicazione. Per esempio, in un tempo non troppo lontano la allora Comunità europea era priva di competenza penale, anche a causa della presunta carenza di democraticità delle sue fonti; fonti la cui adozione, non essendo condizionata all'assenso vincolante del Parlamento UE, non erano per l'appunto conformi al principio di riserva di legge vigente in molti Paesi di *civil law*.

Eppure quegli stessi regolamenti CE ben potevano imporre la disapplicazione e l'abrogazione di norme penali. Nel caso, però, dei Consorzi di tutela e delle loro autorizzazioni la fonte atta a paralizzare l'applicabilità della norma incriminatrice non è certo un regolamento UE (oltretutto, seppure carente di democraticità, non certo carente di accessibilità e addirittura in posizione di primato rispetto alle leggi nazionali), ma una mera fonte privata.

10.- Considerazioni conclusive

In definitiva, occorre prendere atto del fatto che nell'attuale momento storico si moltiplicano all'interno dell'ordinamento giuridico le interazioni tra fonti penali (o penal-amministrative) nazionali, fonti sovranazionali, fonti private.

Sotto il profilo pratico, tali interazioni a volte assolvono alle positive funzioni di armonizzare le regole di condotta, di innalzare il livello della certezza giuridica, di incrementare la qualità tecnico-scientifica dei precetti legali, dando vita a prescrizioni atte ad evolvere in base alle contingenti esigenze di globalizzazione e di flessibilizzazione. Altre volte, però, tali interazioni non riescono a sopire i diversi interessi, punti di vista, modelli concettuali di cui sono portatrici le differenti fonti votate a mescolarsi tra loro; ovvero determinano l'insorgere di problemi di natura legislativa e interpretativa assai ardui, come tali destinati a favorire l'imprevedibilità degli arresti giurisprudenziali.

Sotto il profilo teorico, poi, gli intrecci sempre più stretti tra tali eterogenee tipologie di fonti da un lato danno vita a disposizioni legali capaci di racchiudere e metabolizzare le diverse graduazioni della legalità, dall'altro lato tendono in molti casi a porre in crisi i suoi diversi corollari.

Ancora una volta, il diritto alimentare si rivela uno dei settori più aperti alla sperimentazione giuridica, con

⁽⁹⁵⁾ Cass. pen., sez. III, 10 febbraio 2004 – 19 maggio 2004, n. 23276.

tutti i vantaggi ma anche con tutte le difficoltà e le incognite che ciò comporta.

ABSTRACT

Il lavoro si sofferma innanzitutto sull'evoluzione del principio di legalità penale, distinguendo tra il suo versante storico-politico, volto a individuare gli organi legittimati a legiferare in materia penale (negli ordinamenti di civil law, di regola il Parlamento) e il suo versante storico-universale, espressivo delle qualità che la norma penale deve sempre e comunque avere (prime fra tutte la chiarezza e precisione, con conseguente prevedibilità delle sue applicazioni giurisprudenziali).

In un secondo momento, il lavoro affronta i problemi posti, sul piano della legalità nei suoi due succitati versanti, dall'avvento di fonti sovranazionali e private incidenti sulle norme penali.

Infine, in un terzo momento, il lavoro si concentra sulle interazioni – vieppiù frequenti nell'attuale momento storico – tra diritto penale alimentare, fonti UE e fonti private, distinguendo tra le conseguenze pratiche e le conseguenze teoriche correlate a tali interazioni.

The contribution analyses first of all the evolution of the principle of legality in criminal law, distinguishing between its historical-political aspect, concerning the individuation of the authorities which have the power to legislate in criminal matters (in civil law systems, normally the Parliament), as well as its permanent-universal aspect, relating to the characters which the criminal law provision needs always to have (first of all clarity and precision, with the consequent predictability of its judicial enforcement).

In a second step, the contribution studies the issues, related to the matter of legality concerning the two aforementioned aspects, arising from the entrance into force of supranational and private law sources having effects on the criminal law rules.

Finally, in a third step, the essay focuses on the interactions – even more frequent at the present time – between food criminal law as well as EU and private law sources, thereby distinguishing between theoretical and practical consequences concerning the aforementioned interactions.

Lo studio della questione della competenza degli Stati membri in materia di IG agroalimentari da parte dei membri AIDA: lezioni e sviluppi

Nicola Coppola

Il tema che tratterò è quello della ripartizione delle competenze fra Unione Europea e Stati Membri relativamente alle Indicazioni Geografiche (IG) dei prodotti agro-alimentari.

Me ne occuperò sotto il profilo della coerenza sistematica rispetto ad altri diritti di proprietà intellettuale (PI), evidenziando l'importanza dei contributi dei membri AIDA alla soluzione della intricata questione.

Essa è da sempre motivo di tensione fra Commissione europea e Stati Membri: questi ultimi rivendicano la loro competenza a tutelare, con strumenti giuridici interni, quei prodotti che abbiano un legame con il territorio ma che non abbiano ottenuto il riconoscimento europeo DOP o IGP.

Fra gli strumenti e sistemi di tutela dei nomi di prodotti con connotazione geografica si possono annoverare, a titolo esemplificativo, la concorrenza sleale¹ ed *il passing off*.² Tuttavia la protezione in base a strumenti di PI quali le IG (la collocazione in questa categoria di diritti non è stata mai messa in dubbio dalla giurisprudenza comunitaria) è molto più efficace, in quanto assicura un diritto esclusivo all'uso dei nomi senza che sia necessario provare il rischio confusorio. I Regolamenti Europei sulle IG agroalimentari che si

sono succeduti dal 1992 ad oggi non hanno mai affrontato in maniera esplicita la questione: in altre parole, il legislatore Europeo non ha mai chiarito se il sistema DOP/IGP (che ha sostituito armonizzandoli i precedenti sistemi nazionali) abbia una natura esclusiva, precludendo quindi l'intervento degli Stati Membri tramite legislazione atta a realizzare un sistema di protezione parallela, analogamente a quanto accade con altri IPR; o se si tratti viceversa di competenza concorrente, lasciando quindi spazio ad una tutela domestica cumulativa per quei nomi di prodotti tradizionali che non abbiano raggiunto valenza europea.

Tale lacuna ha provocato l'intervento della Corte di Giustizia, a seguito di rinvii pregiudiziali; tuttavia le due principali e più esplicite pronunce sul punto sono, almeno a detta di molti commentatori, a dir poco controverse. Mi riferisco a "Bud II" (del 2009)³ e a "Salame di Felino" (Maggio 2014).⁴ Le motivazioni che la Corte ha posto a base della affermazione in tema di competenza esauriente sono state criticate da più parti, in quanto ritenute poco chiare. Ciò ha comportato anche un "lato positivo", nella misura in cui queste sentenze hanno favorito l'insorgere di un ampio confronto. E' sembrato quindi utile proporre una sintetica rassegna delle posizioni in argomento, anche in omaggio al decennale AIDA, i cui membri (siano essi accademici illustri o giovani studiosi) si sono confrontati sulla questione sia durante i convegni che sulle pagine della *Rivista di Diritto Alimentare* e di altre Riviste giuridiche.

Partirei dal 2009, anno in cui la Corte di Giustizia per la prima volta si esprime espressamente sulla questione della competenza nella sentenza Bud II. La questione della birra "Bud" è più risalente, ed è stata analizzata da molteplici autori nei suoi più vari profili, come ad esempio quello della genericità del nome, o del contrasto fra marchi e IG: ricordo un commento sul

(1) G. E. Sironi, *La modifica della disciplina delle indicazioni geografiche*, in *Il diritto industriale*, 2010, 6, 536; P. Auteri, *Indicazioni geografiche, disciplina delle pratiche commerciali scorrette e concorrenza sleale*, in "Studi in onore di Paola A. E. Frassi", Milano, 2010, 39.

(2) N. Coppola, *Regolamento (EU) n. 1151/2012 ed "extended passing off" nella giurisprudenza inglese*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2014, p. 58.

(3) *Budvar v Ammersin*, Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 Settembre 2009, in causa n. C-478/07, Raccolta, 2009, I, 7721.

(4) *Assica — Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi and Kraft Foods Italia SpA v Associazione fra produttori per la tutela del 'Salame Felino' ed altri. Caso 35/13. Corte di Giustizia dell'Unione Europea*. 8 Maggio 2014.

punto di Ferdinando Albisinni.⁵ Per quanto riguarda gli aspetti legati in senso stretto alla questione della competenza, è stato Fausto Capelli ad evidenziare fin da subito una possibile discrasia con altri diritti di PI, per i quali una protezione parallela nazionale è invece ammessa (si pensi ai marchi nazionali accanto al marchio comunitario). Capelli sottolinea fin dal titolo del suo commento come la sentenza sia “motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente”.⁶

Tale punto di vista veniva ripreso ed approfondito da Vito Rubino nel 2010.⁷ Ulteriori punti venivano rimarcati nel 2011 dal Giuseppe Coscia nel volume che raccoglie gli atti del Convegno di Ferrara: in particolare, la fittizietà della distinzione fra IG semplici e qualificate, posta a base del ragionamento della Corte per giustificare la c.d. Competenza esauriente della UE.⁸

Nel frattempo, veniva discusso il nuovo “Quality Package” ed approvato il Regolamento (UE) 1151/2012⁹ contenente la cosiddetta riforma degli schemi di qualità. Tale provvedimento, pur contenendo interessanti novità, e fra queste un meccanismo più efficace di *enforcement* (detto tutela *ex officio*), non presenta innovazioni significative nel tipo di strumenti di protezione utilizzati.¹⁰

In particolare, nell'accostare le DOP e IGP alle STG in un unico provvedimento normativo, si ribadisce la natura “mista” delle DOP e IGP: strumenti di sviluppo

rurale in quanto “schemi di qualità agro-alimentare”, ma al tempo stesso diritti di PI: in tale natura ibrida può essere individuata la causa della reiterazione dell'equivoco sulla competenza. Tale equivoco non si pone, invece, per le STG, che non hanno le caratteristiche dei diritti di PI.

Il Regolamento (UE) 1151/2012 entra in vigore a Gennaio 2013, ed ancora una volta, il prof. Capelli interviene sul tema della competenza in un paragrafo di un suo più ampio contributo sul nuovo regolamento.¹¹ Accanto ad aspetti positivi, la mancata occasione di chiarificazione del punto relativo alla eventuale competenza residua degli Stati Membri viene descritta come una delle “ombre”, soprattutto a seguito dell'utilizzo per la prima volta della procedura legislativa ordinaria nell'approvazione di un provvedimento relativo alle IG.

Veniamo al 2014, anno della seconda decisione poco soddisfacente della Corte di Giustizia per quel che riguarda la competenza in materia di IG: Salame di Felino.

La sentenza è stata commentata di recente sulle pagine della Rivista di Diritto Alimentare da Filomena Prete.¹² La studiosa, analizzando numerose fonti dottrinali relativamente ai profili di diritto agrario,¹³ ha approfondito in questo contributo la genesi della controversia relativa a questo salame prodotto a Felino, in provincia di Parma.

(⁵) F. Albisinni, *La birra Budweiser fra marchi registrati e denominazioni geografiche: un nuovo episodio di competizione fra la vecchia Europa ed il Nuovo Mondo*, in *Dir.giur.agr.amb.*, 2004, 109.

(⁶) F. Capelli, *La Corte di giustizia, in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza BUD II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 2010, 401.

(⁷) V. Rubino, *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza BUD II*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 2010, 225.

(⁸) G. Coscia, *Considerazioni sulla portata esauriente del Regolamento n. 510/2006*, in P. Borghi – L. Costato – L. Russo – S. Manservigi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, Jovene, 2011, 440.

(⁹) Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

(¹⁰) N. Coppola *Regolamento 1151/2012 su DOP, IGP ed STG: una occasione mancata?* in *Alimenta* Vol. XXI, 2013, n. 2, 31.

(¹¹) F. Capelli, *Il Regolamento (Ue) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, in *Dir.com. e degli scambi intern.*, 2013, 515.

(¹²) F. Prete, *La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici. La saga del Salame Felino: ultimo atto*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2014, 30.

(¹³) A. Germano - E. Rook Basile, *Manuale di Diritto Agrario*, 3 ed. Torino 2014; F. Albisinni *L'aceto balsamico di Modena, il torrione di Alicante e la birra di Warsteiner*, in *Riv.dir.agr.*, 2001; L. Costato, *La Corte di Giustizia e le etichette dell'olio*, in *Riv.dir.agr.*, 2001, II, 34; I. Canfora, *La denominazione “montagna” per i prodotti agricoli*, in *Riv.dir.agr.*, 1997, II, 211; I. Canfora, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette*, in “Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali”. a cura di G. Resta. Torino. 2010. 371.

Per quel che riguarda gli aspetti di PI legati al Regolamento 1151, le rigorose analisi di Fausto Capelli, che ho precedentemente citato, conservano tutta la loro validità nonostante gli sviluppi giurisprudenziali: in particolare, il riferimento alla mutata base giuridica del nuovo Regolamento, che ora non è più limitata all'art. 43 TFUE, ma include art. 118 TFUE.

Ciò avrebbe reso opportuna una disposizione chiarificatrice con riferimento ai poteri degli Stati Membri, ossia a cosa sia loro consentito in termini di protezione di quegli operatori non interessati all'ottenimento della certificazione europea DOP/IGP. Vale la pena di ricordare che richiederla, secondo quanto a parole sostenuto dalla Commissione, è un atto "volontario" da parte degli operatori che ne abbiano i requisiti, per cui non si comprende la posizione intransigente consistente nel negare una protezione nazionale di pari livello a chi non intenda invece usufruire della protezione europea.

Tali considerazioni sono state riprese ed ampliate in un contributo¹⁴ del quale sono coautore, che prende spunto da una mia nota a sentenza pubblicata sul *Journal of Intellectual Property Law & Practice*¹⁵ e si arricchisce dell'esperienza dell'avv. Matteo Gragnani in sede WIPO/OMPI. Quest'ultimo si è concentrato, in particolare ma non solo, sul possibile impatto dell'approccio che considera di escludere la possibilità di tutela parallela da parte degli Stati Membri sulla Revisione dell'Accordo di Lisbona che si realizzerà a Maggio 2015. Nell'articolo si sottolineano anche ulteriori possibili esiti applicativi ed operativi pratici della decisione sul Salame di Felino: fra questi, esemplificativamente, le possibili limitazioni in termini di opzioni di policy sulla regolamentazione di DOP e IGP nel set-

tore dell'artigianato, attualmente in discussione in Commissione europea.¹⁶

Come anticipato, sono punti prevalentemente legati agli aspetti di PI e di commercio internazionale, ma che non possono essere compresi senza la conoscenza degli aspetti di diritto agro-alimentare; aspetti sui quali decisivo è stato in questo decennio il ruolo svolto dall'AIDA e dagli studiosi che ne fanno parte per l'esame di questioni, complesse quanto ricche di conseguenze pratiche.

ABSTRACT

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha recentemente confermato il carattere esauriente della competenza UE in materia di indicazioni geografiche riferite ai prodotti agro-alimentari. La decisione in tema di ripartizione della competenza in materia fra UE e Stati Membri si colloca all'interno di un dibattito tuttora in corso, che è stato oggetto di studio da parte dei membri dell'AIDA. L'intervento proposto presenta una sintetica rassegna della dottrina sull'argomento.

The CJEU has recently confirmed the exhaustive character of the EU competence with regard to geographical indications (GIs) related to agricultural products and foodstuffs. The issue of competence between the EU and its Member States on the matter is the result of an ongoing debate, which has been studied by AIDA Scholars since its inception. This presentation provides a short review of those studies.

□

⁽¹⁴⁾ M. Gragnani – N. Coppola *La sentenza della Corte di Giustizia sul Salame Felino risolve il caso di specie ma non l'equivoco sulla funzione svolta dalle indicazioni geografiche*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, n. 3/2014, 373, ed in *Alimenta* n. 9, 2014, 183.

⁽¹⁵⁾ N. Coppola *The CJEU confirms the exclusive character of EU competence in PDO/PGI schemes*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice* (2014) 9 (9): 717-718, doi: 10.1093/jiplp/jpu124.

⁽¹⁶⁾ Sia consentito rinviare al lavoro ult.cit. per approfondimenti sugli altri punti sviluppati.

Ricerche

Proprietà privata, sicurezza agroalimentare e tutela ambientale (a proposito della gestione dei siti contaminati)

Alessandra Tommasini

1.- *Diritto di proprietà e funzione sociale. In particolare, sulla conformazione della proprietà agraria*

L'incidenza dei valori costituzionali e la graduale depatrimonializzazione degli istituti privatistici hanno contribuito a rivedere la tradizionale concezione del diritto di proprietà e, soprattutto, i suoi caratteri in termini di pienezza ed esclusività in un'accezione solidaristica, in aderenza alle mutate esigenze della collettività ed all'evolversi della vita dell'uomo.

La proprietà si è venuta articolando in una pluralità di

regimi¹ che hanno influito sui modi di godimento e sui limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale², al punto da conformarla e renderla compatibile con i meritevoli valori del sistema. La funzione sociale assunta dal diritto di proprietà non ha, tuttavia, intaccato la centralità dell'istituto e la sua libera circolazione per una più efficiente allocazione delle risorse. In questa più articolata prospettiva, deve comprendersi l'orientamento della Carta di Nizza e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che hanno annoverato la proprietà fra le libertà ed i diritti fondamentali³. Ciò nonostante, la CDFUE, la CEDU e la stessa giurisprudenza delle corti europee⁴ non hanno escluso del tutto la possibilità della conformazione⁵, purchè la disciplina dell'uso del bene non produca limiti eccessivamente rigidi per il proprietario ma assicurati – piuttosto - il costante temperamento tra l'interesse collettivo e quello individuale. La proprietà è stata intesa a livello europeo come un diritto fondamentale sui generis, suscettibile di compressione, per garantire comunque la funzione sociale. Quest'ultima, per quanto si confermi una formula dal contenuto indeterminato e flessibile, continua ad essere parte integrante della struttura del diritto di proprietà, tanto

(¹) In dottrina, S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, declina il concetto di proprietà al plurale, sottolineando -così- come il vecchio dominio assoluto del proprietario abbia lasciato spazio a un fascio di diritti più limitati: non più la proprietà, ma le proprietà.

(²) L. Barassi, *La proprietà nel nuovo codice civile*, Milano, 1941, p. 83, riconosceva la funzione sociale della proprietà come un luogo comune del quale, ormai, si discuteva da molto tempo, addirittura da prima dell'avvento del fascismo. Anche P. Rescigno, voce *Proprietà (diritto privato)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1988, p. 254 ss., e, in specie, p. 274, affermava che la rilettura in chiave sociale del diritto di proprietà era già stata coltivata e propugnata nel medioevo da filosofi di ispirazione cattolica, per cui sarebbe un errore ritenere che la funzionalizzazione del diritto proprietario sia stata una novità assoluta, nata con la Costituzione repubblicana.

(³) M. Jaeger (presidente del Tribunale UE), *Il diritto di proprietà quale diritto fondamentale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Europa e diritto privato*, 2011, p. 352; Id., *op. cit.*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012, p. 27. Parte della dottrina ha ritenuto improprio l'inserimento della proprietà tra le libertà, dal momento che i diritti fondamentali sono solo quelli personali e non già quelli aventi natura patrimoniale. M. Comporti, *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, I, p. 192.

(⁴) G. Mandò, *La tutela della proprietà nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. giur. Diritti umani in Italia*, giugno 2014; R. Conti, *Diritto di proprietà e CEDU. Itinerari giurisprudenziali europei. Viaggio fra Carte e Corti alla ricerca di un nuovo statuto proprietario*, Roma, 2012.

(⁵) L. Nivarra, *La proprietà europea tra controriforma e "rivoluzione passiva"*, in *Europa e diritto privato*, 2011, p. 215; S. Rodotà, *Il progetto della Carta europea e l'art. 42 della Costituzione*, in M. Comporti (a cura di), *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005, p. 159; Id., voce *Proprietà (diritto vigente)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967, p. 134; Id., *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1960, II, p.1300.

da renderlo ineludibilmente conformato e condizionato al pubblico interesse⁶.

Di recente, l'attenzione per la funzione sociale è stata ravvivata dalla rilevanza assunta dalla categoria giuridica dei beni comuni che impone oggi una rilettura evolutiva dell'art. 42, comma 2, Cost., secondo cui il diritto di proprietà di questi ultimi sarebbe limitato dalla facoltà di accesso e uso riconosciuti a chiunque abbia un interesse specifico al godimento, conforme alla loro natura.

Tra i beni comuni⁷ e/o a titolarità diffusa, parte della dottrina ha inteso annoverare anche la terra destinata all'agricoltura e/o all'allevamento, interessata da boschi o da altre bellezze naturali, che, in quanto tale, sfuggirebbe alla dimensione dell'appartenenza, per cui tutti vi potrebbero accedere, pur sempre nel rispetto della sua salvaguardia e nell'interesse delle generazioni future. In tali fattispecie, la terra è un bene che esprime più utilità (valutabili non soltanto in termini economici, ma anche giuridici) da proteggere perché ne sia consentita la fruizione da parte dell'intera collettività e corrispondenti a valori tutelati costituzionalmente⁸.

Ricomprendere la terra destinata all'agricoltura ed alla produzione agroalimentare nella categoria giuridica dei beni comuni, utilizzata sempre più spesso in maniera impropria, talvolta distorta, fino ad essere

banalizzata e a non escludere nulla, desta tuttavia non poche perplessità. Se, infatti, sono tali (secondo l'idea originaria rielaborata con cautela dalla Commissione Rodotà nel 2007) quelli "che si sottraggono alla logica proprietaria per mettere al centro una dimensione collettiva di fruizione diretta di lungo periodo", si dubita che la terra possa rientrarvi. Non si deve dimenticare, invero, che il proprietario è libero di destinare la propria terra all'uso che ritiene più opportuno, di coltivare oppure no, decidendo di assecondare i propri interessi secondo le modalità dallo stesso individuate. La proprietà privata (così come l'impresa che ne costituisce una proiezione attiva, oltre che espressione della libertà di iniziativa economica), in quanto costituzionalmente garantita, rimane un diritto soggettivo e serve fondamentalmente l'interesse del singolo, salvo poi assolvere specifiche funzioni, laddove abbia ad oggetto beni (come la terra coltivata) che assumono importanza sociale⁹.

La terra, bene potenzialmente produttivo¹⁰ per eccellenza, occupa una posizione di rilievo nella conformazione della proprietà agraria¹¹, la cui funzione sociale è stata esplicitata dall'art. 44 Cost. nel conseguimento del razionale sfruttamento del suolo e nello stabilimento di equi rapporti sociali, demandando alla legge il compito di imporre obblighi e vincoli¹² per il raggiungimento di tali obiettivi. Trattasi di dispo-

(⁶) In questa prospettiva, peraltro tipica dello Stato sociale, la disciplina della proprietà finirebbe così per armonizzare l'interesse del singolo e quello sociale, superando la concezione individualistica che li vedeva in passato antitetici e concorrenti. Sul punto, cfr., in particolare, M. Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 805-806.

(⁷) U. Mattei, *Beni Comuni*, Bari-Roma, 2012; Aa.Vv., in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; in senso critico, E. Vitale, *Contro i beni comuni*, Bari-Roma, 2013.

(⁸) C.A. Graziani, *Terra bene comune*, in <http://accessoallaterra.blogspot.it/p/terra-bene-comune.html>, del 14.11.2011, si chiede se -sul piano giuridico- la natura di bene comune della terra sia *ius condendum* oppure *ius conditum*, desumibile, oltre che da norme specifiche, anche dai principi generali che si presentano nell'attuale complesso delle fonti ordinamentali (interne, comunitarie, internazionali).

(⁹) C.A. Graziani, *Terra: il nostro bene comune*, in <http://Kuminda.org/2014/02/terra-il-nostro-bene-comune/>, del 16.02.2014, osserva che "esiste un oltre la proprietà della terra, un oltre il possesso, un oltre le altre situazioni giuridiche che concernono la terra ... Questo altro è appunto il bene comune ... In sintesi: il diritto di proprietà finisce dove inizia il bene comune ...".

(¹⁰) G. Capograssi, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, 271.

(¹¹) La funzione sociale non assolve sempre alla stessa causa concreta come emerge, del resto, dalla differente natura delle proprietà conformate. Nel caso della proprietà agraria, ad esempio, le ragioni della conformazione possono essere la tutela del coltivatore diretto del fondo oppure la necessità di un razionale sfruttamento della terra; nell'ipotesi della proprietà urbana, invece, il razionale sviluppo delle città piuttosto che la tutela del conduttore; nel caso dei beni culturali, la conservazione e la fruizione del patrimonio culturale. il titolare.

sizione che nel tempo ha assunto una spiccata connotazione ambientalistica in cui l'aggettivo "razionale" richiama un uso attento e consapevole del suolo, in grado di garantirne la conservazione; mentre, la formula "equi rapporti sociali" impone alle generazioni presenti l'obbligo di utilizzare la terra nella giusta misura, al fine di salvaguardarla e tramandarla alle generazioni future. In altri termini, se l'art. 44 Cost., per un verso, conferisce particolare rilievo alla produzione agricola; per altro, afferma il principio secondo cui l'incremento della fase produttiva non deve comportare, per quanto possibile, un deterioramento delle risorse naturali non riproducibili. La funzionalizzazione della proprietà agraria, orientata al temperamento tra interessi privati e pubblici, è confermata altresì da un'interpretazione evolutiva degli artt. 9 e 32 Cost., secondo cui l'attività primaria è "sostenibile" se preordinata pure alla tutela dell'ambiente e della salute umana.

Pur sopravvivendo il nucleo essenziale (il contenuto minimo) della proprietà anche rispetto ai beni di rilevanza sociale (e, in particolare, ai mezzi di produzione, ove questi siano ancora in mano ai privati), è mutata la portata stessa del concetto di appartenenza¹³, con conseguenze di straordinaria importanza a livello teorico ed operativo. Se, infatti, la terra fornisce utilità per l'intera collettività, il proprietario non può farne un uso che ne metta a rischio l'integrità, per cui

non rientrano nel contenuto del suo diritto - ad esempio - la modifica incondizionata della morfologia del terreno, la facoltà di impiegare in maniera eccessiva fertilizzanti a scapito della sua naturale fecondità, lo smaltimento abusivo di rifiuti e/o la realizzazione illegale di discariche.

In una siffatta dimensione in cui il profitto risulta recessivo rispetto ai valori ispirati alla tutela della persona, la funzione sociale non è, dunque, lo scopo della proprietà ma è l'obiettivo cui deve mirare la disciplina legale limitatrice¹⁴. Da qui, la necessità di imporre, sia a fini precauzionali sia in funzione ripristinatoria, vincoli ed obblighi in capo al proprietario (o titolare di altri diritti reali) di un bene produttivo in funzione della tutela ambientale¹⁵ e/o della sicurezza alimentare. Si tratta di limiti, quelli oggetto della presente indagine, individuati da norme sparse e frammentate per far fronte, talvolta, a situazioni di emergenza, tal'altra, valedoli in via ordinaria, e dalla cui inosservanza scaturiranno conseguenze sanzionatorie personali e reali, di cui o soltanto il proprietario o anche chi ha il diritto di utilizzare il fondo, risentiranno gli effetti. Sono vincoli che, in tutti i casi, consentono di esercitare un controllo sull'esercizio "asociale"¹⁶ del diritto di proprietà e/o di altro diritto reale che di fatto si traduce in una lesione effettiva o potenziale delle ragioni dei terzi che, pur meritevoli di tutela, vengono ad essere sacrificate¹⁷.

(¹²) Oltre agli obblighi ed ai vincoli previsti per la proprietà terriera dall'art. 44 Cost., altri sono stati e sono contemplati più generalmente sia dal codice civile sia da leggi speciali. Si pensi, ad esempio, all'art. 838 c.c. che -per quanto abbia avuto scarsa applicazione- prevede la sanzione dell'esproprio, seppur con il pagamento di una giusta indennità, in caso di mancata conservazione e coltivazione di un bene produttivo d'interesse generale; ed, ancora, alla disciplina tendente ad evitare l'eccessivo frazionamento della proprietà terriera. Gravosi vincoli derivano poi dalla l. 203/1982 che ha sottratto all'autonomia privata dei proprietari la determinazione della durata e del corrispettivo nei contratti di affitto rustico a vantaggio dei cessionari, in funzione di quei più equi rapporti sociali che hanno finito per prevalere sulle ragioni economiche. Senza tralasciare, inoltre, quegli obblighi (artt. 882, 1104, 960 c.c.) e oneri reali (tributi fondiari e contributi di bonifica) cui è tenuto il proprietario in quanto tale e che, pur non investendo l'esercizio del diritto, riducono l'utilità del fondo per il titolare.

(¹³) C.A. Graziani, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Agr. Ist. e Mercati*, n. 1/2007, p. 65.

(¹⁴) Secondo parte della dottrina, la funzione sociale, essendo connaturale alla proprietà, sarebbe comune a qualunque bene, e non solo a quelli produttivi, posto che l'articolo 42.2 «non prevede eccezioni alla regola della funzione della proprietà privata». Così, cfr. P. Perlinger, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo comunitario delle fonti*, Napoli, III ed., 2006, p. 899; e A. Jannarelli, *La proprietà costituzionale*, Napoli, 1980, p. 26.

(¹⁵) A. G. Annunziata, *L'ambiente quale bene comune*, in *Dir. e giur. agr., alim. e amb.*, 2011, p. 697 e ss.

(¹⁶) Come rilevato in dottrina, la Costituzione -prescrivendo che la legge determina i modi di godimento della proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale»- ha voluto che il diritto di usare il bene che forma oggetto del diritto in questione non possa tradursi nel diritto di abusarne. Cfr. U. Natoli, *La proprietà, Appunti delle lezioni*, II ed., Milano, 1976, p. 190-191. G. Baschieri, L. Bianchi D'Espinosa, C. Giannattasio. artt. 42. 43. 44. in *La Costituzione italiana. Commento analitico*. Firenze. 1949. p. 228.

2.- Decreto “terra dei fuochi” e vincoli alla proprietà di terre adibite alla produzione agroalimentare in attuazione del principio di precauzione

Nell'attuale momento storico, caratterizzato da un'allarmante crisi ambientale, l'inquinamento ha ormai raggiunto livelli preoccupanti a causa tra l'altro di un'elevata percentuale di rifiuti¹⁸ agricoli e agroindustriali (pericolosi e non) prodotti in campo o in magazzino, nonché c.d. speciali e/o urbani sepolti in fosse oceaniche profonde o, in alcuni casi, interrati abusivamente. Il contatto diretto dell'individuo con zone di terra contaminata, l'assunzione di acqua avvelenata, l'ingresso - pure indirettamente - di sostanze tossiche nella catena alimentare, determinano un'ampia gamma di effetti nocivi sulla salute degli essere viventi, così come di non minore importanza sono poi le conseguenze negative che l'inquinamento del suolo può provocare agli ecosistemi (fenomeni di erosione, estinzione di specie vegetali e animali, diminuzione delle produzioni). Nonostante ciò, innumerevoli sono stati e continuano ad essere i tentativi di imporre le logiche del mercato e del profitto sulla gestione della terra, considerata sempre più spesso una risorsa fondamentale su cui esercitare un controllo a fini specu-

lativi. Da qui, la sempre crescente attenzione del legislatore nel regolamentare la questione dell'inquinamento derivante da rifiuti e nel dettare previsioni che mirino alla salvaguardia del bene-terra¹⁹, soprattutto se destinato alle produzioni agroalimentari.

Nella c.d. “terra dei fuochi”, i rifiuti tossici, anziché essere trattati negli appositi impianti di compostaggio, sono finiti ormai da molti anni²⁰ nei terreni agricoli (del Casertano o altrove) in cambio di somme di denaro a contadini compiacenti e senza scrupoli oppure spacciati per concimi e fertilizzanti ad operatori del settore del tutto ignari del traffico illecito in cui si trovavano, loro malgrado, coinvolti. Dagli accertamenti disposti dalle autorità competenti sono emersi preoccupanti livelli di contaminazione da arsenico, cadmio, idrocarburi pesanti ed altre sostanze altamente nocive non solo nei terreni sequestrati ma anche in quelli circostanti²¹.

Per fronteggiare lo stato di estrema gravità sanitaria ed ambientale dei territori campani²² e per garantire la sicurezza dei prodotti agro-alimentari aventi tale provenienza, è stato emanato l'ormai noto e controverso decreto legge 10 dicembre 2013, n. 136²³, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 2014, n. 6.

(17) M. Comperti, *Ideologia e norma nel diritto di proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1984, p. 309, ribadisce che così avviene il superamento della prospettiva liberale classica nonché della concezione individualistica della proprietà.

(18) F. Giampietro (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti introdotta dal decreto legislativo n. 205 del 3 dicembre 2010 (d.lgs. 205/10). Profili giuridici e tecnici*, Milano, 2011.

(19) Sulla natura giuridica del bene-terra, v. C.A. Graziani, *Terra e proprietà ambientale*, in A. Donati, A. Garilli, S. Mazzaresse e A. Sassi, *Diritto privato. Studi in onore di A. Palazzo*, a cura di A. Garilli e A. Sassi, 3, Milano-Torino, 2009, p. 357.

(20) La Commissione Europea ha più volte penalizzato l'Italia con sanzioni pecuniarie per la cattiva gestione dei rifiuti in Campania e per la mancata bonifica di innumerevoli discariche. Nel pronunciarsi contro l'Italia, nel marzo 2010, la Corte aveva espresso particolare preoccupazione riguardo all'assenza di una rete di dispositivi di smaltimento integrati e adeguati, costituente un obbligo ai sensi della direttiva quadro sui rifiuti. Di recente, il 20 giugno 2013, la Commissione europea ha deciso di avviare un nuovo ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea contro l'Italia per il suo prolungato inadempimento in materia di gestione dei rifiuti nella regione Campania, conclusosi con la condanna del nostro Paese al pagamento di una multa forfettaria di 40 milioni di euro per le passate violazioni delle regole Ue e un'ulteriore penalità di 42,8 milioni per ogni semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie di adeguamento richieste.

(21) Lo stato di emergenza nel “settore dello smaltimento dei rifiuti solidi-urbani ed assimilabili, speciali, tossico-nocivi nella Regione Campania” fu dichiarato per la prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 febbraio 1994.

Sui precedenti interventi straordinari adottati in Campania per lo smaltimento dei rifiuti, v. L. Colella, *La gestione dei rifiuti e la storia dell'emergenza “infinita”. Le novità del decreto legge n. 196/2010 e gli obiettivi della direttiva 98/2008: quale futuro per la Campania Felix?*, in *Dir. e giur. agr., alim. e amb.*, 2011, p. 245; A. De Quattro, *La emergenza rifiuti in Campania: un tema di rilievo socio-ambientale. Le ultime decisioni contenute nel decreto legge 11 maggio 2007, n. 61*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, n. 1, 2007, p. 102 e ss.

(22) M. C. Sciaudone, *La Campania dell'emergenza. Riflessioni a margine della questione rifiuti*, Salerno, 2011; L. Colella, *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla “crisi dell'emergenza rifiuti” alla “società europea del riciclaggio”*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 3; C. Bassu, *Emergenza rifiuti a Napoli: la doppia faccia della sussidiarietà*, *ivi*, 2009, 2, p. 405; G. Laino, *La crisi dei rifiuti a Napoli: un problema di pianificazione*, in *Riv. territorio*, 2008, p. 44.

Con il suddetto provvedimento legislativo²⁴, all'art. 1, è stata prevista l'esecuzione di indagini tecniche per la mappatura dei territori destinati all'agricoltura al fine di accertare, nell'interesse della salute della collettività e dell'ambiente, l'esistenza o meno di effetti contaminanti a causa di sversamenti e smaltimenti abusivi anche mediante combustione²⁵. La medesima disposizione, al comma 2, consente pertanto agli Enti a ciò deputati²⁶ "l'accesso ai terreni in proprietà, nel possesso o comunque nella disponibilità di soggetti privati", configurando, più precisamente, in capo a questi ultimi un vero e proprio obbligo giuridico in tal senso (art. 1, comma 4). Previsione ancor più rigorosa di quella di cui all'art. 247 cod. amb., in base al quale l'autorità giudiziaria può autorizzare l'accesso ai siti sequestrati e, pertanto, già sottratti alla disponibilità dei singoli, per eseguire gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale delle aree, al fine di impedire la propagazione degli inquinanti ed un miglioramento della situazione ambientale. I terreni non sottoposti a mappatura per causa

imputabile ai proprietari, ai titolari di diritti reali di godimento o possessori, con decreti dei Ministri delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'ambiente, della tutela del territorio, del mare e della salute, dovranno essere indicati tra quelli che non possono essere destinati alla produzione agroalimentare²⁷ ma esclusivamente a colture diverse in considerazione delle capacità fitodepurative e/o solo a determinate produzioni²⁸, pur sempre nel rispetto degli artt. 14 e 15 del reg. 178/2002. Ma non solo, poiché l'eventuale opposizione all'accesso ai terreni implicherà l'interdizione al godimento di finanziamenti pubblici o incentivi di qualsiasi natura per le attività economiche condotte sui medesimi terreni per tre anni (comma 6 bis). Con gli stessi decreti interministeriali, e nelle more dello svolgimento delle indagini²⁹, può altresì essere disposto il divieto di commercializzare i prodotti derivanti da terreni compresi nelle classi di rischio più elevato (art. 1, comma 6)³⁰.

Vincoli questi imposti tutti in attuazione del principio di precauzione dal momento che, pur in mancanza di

(²³) Il decreto in questione, volto a dettare "Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate", è stato pubblicato sulla G.U. del 10 dicembre 2013, n. 289.

(²⁴) C. Ruga Riva, *Il decreto "Terra dei fuochi": un commento a caldo* ..., in www.lexambiente.it, dicembre 2013.

(²⁵) Ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, l'Istituto superiore di sanità "stabilisce potenziamenti degli studi epidemiologici, in particolare in merito ai registri delle malformazioni congenite e ai registri dei tumori, ... fornendo dettagli in merito alla sommatoria dei rischi, con ... riferimento ai casi di superamento dei valori stabiliti per le polveri sottili ...".

(²⁶) Lo svolgimento delle indagini tecniche per la mappatura dei terreni è devoluto al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, all'Istituto superiore di sanità ed all'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania, secondo gli indirizzi comuni e le priorità definite con direttiva dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, d'intesa con il Presidente della Regione Campania (art. 1, comma 1). Nell'esecuzione delle attività di rispettiva competenza, i suddetti enti possono avvalersi del Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Comando Carabinieri politiche agricole e alimentari, del Corpo delle capitanerie di porto, dell'Ispezzato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti alimentari, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, di organismi scientifici ed enti di ricerca pubblici. In particolare, l'Istituto nazionale di economia agraria, nell'ambito delle proprie risorse umane e finanziarie disponibili e senza maggiori oneri per la finanza pubblica, conduce un'analisi sulle prospettive di vendita dei prodotti agroalimentari delle aree individuate come prioritarie, verificando le principali dinamiche del rapporto tra la qualità effettiva dei prodotti agroalimentari e la qualità percepita dal consumatore ed elaborando un modello che individui le caratteristiche che il consumatore apprezza nella scelta di un prodotto agroalimentare (art. 1, comma 2).

(²⁷) Su istanza dei soggetti interessati, la revoca dell'indicazione tra i terreni di cui al comma 6 può essere disposta, con decreti interministeriali dei Ministri delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e della salute, qualora sia stata posta in essere la bonifica o sia stata rimossa la causa di indicazione per provate e documentate motivazioni.

(²⁸) Ai sensi dell'art. 6 ter, i terreni di cui al comma 6 sono circoscritti e delimitati da una chiara segnaletica e sono periodicamente e sistematicamente controllati dal Corpo forestale dello Stato.

(²⁹) Secondo la previsione di cui all'art. 1, comma 6.1, le indagini possono essere estese, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, anche ai terreni agricoli coperti da segreto giudiziario ovvero oggetto di sversamenti resi noti successivamente alla chiusura delle indagini di cui al comma 5.

rischi certi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri si è tradotta in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto all'effettivo accertamento della contaminazione e della dichiarazione di inidoneità alla produzione agroalimentare. La strategia precauzionale, tendendo a massimizzare il livello di protezione dell'ambiente e della salute umana (v. art. 7 reg. 178/2002 in materia di sicurezza alimentare) nonché a minimizzare il rischio, non può che essere contrassegnata dalla cautela, dalla vigilanza e dalla trasparenza garantita da un'azione informativa nei confronti della collettività. Il principio di precauzione sembra, pertanto, ricomprendere nelle soglie di protezione i pericoli dei rischi da contaminazione, pur se ancora scientificamente non accertati, anticipando le tutele incentrate sulla responsabilità civile e sul conseguente risarcimento dei danni. Per quanto l'idea di una responsabilità civile derivante dalla mancata protezione per rischi supposti possa essere guardata con sospetto, negare tutela alla salute e/o all'ambiente in presenza di gravi minacce scientificamente ipotizzate significherebbe rinunciare ad una garanzia effettiva. Resta fermo che, onde evitare un'eccessiva dilatazione della responsabilità civile, la precauzione non può essere applicata sic et simpliciter, ma temperata con altri criteri, tra i quali soprattutto il principio di proporzionalità e quello di ragionevolezza. La più efficace tutela degli interessi umani non può che restare affidata alla funzione precauzionale e dissuasiva, non potendosi dubitare che riparare è bene, ma prevenire è meglio!

Se si può affermare che il principio di precauzione assurge a clausola generale del nostro sistema operante in via anticipatoria, allora, il provvedimento adot-

tato in via d'urgenza per fare fronte all'emergenza in Campania, probabilmente, avrebbe dovuto e/o dovrebbe essere esteso a situazioni altrettanto allarmanti presenti anche in altre Regioni del nostro Paese (dalla Calabria, alla Puglia alla Sicilia, etc.), soprattutto dove la criminalità organizzata è più radicata ed è più frequente la gestione incontrollata dei rifiuti. E ciò, al fine di responsabilizzare i proprietari e/o i titolari di altri diritti reali di tutti i terreni destinati alla produzione di alimenti³¹, affinché si attivino per mantenere i loro fondi in condizioni di salubrità, al riparo anche da eventuali speculazioni illecite da parte di terzi. Il nostro territorio, del resto, rappresenta un patrimonio inestimabile del made in Italy, per cui esso dovrebbe essere salvaguardato con un'imponente e continua attività di investigazione attraverso i più moderni sistemi di controllo.

Inchieste recentemente svolte hanno tuttavia rivelato la difficoltà di effettuare le indagini così come previste dal decreto "terra dei fuochi" per carenza di risorse, sia economiche sia umane, per cui l'applicazione di un simile provvedimento a tutto il territorio nazionale troverebbe senz'altro difficile (se non impossibile) attuazione pratica. In mancanza, è auspicabile incentivare almeno le attività preventive di controllo svolte a livello locale in collaborazione tra tutti gli Enti a ciò preposti, in ossequio ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione. L'adozione di provvedimenti amministrativi e/o di ordinanze contingibili ed urgenti ai sensi dell'art. 50, comma 5, d.lgs. 267/2000 (c.d. T.U.E.L.)³², laddove vi dovesse essere il fondato sospetto dell'esistenza di rischi per la salute pubblica, non avrebbe però la stessa funzione di deterrente alla contaminazione dei suoli che, viceversa, potrebbero svolgere

⁽³⁰⁾ Nella Gazzetta ufficiale n. 75/2014 è stato pubblicato il decreto interministeriale 11 marzo 2014 che, in virtù del principio di precauzione e preso atto delle risultanze della mappatura dei terreni agricoli della Campania, ha vietato la vendita dei prodotti ortofrutticoli coltivati nei terreni maggiormente a rischio, vale a dire quelli classificati dalla mappatura con livello di rischio 3, 4 o 5, indicati negli allegati A, B e C del decreto. Il divieto di vendita opera fino all'emanazione di nuovi decreti che dovranno essere adottati sulla base di informazioni più aggiornate di quelle finora utilizzate.

⁽³¹⁾ Parimenti funzionale avrebbe potuto essere, altresì, l'estensione a tutto il territorio italiano dell'Osservatorio Regionale per la sicurezza alimentare, istituito nel 2007 in Campania per svolgere attività di ricerca e di monitoraggio in materia di tracciabilità dei prodotti alimentari in tutte le fasi della filiera. Si tratta di strumento che, per quanto non sembri essere stato concretamente avviato, avrebbe potuto e potrebbe svolgere un ruolo utile nel coordinamento dei controlli, dando voce a produttori e consumatori nonché affidando compiti e funzioni definite alle strutture amministrative coinvolte, anche per evitare sovrapposizione e sperpero di risorse. Sull'argomento, v. I. Santangelo, *La sicurezza alimentare nella Regione Campania*, in *Il Dir. dell'Agricoltura*, n. 2-3, 2008, p. 98.

⁽³²⁾ A. Basso, *Rifiuti melmosi e tutela della sanità pubblica tra rimedi ordinari ed ordinanze contingibili ed urgenti: presupposti e criteri di lealtà di un'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento*. in *Dir. e aiur. aar. alim. e amb.* 2013. n. 1. p. 57 e ss.

i limiti alla proprietà previsti dal decreto “terra dei fuochi”, se concretamente applicati.

3.- Livelli di contaminazione e limitazioni alla destinazione d'uso delle aree agricole: una questione ancora da definire

Seppur, allo stato, le rigide previsioni di cui al decreto legge 136/2013 vincolino solo i proprietari e/o i titolari di diritti reali della Regione Campania, l'accertamento della contaminazione riguarda, ovviamente, tutti i terreni destinati alle produzioni agro-alimentari. Anzi, tra i vincoli di derivazione pubblicistica, il d.lgs. 152/2006 disciplina - per l'appunto - quelli che implicano una diretta correlazione tra i livelli di contaminazione dei siti e la possibile destinazione d'uso degli stessi, ponendo così, in proporzione all'inquinamento, precisi limiti legali al contenuto del diritto di proprietà.

I valori di concentrazione dei contaminanti nei suoli, oltre i quali un determinato sito perde la destinazione attesa dagli strumenti urbanistici, sono individuati dagli allegati al d.lgs. 152/2006 (che conferma il D.lgs. 22/1997, attuato dal D.M. 471/1999) esclusivamente per l'uso “residenziale, verde pubblico e/o privato”, e “commerciale/industriale”, mentre non sono previsti per le aree a vocazione agricola. Per colmare questo vuoto regolamentare, l'art. 241 cod. amb. ha rinviato all'adozione di un decreto da parte del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e delle politiche agricole e forestali, che, però, non è stato a tutt'oggi ancora emanato.

In attesa di una specifica regolamentazione statale, un parere dell'Istituto Superiore della Sanità (6 novembre 2003, prot. n. 51899) aveva proposto di utilizzare per analogia i valori previsti dal previgente D.M. 471/1999 per i suoli ad uso verde pubblico/residenziale³³, più

restrittivi di quelli stabiliti per le aree ad uso “commerciale ed industriale”. E ciò, anche se la destinazione a verde svolge invero la funzione di assicurare il mantenimento di spazi tra zone edificate, pure a fini di tutela ambientale e paesaggistica, comportando utilizzazioni che nulla hanno a che vedere con la coltivazione e l'allevamento. Tuttavia, secondo l'orientamento prevalente assunto dalla giurisprudenza amministrativa³⁴ sotto il precedente regime (art. 17, comma 15, decreto Ronchi), l'applicazione dei più stringenti limiti di concentrazione previsti per il verde (urbano) sarebbe stata giustificata dall'uso cui sono sottoposte concretamente le aree destinate ad attività agricole, preposte in linea generale alla produzione di alimenti e/o di un ambiente salubre; il che spiegherebbe l'adozione dei criteri più rigorosi nel valutare le soglie limite di contaminazione. Muovendo, invece, da un'interpretazione letterale della norma, si è ritenuto che, in difetto di apposita regolamentazione, non potrebbero essere applicati ai terreni agricoli - senza una specifica motivazione - valori dettati per aree aventi una destinazione diversa.

Senza ignorare i profili evidenziati, non è da sottovalutare la circostanza secondo cui i valori limite previsti per uso verde pubblico/residenziale possono non risultare appropriati per le differenti classi di sostanze inquinanti. Più precisamente, infatti, in alcuni casi, non si rivelano sufficientemente cautelativi allorché ad esempio la coltivazione determina un rapido passaggio del contaminante dal suolo alla pianta, favorendone l'ingresso nella catena alimentare; in altri, possono essere troppo restrittivi se si considerano i prodotti fitosanitari, aventi ampia diffusione nelle pratiche agricole.

Se, in ambito europeo, alcuni Paesi membri (Rep. Ceca, Rep. Slovacca, Belgio) hanno già adottato valori distinti per i suoli ad uso agricolo ed, in particolare, la Germania, con una disciplina piuttosto articolata, ha

⁽³³⁾ I valori di concentrazione in questione sono riportati nella colonna A della tabella 1 dell'allegato 1 del d.m. n. 471/99 che ha reso operativo l'art. 17 del decreto Ronchi. Si tratta dell'allegato oggi riprodotto nell'allegato 5 del codice dell'ambiente. E' bene specificare, tuttavia, che tale conclusione non terrebbe conto dei limiti di accettabilità delle aree agricole di cui al d.legisl. 27 gennaio 1999, n. 99, sulla protezione dell'ambiente nell'utilizzo di fanghi di depurazione in agricoltura. Sull'argomento, v. R. Montanaro, *Commento* all'art. 241, in R. Greco (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Roma, 2011, p. 1079.

⁽³⁴⁾ Tar Umbria. 8 aprile 2004. n. 168. in *Foro amm.*. 2004. p. 1019.

stabilito tre livelli di concentrazione corrispondenti a diverse modalità di intervento, ancora in Italia si attende una definizione della materia. Occorre ricordare - ad ogni buon conto - che, già prima del d.lgs. 22/1997, alcune amministrazioni locali³⁵ avevano provveduto a fissare autonomamente i valori limite da applicare ai terreni ad uso agricolo, adottando criteri intermedi tra quelli fissati per le zone a verde pubblico, privato e residenziale, e quelli individuati per le aree ad uso commerciale ed industriale.

La definizione dei valori limite è compito complesso e di difficile soluzione poiché dipende dal tipo di produzione agricola nonché da altre variabili che possono influenzare la mobilità dei contaminanti nel terreno, come - a titolo esemplificativo - il loro grado di traslocazione nelle parti eduli delle piante utilizzate a scopo alimentare e/o le caratteristiche specifiche dei suoli. Peraltro, per molte sostanze inquinanti non normate, non sono stati ancora determinati i valori indicativi tollerabili, per cui non esistono limiti legislativi di sicurezza, essendo a tutt'oggi in itinere la valutazione tossicologica.

Il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione rappresenta un evidente limite per il proprietario, poiché da questo dipenderà il suo diritto di destinare o meno il proprio terreno alla produzione agricola. In funzione della tutela della salute e dell'ambiente, il diritto di proprietà risulterà evidentemente compresso da una serie di valutazioni sottratte al singolo come la verifica se una certa coltura sia adatta o meno a un tipo di terreno contaminato, scegliendo specie tolleranti e che assorbano una scarsa quantità di metalli nelle loro parti edibili e, in casi estremi, selezionando colture non alimentari, come, ad esempio, quelle destinate alla produzione di biocarburanti. Non sembra più rinviabile la definizione di standard di qualità/concentrazione soglia di contaminazione relativi alle aree agricole, stante la necessità di pervenire

su tutto il territorio nazionale a modalità armonizzate di giudizio e di valutazione degli eventuali rischi associati alle potenziali fonti di inquinamento. A prescindere dai criteri che verranno adottati, non vi è alcun dubbio che, dal momento che la coltivazione (connessa alla destinazione agricola di un fondo) permette alle sostanze inquinanti di essere assimilate nei prodotti destinati all'alimentazione, i limiti di concentrazione dovranno essere tali da garantire con ampi margini la sanità degli alimenti. Deve trattarsi di valori che auspicabilmente non generino una situazione di rischio per la salute e la vita umana, per cui si ritiene che il regolamento da emanare in attuazione dell'art. 241 d.lgs. 152/2006 non potrà che essere coordinato con le previsioni di cui al reg. 178/2002 e con la normativa nazionale in materia di sicurezza alimentare³⁶.

4.- Combustione degli scarti agricoli e forestali: entro quali limiti?

Sempre in funzione preventiva, di recente, sono state previste limitazioni ulteriori per tutti i proprietari e/o i possessori di terreni avuto riguardo ad un'attività potenzialmente inquinante quale quella di abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale³⁷.

La consuetudine di bruciare scarti di potature, sfalci, ramaglie, foglie morte, per quanto diffusa da millenni, non è stata sempre considerata con favore. La bruciatura delle stoppie e della paglia in campo aperto, ad esempio, è stata vietata dall'art. 22 del decreto del Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali del 22 dicembre 2009, n. 30125 (come modificato dal DM 10346 del 13 maggio 2011), volto a disciplinare il regime di condizionalità ai sensi del reg. (CE) 73/2009, a meno che non si trattasse di superfici investite a riso; di interventi connessi a emergenze di carattere fitosanitario prescritti dall'Autorità compe-

⁽³⁵⁾ Al riguardo, si v. la delibera della Giunta Regionale Lombardia dell'1 agosto 1996, n. 6/17252; nonché le delibere del Consiglio Regionale Toscana nn. 167/1993 e 169/1995.

⁽³⁶⁾ M. Pagnotta, *La mancanza delle tabelle di riferimento per le aree destinate alla produzione agricola ed all'allevamento nella disciplina delle bonifiche: tra principio di precauzione ed effettiva destinazione urbanistica*, in <http://www.dirittoambiente.com>, aprile 2008.

⁽³⁷⁾ M. Santoloci, *Un quesito sul concetto di bruciatura di potature per i piccoli coltivatori: quali sono i limiti in cui si rientra in questa ipotesi?*, in <http://www.dirittoambiente.com>, febbraio 2012.

tente, o di pratica autorizzata da norme regionali all'uopo emanate³⁸. Divieto confermato anche dal recente DM n. 180 del 23 gennaio 2015 volto a dare attuazione al Reg. (UE) 1306/2013, secondo cui il divieto di bruciare le stoppie, se non per motivi di salute delle piante, è un modo per mantenere i livelli di sostanza organica del suolo. La violazione di tale previsione determina, secondo il regime della condizionalità, la riduzione o esclusione, a seconda dei casi, dei pagamenti diretti.

Ove pure i proprietari e/o i possessori di terreni agricoli decidessero di non agire nel rispetto della condizionalità, incorrendo nelle relative sanzioni amministrative, gli stessi sono comunque sottoposti a vincoli ben precisi nell'effettuazione di tale pratica. Per quanto, infatti, l'attività di abbruciamento in pieno campo di materiale agricolo e forestale derivante da sfalci, potature o ripuliture sia stata espressamente esclusa dall'applicazione di cui all'art. 256 bis "reato di combustione illecita di rifiuti"³⁹, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 14, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito a opera della legge 11 agosto 2014 n. 116 (c.d. "decreto competitività e crescita"), la deroga non è assoluta e generale⁴⁰.

Secondo un'interpretazione letterale della norma, infatti, la bruciatura di residui vegetali costituisce una normale pratica agricola solo se svolta nel luogo di produzione⁴¹ "in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro" e sempre che non intervengano provvedimenti amministrativi diretti

a sospendere, differire o vietare la pratica della combustione in presenza di avverse condizioni meteorologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e pericolose per la salute pubblica e la privata incolumità. Peraltro, occorre sottolineare che, ancora oggi, come in passato, è sempre vietata la combustione di residui vegetali agricoli e forestali nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni. Il che significa che l'attività di raggruppamento e bruciatura dei materiali di cui all'art. 185, comma 1, lettera f, cod. amb., se subordinata all'osservanza di prescrizioni ben precise (limiti quantitativi giornalieri, rispetto dei periodi di maggior rischio per gli incendi boschivi nonché dei vincoli e divieti posti dalle amministrazioni locali), rientra nella deroga di cui all'art. 256 bis d.lgs. 152/2006⁴². E se l'abbruciamento avviene in siti destinati e/o prossimi a colture, pascoli o risorse idriche, a maggior ragione, il rispetto delle limitazioni dettate dalla norma è indispensabile per tutelare la salubrità dei luoghi nonché la salute pubblica⁴³. Senza tralasciare, peraltro, la circostanza che soltanto dalla bruciatura di modeste quantità di residui vegetali potranno essere ricavate ceneri da reimpiegare come sostanze concimanti o ammendanti, con funzione utile per il suolo.

Nessuna legalizzazione, viceversa, può essere ricollegata ai roghi di più ampie dimensioni che per lunghe ore bruciano affumicando intere aree oltre che gli abitanti della zona; né, tantomeno, alla bruciatura di residui di natura vegetale unitamente ad altri materiali

⁽³⁸⁾ Tale deroga è sempre -comunque- esclusa per le aree individuate dalle direttive n. 79/409/CE e n. 92/43/CEE, salva diversa prescrizione della competente autorità di gestione. In mancanza di sanzioni cui assoggettare il contravventore previste dal D.M. n. 30215/2009, sembra che si debba fare riferimento alle norme del d.lgs. 152/2006 o del cod. pen. (art. 674 c.p.).

⁽³⁹⁾ L'art. 256 bis è stato inserito nel d.lgs. 152/2006 ad opera dell'art. 3 del d.l. 136/2013 e, inizialmente, indusse ad interpretazioni piuttosto incerte avuto riguardo alla bruciatura dei residui vegetali poiché la norma risultava per molti profili piuttosto approssimativa. Secondo la formulazione originaria dell'art. 256 bis, avrebbe potuto essere sanzionato anche chi puliva il piccolo giardino di casa con la potatura di pochi alberi e siepi o appiccava il fuoco alle sterpaglie.

⁽⁴⁰⁾ M. Santoloci, *Un quesito su un equivoco di lettura della nuova normativa sulle bruciature dei residui vegetali*, in <http://www.dirittoambiente.com>, settembre 2014.

⁽⁴¹⁾ A. Sciaudone, *I contaminanti negli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, f. 3, p. 267, sottolinea come resti, comunque, vietata l'attività di incenerimento di materiali in luoghi diversi da quelli di produzione e che non siano residui della produzione stessa.

⁽⁴²⁾ M. Santoloci, V. Vattani, *Rifiuti, bruciature residui vegetali: ecco le ultime novità*, pubblicato su <http://www.greenreport.it>, il 5 settembre 2014; Id., *Bruciature residui vegetali: il punto della situazione*, in <http://www.dirittoambiente.net>, maggio 2014; Id., *Bruciature residui vegetali: il punto della situazione dopo la conversione in legge del decreto n. 91/2014 (legge n. 116/2014)*, in www.dirittoambiente.com, settembre, 2014; V. Paone, *Abbruciamento di scarti vegetali: quale disciplina?*, in *Ambiente & sviluppo*, 2/2015, p. 73 e ss.

⁽⁴³⁾ A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica. Tomo II, Reati di comune pericolo mediante frode*, in C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro (a cura di), *Trattato di diritto penale*, IX, Milano, 2013, p. 89-96, sottolinea come il codice penale già contenga ipotesi criminose (v. artt. 439-440) in cui la tutela ambientale e quella della salute pubblica si compenetrano.

(teloni in plastica delle serre, contenitori per i prodotti usati in agricoltura, plastiche, polistiroli e/o rifiuti di altro genere).

In tal caso, ovviamente, la deroga di cui all'art. 256 bis⁴⁴, 6° comma, non troverebbe applicazione e si dovrebbero configurare le ipotesi di reato di illecito smaltimento e combustione illecita di rifiuti.

I limiti dettati anche in tal caso al proprietario e/o detentore di un fondo che intenda procedere alla combustione delle stoppie sembrano voler anticipare la soglia di tutela del bene protetto a comportamenti prodromici alla propagazione delle fiamme, onde evitare effetti pregiudizievoli ai danni del suolo e dell'aria circostante⁴⁵, con compromissione della salubrità ambientale e della salute dei consumatori.

5.- Oneri reali, obblighi di bonifica e utilizzo limitato della proprietà

Dai valori limite di inquinamento dipenderanno anche gli interventi di risanamento da eseguire sul sito contaminato: dalla messa in sicurezza fino alla bonifica⁴⁶ nel caso di superamento delle concentrazioni soglia di rischio sanitario⁴⁷ (CSR). Il procedimento di bonifica⁴⁸ impone non poche limitazioni all'utilizzo della proprietà, anche se il titolare del diritto de quo non ha alcuna responsabilità nell'evento inquinante⁴⁹.

Secondo la legislazione italiana, non si può imporre al proprietario di un terreno - solo in virtù della titolarità sul bene⁵⁰ - di effettuare la bonifica quando la contaminazione è addebitabile a terzi. In tal caso, la P.A. deve attivarsi d'ufficio per eseguire il risanamento, addossando -tuttavia- in violazione del principio "chi inquina paga", fissato dalla direttiva 2004/35/CE in materia di responsabilità ambientale⁵¹, le spese al proprietario.

⁽⁴⁴⁾ A. Alberico, *Il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2014, p. 7; L. Alfani, *Terra dei fuochi: il nuovo delitto di "combustione illecita di rifiuti"*, in www.giurisprudenzapenale.com, aprile 2014; A. L. Vergine, *Il delitto di combustione illecita di rifiuti ex art. 256-bis T.U.A., introdotto dal D.L. n. 136/2013: commento a prima lettura a valle della Legge di conversione*, in www.giuristiambientali.it, febbraio 2014.

⁽⁴⁵⁾ In tal senso, v. A. Corbo, *Decreto "Terra dei fuochi" - Corte Suprema di Cassazione - Ufficio del Massimario Relazione n. III/04/2013 del 18 dicembre 2013*.

⁽⁴⁶⁾ B. Benozzo, F. Bruno, *Le regole dei siti contaminati tra decreto Ronchi e nuovo codice dell'ambiente*, in *Contratto e impresa*, 2006, p. 829, affermano che la nuova disciplina sulla bonifica ruota intorno alla eliminazione dei rischi inaccettabili per l'uomo, tanto che la protezione dell'ambiente viene piegata e strumentalizzata al perseguimento della tutela dell'individuo. Sull'argomento, v. anche U. Salanitro, *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in *Giornale di dir. amministrativo*, 2006, n. 11, p. 1263 ss.; F. Giampietro (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2001, *Agg. giurisprudenziale*, 2004, p. 19 ss.

⁽⁴⁷⁾ Subordinare il provvedimento di bonifica solo al superamento delle concentrazioni soglia di rischio sanitario (CSR) ha significato circoscrivere notevolmente il numero delle aree considerate contaminate, con una rievocazione della visione antropocentrica dell'ambiente, considerato non come bene giuridico da tutelare di per sé, ma solo in base alle sue utilità per l'uomo.

⁽⁴⁸⁾ V. Abate, *Le problematiche delle bonifiche in riferimento alla normativa nazionale e comunitaria*, in <http://www.ambientediritto.it>; C. Viviani, *Bonifica dei siti contaminati e danno ambientale*, in AA.VV., *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, a cura di P.M. Vipiana Perpetua, Padova, 2002, p. 169; L. Prati, *Il danno ambientale e la bonifica dei siti inquinati*, Milano, 2008, p. 118; Id., *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2011; U. Salanitro, *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in "Colloqui in memoria di M. Giorgianni", Napoli, 2007, p. 967 ss.

⁽⁴⁹⁾ G. Amendola, *Terreno inquinato da rifiuti e cambiamento di giurisprudenza. Ne risponde sempre anche il proprietario?*, in www.industrieambiente.it, 2013; Id., *Rifiuti e sanzioni, quando a rispondere è il proprietario del terreno*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 2009, n. 12, p. 52 e ss.; Id., *Terreni inquinati, parla la Cassazione*, ivi, 2007, p. 64 e ss.; Id., *La responsabilità del proprietario del terreno in caso di abbandono di rifiuti*, in www.industrieambiente.it, 2006.

⁽⁵⁰⁾ Cass. Pen., sezione III, 10 giugno 2014, n. 40528, in *Diritto & Giustizia*, 2 ottobre 2014, esclude che possa configurarsi una responsabilità "di posizione" del proprietario dell'area, anche nell'ipotesi di mancata attivazione per la rimozione dei rifiuti; e ciò, a condizione che lo stesso non compia atti di gestione o movimentazione, atteso che tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo.

⁽⁵¹⁾ In base al suddetto provvedimento comunitario, "l'operatore che gestisce un sito deve, in linea di principio, sopportare i costi delle misure di prevenzione e riparazione adottate in risposta al verificarsi di un danno ambientale"; "questi costi non sono a suo carico se egli può provare che il danno è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza, o è conseguenza di un ordine o di un'istruzione impartiti da un'autorità pubblica" (v. art. 8, paragrafo 3, lettera a, della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il considerando 20 della stessa).

L'obbligo di bonifica⁵² configura un onere reale; istituto quest'ultimo espunto ormai dal nostro ordinamento, salvo che per un numero ristretto di situazioni⁵³, perché ritenuto incompatibile con le concezioni liberistiche della proprietà fondiaria. Nella fattispecie in esame, tuttavia, l'onere reale si giustifica alla luce del comma 2 dell'art. 42 Cost., affinché la proprietà, anziché rispondere ad un interesse meramente egoistico-individuale, possa assolvere una funzione sociale a salvaguardia di valori costituzionalmente garantiti come la salute umana e la tutela ambientale.

L'onere reale sulle aree contaminate deve essere iscritto nell'anagrafe dei siti da bonificare⁵⁴ all'atto dell'approvazione del progetto, anche se le attività di disinquinamento non sono ancora concretamente iniziate⁵⁵. Si tratta di un limite legale alla proprietà⁵⁶ che, caratterizzandosi per la c.d. ambulatorietà⁵⁷, si trasferisce - in caso di circolazione del bene - unitamente alla titolarità del diritto, a prescindere dalla conoscenza che di esso abbiano l'acquirente della proprietà e/o di altro diritto reale di godimento⁵⁸. A

tutela dei terzi, inoltre, l'onere reale viene indicato nel certificato di destinazione urbanistica del sito (art. 253, comma 1); il che incide ovviamente - seppur in termini negativi - sulla commerciabilità economica del bene, gravando su quest'ultimo un vincolo di destinazione volto a garantire il recupero delle spese effettuate dalla P.A. Il termine "onere reale" non è stato usato in senso tecnico, e, dunque, non indica che l'amministrazione ha il diritto di pretendere dal proprietario l'esecuzione della bonifica, come se si trattasse di un diritto di credito rafforzato da una garanzia reale sul fondo. Il significato della disposizione è, invece, che il costo della bonifica, anticipato dalla P.A., che non sia stato possibile fare accollare al responsabile dell'inquinamento, debba gravare sul proprietario il quale, però, eseguendo personalmente i necessari interventi, può liberarsi dal vincolo gravante sul suo fondo.

All'onere reale si affianca, poi, anche il privilegio speciale immobiliare⁵⁹ sulle aree oggetto di bonifica, da esercitarsi pure in pregiudizio dei diritti acquistati dai

⁽⁵²⁾ A. L. De Cesaris, *Gli obblighi di bonifica del proprietario incolpevole*, in *Urbanistica e appalti*, 2000, p. 338; P. Carpentieri, *Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati: obblighi del proprietario (I) (II)*, in *Ambiente*, 2002, p. 631 ss., p. 845 e ss., p. 851.

⁽⁵³⁾ E. Carbone, *Obbligazione propter rem e onere reale*, in S. Patti e P. Sirena (a cura di), *Diritto civile. Obbligazioni e contratti*, Milano, 2008, p. 273. T. Campanile, F. Crivellari e L. Genghini, *I diritti reali*, in L. Genghini (a cura di), *Manuali notarili*, 5, Padova, 2011, p. 301-302, specificano che oneri reali sono rinvenibili, oltre che negli artt. 860 e 864 c.c., anche nell'art. 861 c.c., in base al quale i proprietari dei beni situati in una zona soggetta a bonifica sono obbligati ad eseguire i lavori di competenza privata che siano di interesse comune a più fondi; nonché, nell'art. 862, secondo cui i proprietari sono tenuti al pagamento dei relativi contributi, qualora provvedano attraverso consorzi costituiti a tal fine.

⁽⁵⁴⁾ L. Butti e F. Peres, Art. 251. *Censimento e anagrafe dei siti da bonificare*, in AA. VV., *Codice dell'ambiente. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, aggiornato alla legge 6 giugno 2008, n. 101*, Milano, 2008, p. 2029 e ss., definiscono l'anagrafe dei siti da bonificare come "lo strumento predisposto dalle regioni per il monitoraggio degli interventi nelle aree inquinate del proprio territorio".

⁽⁵⁵⁾ Conseguenza che se il proprietario si dovesse attivare subito dopo l'intervento d'ufficio da parte della PA, saremmo in presenza di un'obbligazione di fare; qualora il proprietario incolpevole dovesse limitarsi a sopportare i costi effettuati dalla pubblica amministrazione, si tratterebbe di un'obbligazione di dare; sarebbe, invece, configurabile un'obbligazione a contenuto misto (di *facere* e di *dare*) se il proprietario dovesse intervenire - a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica - per l'esecuzione dei relativi lavori.

⁽⁵⁶⁾ In tal senso, cfr. V. Corriero, *Garanzie reali e personali in funzione di tutela ambientale*, in *Rass. dir. civ.*, 1/2012, p. 51; Id., *La "responsabilità" del proprietario del sito inquinato*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, p. 2448 e ss.; A. Nervi, *Tutela ambientale e bonifica di siti contaminati*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, II, p. 693 ss.

⁽⁵⁷⁾ L. Bigliuzzi Geri, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, diretto da Cicu-Messineo, continuato da L. Mengoni, Milano, 1984, pp. 137 e ss.; E. Carbone, *Obbligazioni propter rem e onere reale*, cit., p. 273.

⁽⁵⁸⁾ L'acquirente gravato, a sua insaputa, delle obbligazioni oggetto dell'onere reale, potrebbe chiedere la risoluzione del contratto ed il risarcimento del danno oppure la riduzione del prezzo secondo quanto previsto dall'art. 1480 c.c.. Altro rimedio offerto sempre dalla disciplina codicistica della compravendita, nell'ipotesi in cui ancora non sia stato effettuato il pagamento dell'intero prezzo, è rappresentata dalla facoltà per l'acquirente di sospendere il pagamento ex art. 1482 c.c.. Potrebbe, poi, godere della tutela apprestata dall'art. 1497 c.c. per la mancanza di qualità promesse o essenziali che incidono sulla natura del bene, come nell'ipotesi dell'inquinamento del sito che incide sul valore di mercato, sulla commerciabilità e sul godimento del bene. Sull'argomento, v. L. Prati, *La tutela dell'acquirente nella compravendita dei siti gravati da oneri di bonifica*, in *Ambiente: consulenza e pratica per l'impresa*, 2000, 5, p. 412.

⁽⁵⁹⁾ G. Tucci, *Privilegi I Diritto civile*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1991, p. 2; Id., *I privilegi*, in *Tratt. dir. priv. Rescigno*, 19, *Tutela dei diritti*. I, 2^a ed., Torino, 1997, p. 575 e ss., spec., p. 583.

terzi sull'immobile, così creando un duplice sistema di garanzie a tutela del credito della P.A. Il privilegio speciale consente alla P.A. di soddisfarsi sul sito, aggredendo direttamente il bene in sede esecutiva per il recupero delle spese sostenute nei limiti dell'aumento di valore del fondo⁶⁰ quando non vi abbiano provveduto l'inquinatore e il proprietario.

Entrambe queste garanzie reali⁶¹ impongono evidenti limiti all'esercizio della proprietà, rivelandosi al contempo strumenti idonei ad incentivare il proprietario a procedere spontaneamente e personalmente alla bonifica⁶².

Di recente, il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno coinvolgere la Corte di Giustizia dell'Unione Europea affinché si pronunciasse sulla compatibilità o meno della normativa nazionale con il principio "chi inquina paga" fissato dalla direttiva 2004/35/CE⁶³. La Corte di Giustizia, pronunciatisi il 04.03.2015 (causa C-534/13⁶⁴), ha statuito innanzi tutto che il suddetto principio non è sempre direttamente applicabile nei singoli Paesi membri, potendo ciascuno mantenere un livello

di autonomia tale da prevedere eccezioni. Di poi, si è soffermata sulla necessità invocata dalla dir. 2004/35/CE della sussistenza di un nesso causale tra l'attività dell'operatore ed il danno ambientale, in assenza del quale non sarebbe configurabile una responsabilità diretta per chiedere una riparazione. La mancanza del detto nesso di causalità fa sì che la direttiva in questione non possa trovare applicazione a vantaggio della normativa statale, ritenuta dalla Corte di Giustizia con essa compatibile quando, pur non obbligando il proprietario incolpevole alla bonifica del sito inquinato⁶⁵, ne riconosce la responsabilità patrimoniale. In violazione del principio "chi inquina paga"⁶⁶, le previsioni di diritto interno in materia si sono affidate invero al principio di solidarietà costituzionale (art. 2), onerando - per un verso - la pubblica amministrazione di perseguire interessi costituzionalmente rilevanti (artt. 2, 32 e 117, comma 2, lett. s) ed addossando - per altro - le spese della bonifica al proprietario, il quale, poi, in fin dei conti, beneficia più degli altri dell'intervento di disinquinamento⁶⁷.

⁽⁶⁰⁾ Tar Friuli Venezia Giulia, 17 dicembre 2009, n. 837, annotata da F. Iannone, *L'azione di bonifica non grava sul proprietario incolpevole del sito contaminato*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 379 e ss., ha statuito che il recupero degli oneri di bonifica a carico del proprietario incolpevole potrà avvenire solo nel limite dell'arricchimento di valore che il disinquinamento avrà apportato al fondo.

⁽⁶¹⁾ R. Clarizia, *Garanzie reali e personali. Costituzione, tutele sostanziali e strategie processuali*, Milano 2011, passim.

⁽⁶²⁾ Sia il privilegio sia la ripetizione delle spese possono essere svolti nei confronti del proprietario incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile nonché di esercitare azioni di rivalsa nei suoi confronti ovvero la loro infruttuosità (art. 253, comma 3, cod. amb.).

⁽⁶³⁾ Il Consiglio di Stato ha deciso di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale se "i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, [TFUE] e dalla direttiva [2004/35] (articoli 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando) – in particolare, il principio "chi inquina paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245, 253 del [codice dell'ambiente], che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica".

⁽⁶⁴⁾ Nella causa in oggetto, due società italiane (la Tws Automation, Ivan e Fipa Group) sono divenute proprietarie di diversi terreni situati nella provincia di Massa Carrara, in Toscana, contaminati da sostanze chimiche in seguito alle attività svolte dai precedenti proprietari (gruppo Montedison) i quali producevano in tali siti insetticidi e diserbanti. Ancorché i nuovi proprietari non fossero autori della contaminazione, le autorità italiane hanno ordinato loro di realizzare una barriera idraulica di emungimento per la protezione della nappa freatica.

⁽⁶⁵⁾ M. Castellaneta, *Ambiente: obbligo di riparazione solo per chi crea il danno*, pubblicato su <http://www.quotidianodiritto.ilsole24ore.com>, il 5 marzo 2015.

⁽⁶⁶⁾ A. Germanò, *L'agricoltura e il principio "chi inquina paga"*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 261.

⁽⁶⁷⁾ V. Corriero, *Garanzie reali e personali in funzione di tutela ambientale*, cit., p. 74, osserva che questo congegno normativo, per quanto in linea teorica ben strutturato, rischia di deresponsabilizzare i soggetti coinvolti nel procedimento, "in quanto la difficoltà di individuare il responsabile dell'inquinamento, l'inerzia del proprietario, le difficoltà economiche e tecniche della pubblica amministrazione, salvo casi eccezionali o di emergenze ambientali, giungono a non garantire un'effettiva opera di risanamento ambientale".

Soluzione questa che sembra essere la più plausibile e, comunque, la meno lesiva del principio “chi inquina paga”, sia perché volta a scongiurare “la socializzazione” seppur parziale dei costi di bonifica dei siti inquinati⁶⁸, sia perché idonea ad incentivare il proprietario ad attivarsi personalmente, pur in assenza della sua colpevolezza rispetto al verificarsi dell'inquinamento, senza dover essere costretto in un secondo tempo a subire i vincoli che necessariamente verrebbero a gravare sulla sua proprietà⁶⁹.

6.- Riflessioni conclusive sul rapporto agricoltura-ambiente

Se bene giuridico è un potenziale di utilità idoneo a soddisfare un bisogno, la terra è tale quando diviene oggetto di situazioni giuridiche nelle quali si manifesta l'interesse del singolo all'acquisizione ed alla conservazione (anche nell'uso) della stessa. Ciò non può escludere, tuttavia, la potenzialità del bene-terra di appagare pure altre esigenze e, dunque, di essere al centro di interessi differenti, quali quelli pubblici, divenendo così bene giuridico in un'ottica distinta e per fini diversi.

Nella prospettiva della funzione sociale di cui all'art. 42 Cost., il proprietario della terra deve garantire la protezione di un siffatto bene socialmente rilevante e, di conseguenza, non può che essere obbligato a rispettare ed a fare rispettare sui suoi fondi le norme di tutela ambientale e di sicurezza alimentare pure in

ragione degli scopi-valori perseguiti dall'Unione europea (artt. 1, 2 e 6 del TUE; artt. 2, 3 e 4 del TCE). In concreto, se una terra è destinata a produrre, il diritto ad un ambiente salubre ed alla salute dei consumatori devono essere considerati obiettivi primari ed assicurati attraverso azioni sia preventive sia repressive, pur se ciò possa costituire un limite alla proprietà privata (diritto fondamentale anch'essa!).

Si conferma l'inscindibilità del rapporto agricoltura-ambiente⁷⁰ riconosciuta, peraltro, tra le fonti primarie dell'Unione Europea (art. 191 TFUE) e tra le finalità della stessa PAC che, nel perseguire uno sviluppo sostenibile dell'attività agricola, punta ad un elevato livello di protezione dell'ambiente ed al miglioramento della sua qualità. Le tecniche di sfruttamento agricolo non possono, dunque, non essere compatibili con il razionale uso della terra, in modo da assicurarne la capacità produttiva pure per le generazioni future. In questa prospettiva, l'attività agricola, se esercitata secondo determinate modalità, può svolgere anche un ruolo ambientale nell'interesse della collettività, risultando così destinataria di agevolazioni e/o incentivi a sostegno della funzione di preservazione della biodiversità. Ma, può anche produrre externalità negative in ragione delle quali diventa oggetto di obblighi e prescrizioni come, per l'appunto, in materia di gestione di rifiuti. Una produzione “sana” implica evidentemente un migliore smaltimento dei rifiuti, contribuendo alla riduzione dell'inquinamento e alla difesa dell'ambiente da un punto di vista ecologico. Gli strumenti di tutela sono quelli consegnati dalla normativa europea ed

⁽⁶⁸⁾ A. Serafini, *Socializzazione (parziale) dei costi della bonifica dei siti inquinati realizzata dall'amministrazione competente*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2011, p. 768, afferma che tale parziale socializzazione degli oneri di bonifica, oltre ad essere lesiva dei principi comunitari in materia di responsabilità ambientale, finirebbe per “introdurre un'ipotesi di responsabilità oggettiva estesa ... a tutta la collettività”.

⁽⁶⁹⁾ TAR Friuli Venezia Giulia, 13 gennaio 2011, n. 6, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 298 e ss., con nota di A.L. De Cesaris, *Siti di interesse nazionale: ma quando l'Amministrazione smetterà di fare orecchie da mercante?*; TAR Friuli Venezia Giulia, 10 giugno 2010, n. 387, in *Dir. e giur. agr., alim. e amb.*, 2011, p. 502 e ss., con nota di A. R. Stolfi, *Inquinamento di sito e conseguente obbligo di bonifica*; TAR Calabria, 31 maggio 2010, n. 959, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 1006 e ss.; Cons. Stato, 16 giugno 2009, n. 3885, e TAR Toscana, 17 settembre 2009, n. 1448, ivi, 2010, p. 152 e ss., con nota di F. Peres, *Obbligo di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni*; Cons. Stato, 16 giugno 2009, n. 3849, ivi, p. 153 e ss., con nota di L. Frigerio, *Il punto sulla responsabilità del proprietario in materia di bonifica e abbandono di rifiuti*.

⁽⁷⁰⁾ M. D'Addezio, *Diritto agrario comunitario e normative C.E.E. in materia ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, p. 384; L. Francario, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1993, p. 519; G. Bivona, *Il rapporto fra agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione Europea*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 417; L. Costato, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, 2007, p. 10.

ispirati, in linea preliminare, ai principi di prevenzione e di precauzione⁷¹. Da qui, l'adozione di politiche volte alla riduzione a monte del pericolo-inquinamento attraverso strumenti quali il riciclaggio, il recupero e il reimpiego dei materiali, nel rispetto peraltro delle previsioni di matrice internazionale, europea e recepite a livello nazionale. La singolarità dell'attività agricola rispetto alle altre iniziative economiche è data dal fatto che essa è in grado di porre rimedio alle esternalità negative che la stessa produce, riutilizzando gli effluenti di allevamento, le acque di scarico, i reflui provenienti da aziende agricole e/o agroalimentari come fertilizzanti, concimi ed ammendanti, con la tecnica del compostaggio e/o della fertirrigazione. Si tratta di pratiche finalizzate a mitigare gli impatti ambientali ed a salvaguardare gli ecosistemi agricoli⁷², se attuate nel rispetto di regole e procedure ormai consolidate. In caso di inosservanza, il pericolo è la produzione di ulteriori forme di inquinamento⁷³ a seguito delle quali il terreno potrà essere dichiarato inutilizzabile per la produzione agroalimentare o idoneo solo per lo svolgimento di determinati tipi produttivi. Qualunque sia la fonte contaminante, diventa - ad ogni buon conto - indispensabile un piano di caratterizzazione del sito contaminato ed una valutazione specifica del rischio, in modo

da sviluppare il metodo più adeguato per il risanamento ed il recupero della qualità del suolo.

Il diritto ad un ambiente salubre è garantito poi dal ripristino dei siti inquinati mediante tecniche tradizionali o anche alternative di bonifica⁷⁴ (biorisanamento, fitodepurazione) che utilizzano strumenti e materiali naturali per eliminare sostanze tossiche e pericolose dalle acque di falda contaminate e dal suolo, con l'effetto di incrementarne la fertilità e di restituirlo alla sua vocazione di risorsa naturale⁷⁵.

Malgrado la proliferazione delle fattispecie di illecito civile, in materia ambientale si registra un arretramento delle regole della responsabilità⁷⁶ ed una funzionalizzazione della proprietà in chiave ripristinatoria. L'inefficiente applicazione da parte del legislatore italiano del principio "chi inquina paga" ha fatto sì che quest'ultimo ricorresse alle regole della proprietà ed, in particolar modo, al desueto istituto dell'onere reale che, inquadrato nell'ottica di una proprietà funzionalizzata alla salvaguardia ed al ripristino ambientale, costituisce un limite legale necessario per assicurare una tutela ripristinatoria effettiva. Dal momento che le regole della responsabilità non consentono di individuare l'effettivo responsabile della contaminazione in base a parametri soggettivi, oltre a non essere sor-

(71) L. Costato, *I problemi giuridici della sicurezza alimentare*, in *Econ. & dir. agroalim.*, 2007, p. 123 e ss. e spec. p. 126 e ss., afferma che "la precauzione appare la chiave di volta del sistema alimentare europeo"; Id., *Una ricognizione sui principi fondanti del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 203 e ss.; A. Jannarelli, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in *Atti del convegno Regole dell'agricoltura. Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore* (Pisa, 7-8 luglio 2005) a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Pisa, 2005, p. 37 e ss., ammette che con l'emergere della c.d. *precautionary culture* si cerca un punto di equilibrio, peraltro correggibile, di forte impatto. Ed ancora, v. P. Borghi, *Il principio di precauzione tra diritto comunitario e Accordo SPS*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 535 e ss.; Id., *Le declinazioni del principio di precauzione* in *Atti del Convegno su Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione*, pubbl. in *Riv. dir. agr.*, 2005, f. spec., p. 711 e ss.; F. Albisinni, *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, I, p. 201 e ss.

(72) F. Bruno, *Inquinamento e territorio rurale*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di dir. agr.*, vol. 2, Torino, 2011, p. 326 e ss.

(73) M. R. D'Addezio, *Agricoltura e codice dell'ambiente: impatti e opportunità, Aspetti problematici in taluni ambiti disciplinari*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 181.

(74) L. Colella, *Bonifica integrale e tutela dell'ambiente: un'alleanza necessaria per lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2013, n. 2, p. 79 e ss., sottolinea come si sia assistito ad un'evoluzione dell'azione di bonifica che, pur avendo un proprio radicamento nell'agricoltura, si lega indissolubilmente all'ambiente, alla conservazione e valorizzazione del territorio, all'utilizzazione razionale delle risorse idriche e del suolo.

(75) L'applicabilità di tali tecniche è attualmente limitata a causa, soprattutto, dei tempi di impiego relativamente lunghi perché strettamente legati al ciclo di sviluppo delle piante utilizzate, nonché alla scarsa "standardizzazione" delle metodologie. Tuttavia, potrebbero rappresentare un'utile alternativa agli interventi di bonifica drastici, come lo sbancamento del suolo contaminato, il trasporto, il conferimento in discarica per rifiuti pericolosi o l'incenerimento che, invero, non fanno altro che trasferire gli inquinanti da una matrice ad un'altra con costi ambientali, oltre che economici, molto elevati.

(76) A. Jannarelli, *L'articolazione delle responsabilità nell'«abbandono dei rifiuti»: a proposito della disciplina giuridica dei rifiuti come non beni sia in concreto sia in chiave prospettica*. in *Riv. dir. agr.*, 2009, p. 128 ss.

rette da criteri di imputazione oggettiva, la funzione sociale della proprietà nella disciplina della bonifica dei siti contaminati risulta essere il rimedio per consentire una concreta tutela ambientale. E ciò, fermo restando che il regime predisposto per la salvaguardia del valore ambientale e di quelli ad esso intimamente collegati può dirsi valido ed efficace solo se articolato su un imprescindibile sistema di prevenzione, cui le misure ripristinatorie e risarcitorie si accompagnano in una logica successione, non potendo queste ultime da sole assicurare una protezione piena degli interessi in gioco⁷⁷.

I limiti finora esaminati, sia se imposti in funzione precauzionale o ripristinatoria, in via ordinaria o eccezionale (v. decreto terra dei fuochi), sono configurabili come vincoli agro-ambientali⁷⁸, consistenti, talvolta, in un non facere (non inquinare); tal'altra, in un facere afflittivo (imputazione dei costi e/o dell'obbligo risarcitorio)⁷⁹, il cui contenuto - in applicazione del principio di proporzionalità - è stato dal legislatore graduato in relazione al livello di protezione da assicurare ai singoli territori. La natura del bene-terra e l'interesse sociale sotteso, nonché la tutela dell'ambiente giustificano così la previsione di vincoli relativi o assoluti a seconda se consentano rispettivamente lo svolgimento di un'attività in una determinata area solo a certe condizioni o se la vietino totalmente.

Le disposizioni limitative o impositive di attività (se produrre, e, nel caso, cosa e come) tuttavia non pos-

sono considerarsi sufficienti in funzione di una effettiva tutela ambientale e della sicurezza agroalimentare dal momento che effetti concreti potrebbero derivare, piuttosto, dalla previsione di incentivi e premialità al comportamento responsabile ed "eco-compatibile" di quei proprietari che tutelano i loro fondi. Ed allora, tra le misure agroambientali dovrebbero essere incoraggiate tutte quelle forme di aiuto economico volte a sostenere la realizzazione di attività funzionali alla tutela ambientale, nell'ottica di un *facere qualificato*⁸⁰. In questa prospettiva, si potrebbe intervenire sul territorio non più in un'ottica meramente conservativa ma promozionale, comprensiva dei profili economici legati anche allo sviluppo di produzioni agricole qualitativamente migliori.

Ma non solo, un'altra proposta potrebbe essere quella di concedere, a seguito di una scrupolosa mappatura dei terreni, un marchio di certificazione sanitaria a quelle terre che risultino incontaminate e, come tali, destinate a realizzare prodotti sani per la salute dei consumatori da immettere sul mercato.

Occorre assegnare sostegni privilegiati all'agricoltura se si vuole salvaguardare il patrimonio agro-alimentare e tutelare la biodiversità dell'ambiente⁸¹ in funzione del rispetto dei valori delle comunità; obiettivi, questi, che devono essere affidati essenzialmente ad interventi volti ad evitare e prevenire abusi e illegalità, piuttosto che a tutele risarcitorie⁸² di difficile attuazione.

(⁷⁷) In tal senso, v. M. Giuffrida, *La tutela del suolo contro le contaminazioni genetiche tra principio di precauzione e responsabilità*, in F. Alcaro, C. Fenga, E. Moscati, F. Pernice, R. Tommasini (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze, 2008, p. 402.

(⁷⁸) M. D'Addezio, *I vincoli agroambientali di vecchia e di nuova generazione*, in *Trattato di dir. agr.*, vol. 2, cit., p. 31 e ss.

(⁷⁹) S. Carmignani, *Misure agroambientali*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 669; Id., *Le misure agroambientali: considerazioni sulla natura giuridica*, in "Studi in onore di R. Martini", vol. I, Milano, 2008, p. 467 e ss.; F. Adornato, P. Lattanzi e I. Trapè, *Le misure agroambientali*, in *Trattato di dir. agr.*, cit., p. 567 e ss.

(⁸⁰) I pagamenti agroambientali vengono erogati agli agricoltori e gestori del territorio che, volontariamente, assumono impegni che vanno al di là delle norme ambientali obbligatorie fissate dalla normativa comunitaria e dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari (art. 27 reg. n. 1974/2006) nonché di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla legislazione nazionale.

(⁸¹) Per una rivisitazione del diritto dell'ambiente come diritto dello sviluppo sostenibile, v. F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2010, p. 13 e ss.; Id., *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010, passim.

(⁸²) Tra i recenti strumenti di tutela, di particolare rilevanza sono le *class actions*, azioni collettive risarcitorie avviate -conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria- ad effettiva garanzia della sicurezza dei consumatori e dell'ambiente. La l. 24 dicembre 2007, n. 244, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (legge finanziaria 2008), all'art. 2, commi da 445 a 449, ha istituito nel nostro ordinamento le *class actions*, introducendo nel codice del consumo l'art. 140 bis. L'originario art. 140 bis è stato riscritto dall'art. 49, comma 1, della l. 23 luglio 2009, n. 99, che ne ha fissato l'entrata in vigore per l'1 gennaio 2010, e, poi, ulteriormente ritoccato dal D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni nella l. 24 marzo 2012, n. 27.

ABSTRACT

La proprietà, riconosciuta in ambito europeo come un diritto fondamentale, nel nostro ordinamento rimane comunque conformata e condizionata alla realizzazione di interessi generali, secondo le specifiche previsioni del legislatore. Limiti, vincoli, obblighi e oneri concorrono a formare quella situazione giuridica soggettiva in cui, intorno al diritto che consente al proprietario di soddisfare il proprio interesse, la proprietà privata assolve la funzione sociale prevista dall'art. 42 della Costituzione. In particolare, il proprietario di un fondo rustico (ma anche il titolare di altro diritto reale di godimento) destinato alla produzione agroalimentare e ad un ambiente salubre deve adottare tutte le misure di prevenzione e precauzione necessarie affinché il bene (avente un'evidente rilevanza sociale) non venga contaminato da rifiuti - pure ad opera di terzi - in funzione di quella sicurezza alimentare che costituisce l'interesse primario per i consumatori. Il monitoraggio, l'identificazione e gestione a priori dei rischi impongono limiti al proprietario nell'esercizio del proprio diritto; così come ulteriori limiti sono individuabili allorquando lo stesso - seppur non responsabile dell'evento inquinante - è chiamato a sopportare in prima persona oneri reali e vincoli anche di carattere economico.

The property, which is recognized in Europe as a fundamental right, in our legal system is still shaped and conditioned to the realization of the general interest, according to the specific provisions of the legislature. Limits, restrictions, obligations and charges would form the subjective legal situation in which, around the law that allows the owner to satisfy their interest, private property fulfills its social function under Article. 42 of the Constitution. In particular, the owner of a rustic background (but also the holder of another real right of enjoyment) for the food production and a healthy environment must take all preventive measures and precautions necessary to ensure that the good (having a clear social significance) is not contaminated by trash - well as by other - as a function of the security food is the primary concern for consumers. Monitoring, identification and management of risks impose limits to the owner exercising its right; as well as additional limits can be identified when the same - even not responsible inquinant event - is called to bear firsthand real burdens and constraints also economic.

□

Commenti

La Direttiva (UE) 2015/412 dell'11 marzo 2015 e la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio

Valeria Paganizza

È stata pubblicata in GU L 68 del 13 marzo 2015¹ la direttiva (UE) 2015/412² di modifica della direttiva 2001/18/CE³: un atto che, adottato sulla base dell'articolo 114 TFUE (ravvicinamento delle legislazioni) ha iniziato a far discutere prima ancora della sua entrata in vigore, prevista per il 02 aprile 2015.

1.- I presupposti

La nuova direttiva si inserisce nell'articolato quadro di norme dell'Unione europea volte alla disciplina di commercializzazione di organismi geneticamente modificati. Secondo la definizione della Direttiva 2001/18/CE, articolo 2, n. 2, con simile espressione di

identificano gli organismi, diversi dagli esseri umani, il cui «materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale», mediante l'impiego delle tecniche elencate nell'allegato I A, parte 1 della medesima direttiva.

Nella suddetta cornice, da un lato, dunque, si pone la direttiva nella precedente formulazione; dall'altro, il Regolamento (CE) n. 1829/2003⁴, sulla procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di OGM e sulla vigilanza. Accanto ad essi, si collocano poi discipline specifiche che la commercializzazione di particolari prodotti deve contestualmente osservare, ma che possono presentare, come nel caso delle sementi e dei materiali di moltiplicazione delle piante, delle limitazioni ulteriori alla libera circolazione, a condizioni e per ragioni particolari.

All'interno dell'Unione europea la procedura di valutazione del rischio sia per la salute umana e degli animali che la valutazione del rischio per l'ambiente che costituiscono il presupposto per l'autorizzazione all'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati sono uniformi. Esse considerano ogni categoria di effetto, sia esso diretto, indiretto, immediato, differito, sul breve e sul lungo periodo, individualmente e cumulativamente ponderato (considerando n. 2 della Direttiva (UE) 2015/412).

(¹) Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio.

(²) Come è noto, a partire dal 1 gennaio 2015, tutti gli atti dell'Unione europea recano la nuova indicazione uniforme, composta dalla sigla o acronimo tra parentesi, seguita dal numero di anno a quattro cifre e dal numero progressivo, senza distinzione per tipologia di atti (diversamente da quanto accadeva in precedenza).

(³) Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio.

(⁴) Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

2.- *Gli intenti*

Nonostante l'armonizzazione che la precedente disciplina aveva garantito, la nuova direttiva (UE) 2015/412 reca una distinzione tra la coltivazione di OGM, e la loro immissione in commercio o importazione. Se il secondo aspetto trova nella disciplina uniforme dell'Unione europea una garanzia per la salvaguardia del mercato interno, la regolamentazione della coltivazione di OGM ricade nelle più ampie materie di competenza concorrente dell'articolo 4, par. 2 TFUE. Ai sensi dell'articolo 2, par. 2 TFUE, gli Stati membri possono dunque adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore, facoltà che la direttiva traduce nella possibilità per gli stessi di limitare o vietare, nonostante l'esistenza di una previa autorizzazione UE all'immissione in commercio, la coltivazione di un OGM (o di un gruppo di OGM).

In questa prospettiva, la direttiva (UE) 2015/412 è volta a garantire ai Paesi membri dell'Unione una «maggiore flessibilità nel decidere se desiderino oppure no coltivare OGM nel loro territorio», indipendentemente dalle misure che essi avrebbero comunque potuto adottare, secondo le disposizioni della direttiva 2001/18/CE per evitare l'involontaria presenza di OGM in altri prodotti. Obiettivo dichiarato di simile previsione è il miglioramento del processo di autorizzazione degli OGM, con una contestuale garanzia di libera scelta di consumatori, agricoltori ed operatori.

Eventuali limitazioni o divieti di coltivazione imposti dagli Stati membri, in virtù della discrezionalità loro assegnata dalla nuova direttiva, non dovrebbero in alcun modo sovrapporsi alla valutazione del rischio – che abbiamo detto essere uniforme – effettuata come presupposto per l'immissione in commercio di un organismo geneticamente modificato. Dovrebbero dunque esser fondati su ragioni legate alla politica agricola o ambientale diverse da quelle già valutate alla luce della precedente disciplina. La direttiva (UE) 2015/412 elenca, in via esemplificativa, motivazioni legate al mantenimento e allo sviluppo di pratiche in grado di contemperare al meglio le esigenze produttive con le necessità di sostenibilità eco sistemica e di

mantenimento della biodiversità locale. Ad esse aggiunge valutazioni di carattere socioeconomico, sulla coesistenza di colture tradizionali ed OGM come il costo elevato per garantire tale coesistenza o l'impossibilità di attuarla per conformazioni geografiche particolari.

3.- *La novella*

Attraverso quali modifiche alla direttiva 2001/18/CE la direttiva (UE) 2015/412 persegue i propri intenti?

Il fulcro della novella risiede nell'inserimento di un nuovo articolo 23 ter che dipana quanto si è sinteticamente descritto nel precedente paragrafo. Durante la procedura di autorizzazione di immissione in commercio di un nuovo OGM o di rinnovo di un'autorizzazione già concessa, ciascuno Stato membro potrà chiedere alla Commissione di poter escludere, in tutto o in parte, il proprio territorio, dalla coltivazione di quell'OGM. Della domanda, verranno portati a conoscenza sia gli altri Stati membri che il richiedente, il quale potrà modificare o confermare l'ambito geografico della propria notifica o domanda.

Nell'ipotesi in cui non sia stata formulata alcuna richiesta di divieto di coltivazione o nel caso in cui il soggetto che abbia richiesto l'autorizzazione o il rinnovo abbia confermato l'ambito geografico della propria domanda o notifica, ciascuno Stato membro potrà adottare misure che limitino o vietino in tutto o in parte nel proprio territorio «la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM definiti in base alla coltura o al tratto», pur essendo la loro immissione in commercio autorizzata. La direttiva subordina simile facoltà all'osservanza di specifiche condizioni. Dovranno in particolare essere rispettati i principi di proporzionalità e non discriminazione e non dovrà sorgere contrasto con la valutazione di rischio ambientale effettuata ai sensi della direttiva 2001/18/CE o del Regolamento (CE) n. 1829/2003. Le misure, inoltre, potranno essere adottate solo sulla base di fattori imperativi, come quelli legati a obiettivi di politica ambientale, alla pianificazione urbana e territoriale, all'uso del suolo, ad impatti socio-economici, all'esigenza di evitare la

presenza di OGM in altri prodotti (fatto salvo quanto previsto dall'articolo 26 bis), e agli obiettivi di politica agricola. Tali motivazioni potranno essere addotte singolarmente o cumulativamente. Ad esse potrà eventualmente aggiungersi il fattore connesso all'ordine pubblico (non considerabile individualmente).

Prima di adottare le misure poste a limitazione o divieto della coltivazione di OGM, lo Stato membro sarà tenuto a trasmettere alla Commissione il progetto e le motivazioni della propria richiesta. Seguirà un periodo di 75 giorni nel quale l'Istituzione europea potrà formulare le proprie osservazioni, e durante il quale lo Stato membro non adotterà né attuerà le misure trasmesse, assicurando al contempo che gli operatori si astengano dal piantare gli OGM interessati.

Al termine di detto periodo, lo Stato membro sarà libero di assumere le misure nella forma trasmessa alla Commissione, o in versione modificata per recepire le osservazioni dell'Istituzione. A quest'ultima, come pure agli altri Stati membri e al soggetto richiedente l'autorizzazione o rinnovo sarà data comunicazione dei provvedimenti adottati. Le informazioni dovranno essere infine rese disponibili ad ogni operatore interessato, compresi i coltivatori.

Lo Stato membro che abbia originariamente richiesto l'esclusione dalla coltivazione di un OGM potrà sempre rivedere la propria scelta, secondo la procedura prevista dal paragrafo 5 del nuovo articolo 26 ter, dandone comunicazione alla Commissione e agli altri Membri.

Per evitare che la decisione di un Paese UE di escludere o limitare la coltivazione di un OGM sia frustrata da contaminazioni transfrontaliere, la nuova direttiva inserisce un paragrafo 1 bis, all'articolo 26 bis, già rubricato «misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM». Con esso è imposto l'obbligo, a decorrere dal 03 aprile 2017, per gli Stati membri nei quali siano coltivati OGM, di adottare i provvedimenti necessari al fine di evitare possibili contaminazioni transfrontaliere, verso gli Stati che ne abbiano invece vietato la coltivazione. Anche queste misure, da adottarsi solo nel caso non siano superflue alla luce della particolare conformazione geografica del territorio, dovranno essere previamente comunicate alla Commissione.

La direttiva (UE) 2015/412 inserisce infine una disciplina transitoria applicabile tra la data di entrata in vigore e il 03 ottobre 2015, per le domande e notifiche presentate o autorizzazioni concesse in data antecedente al 02 aprile 2015, che consente agli Stati membri di chiedere l'adeguamento dell'area geografica della coltivazione OGM, senza pregiudizio per le coltivazioni di sementi e materiale di moltiplicazione di piante GM autorizzati e piantati prima della limitazione o del divieto.

4.- Conclusioni

Occorre sottolineare che tutto quanto osservato sinora deve intendersi riferito alla sola coltivazione di OGM. L'immissione in commercio di OGM o di prodotti che li contengono, una volta autorizzata, non può essere limitata né vietata da parte di uno Stato membro.

Non mancheranno tuttavia gli interrogativi sull'opportunità giuridica della scelta operata con la Direttiva (UE) 2015/412. Invece che armonizzare, dove non addirittura unificare, si è preferito percorrere l'impervio cammino della controtendenza: lasciare cioè agli Stati membri un margine di discrezionalità estremamente vasto nella possibilità di limitare o escludere le coltivazioni OGM, sulla base di fattori forse opinabili (e comunque soggetti a facili adattamenti per chi decidesse di restringere ulteriormente in via elusiva, la già arroccata procedura di autorizzazione UE).

Quali provvedimenti nazionali saranno ritenuti idonei ad evitare le contaminazioni transfrontaliere?

Come saranno interpretati i fattori che consentono ad uno Stato membro di intervenire sull'area geografica di una autorizzazione?

Quanto sarà efficace la previsione della necessaria combinazione dell'ordine pubblico con un altro elemento, per evitare che il primo si trasformi in una generica definizione entro cui far ricadere qualunque pretesto?

Quali saranno i risultati (o i paradossi) che il frazionamento giuridico potrà determinare?

È ipotizzabile un'opposizione alla richiesta di uno

Stato membro di escludere o limitare la coltivazione di OGM o all'adozione di misure in questo senso?

Queste (e molte altre) sono le perplessità cui la nuova direttiva offre adito.

Mala tempora currunt sed peiora parantur.

ABSTRACT

Che talora il percorso evolutivo del diritto dell'Unione europea sembri arrestarsi o ritornare sui propri passi è una circostanza che pare trovar conferma nella recente Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, di modifica della direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale

dell'Unione europea lo scorso 13 marzo 2015.

Una breve nota, tratteggiata all'indomani della pubblicazione, per illustrare i tratti caratteristici del nuovo atto e condividere con il lettore qualche perplessità, senza alcuna pretesa di esaustività.

Sometimes the evolution of EU law seems to stop or backtrack: this is a fact that finds evidence in the recent Directive (EU) 2015/412 of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC, as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory, published in the Official Journal of the European Union on 13 March 2015. Here a quick note, drafted after its publication, to illustrate the main features of the new act and to share with the reader some doubts, without any presumption of completeness.

