Associazione Italiana Diritto Alimentare
AIDA IFLA
Italian Food Law Association

rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it

Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Sommario

Editoriale

Luigi Costato
Diritto al cibo e intervento pubblico sul mercato: una relazione risalente 1

Ricerche

Sandro Amorosino
Il Paesaggio del Vino 4

L'Incontro di Roma del 28 maggio 2018
Il nuovo Regolamento (UE) sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi (e molto altro) 10

Ferdinando Albisinni
Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione 11

Giuseppina Pisciotta
Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa ed atti delegati 37

Sonia Carmignani
Controlli e informazione al pubblico 42

Francesco Aversano
Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore 47

Alberto Germanò
Sugli Organismi di controllo 65

Antonietta Lupo
The evolution of China's food control system 69

Editoriale

Diritto al cibo e intervento pubblico sul mercato: una relazione risalente

In un prezioso libretto, il prof. Marco Cian affronta la difficile ricerca sulle tracce del diritto commerciale nelle civiltà antiche, da quelle del Nilo e della scrittura cuneiforme a quelle ebraica e greca fino all'ellenismo. Ciò che si evidenzia, ai nostri fini, è il fatto che in quei tempi, con la sola eccezione del popolo della Bibbia, esisteva un sistema di intervento pubblico nel mercato dei prodotti alimentari, specie dei cereali. Prezzi politici fissati in tavolette di periodi che vanno dal quarto al primo millennio a.C., divieto di esportazione di prodotti alimentari stabilito dalle leggi di Solone, controllo dei cereali e del lino negli ammassi del faraone. Andando oltre l'indagine di Cian, si può rilevare che i romani avevano addetti all'annona, addetti al controllo dei mercati delle principali città e a provvedere a calmierare i prezzi; le *frumentationes* realizzate a Roma per sfamare la plebe iniziarono con Caio Gracco e finirono con la rottura dei collegamenti con l'Egitto, e cioè con l'irreversibile declino dell'Impero d'occidente. Da allora il potere politico perse di consistenza, e scomparve anche da questo settore per tutto l'alto Medioevo, per riprendere qualche vigore all'epoca della rinascita comunale, come attestano magistrature come i *sex de blado* a Firenze e la loro evoluzione, che si concluse nel XVIII secolo.

Ma le carestie furono frequenti e gravissime, anche a causa della peste, e del conseguente calo della popolazione agricola, dalla fine del Medioevo fino al XX secolo. Il fenomeno assunse una gravità spaventosa in molte circostanze, in Cina, India ed Europa, e solo con lo sviluppo di una forte modernizzazione e meccanizzazione dell'agricoltura e con l'affermarsi di alcune basilari norme igieniche sembra gli si sia posto rimedio.

Nel XX secolo si comprese, per ragioni militari dapprima, che nel mercato dei generi di prima necessità, occorreva l'intervento pubblico, che in Europa - con l'eccezione britannica, dotata di un impero capace di sopperire, con i suoi prodotti, all'abbandono delle coltivazioni nella madre patria - si mantenne anche dopo il primo grande conflitto e restò presente, in pratica fino al passaggio delle consegne alla CEE, che si guardò bene, fino al 1992, dal liberalizzare il mercato. Poi vennero l'Accordo agricolo di Marrakech e il *decoupling*.

Osservando, però, la realtà odierna, si può rilevare che le cose non vanno affatto bene, poiché almeno 700 milioni di esseri umani patiscono la fame, e fra essi centocinquanta milioni di bambini, dei quali molti in tenerissima età; questi muoiono ancora con percentuali che si avvicinano al 50%, mentre europei e statunitensi si baloccano con riforme della politica agricola che incentivano la diminuzione della produzione,

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

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 063210986
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, straordinario nell'Università Uninettuno

FRANCESCO AVERSANO, avvocato in Salerno

SONIA CARMIGNANI, ordinario nell'Università di Siena

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di Ferrara

ALBERTO GERMANÒ, già ordinario nella Università La Sapienza di Roma

ANTONIETTA LUPO, ricercatrice nella Università di Messina

GIUSEPPINA PISCIOTTA, ordinario nella Università di Palermo

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 presente fascicolo è stato chiuso in redazione il 28 giugno 2018.

perché l'offerta eccederebbe la domanda mentre, restando al cibo, soffrono in gran numero di obesità.
La domanda teorica, a livello mondiale, di alimenti c'è, dunque, ed è inespressa da chi non riesce a muoversi dalla sua miseria e a pagare le derrate prodotte da altri, non riuscendo a far fronte ai suoi bisogni con la produzione interna; in altri casi questa domanda cerca di farsi evidente attraverso i disperati che, con i barconi della morte, attraversano il Mediterraneo, o quelli che superano i confini del Sud Africa o tentando sbarchi disperati in Australia, per non parlare dell'emigrazione strisciante dei messicani, che tanto turba il presidente Trump.
Esistono convenzioni firmate in sede ONU che impegnano gli stati aderenti, che sono pressoché tutti, ad assicurare cibo, vesti e un tetto a tutti gli esseri umani.
Una civiltà come quella odierna, nella quel trionfa l'egoismo e abbondano telefonini, bombe intelligenti e mille altre altri oggetti non necessariamente utili se non addirittura dannosi, non si riesce a porre rimedio a questo stato di cose.
A ben vedere, sembra incredibile che Sargon, Hamurrabi o Ramsete II siano stati capaci di intervenire per cercare, con i mezzi di migliaia di anni fa, di evitare la fame dei loro sudditi e che i governi di stati che hanno mandato sulla luna o su satelliti artificiali loro simili non sappiano o vogliano porre rimedio a questa vergogna.
C'è qualcosa di marcio, in Danimarca, diceva il principe Amleto; oggi, forse, il marcio è esteso ben oltre i confini di Elsinore.

Luigi Costato

L'editoriale che apre questo fascicolo muove dal tema del *diritto al cibo*, tema reso oggi ancor più attuale e rilevante in ragione dei grandi movimenti migratori, in larga misura cagionati da condizioni di mancato accesso al cibo diffuse in importanti aree del pianeta. L'editoriale sottolinea un dato, quasi banale nella sua risalente storicità, ma che da un paio di decenni appare largamente ignorato dai governanti europei e di altre zone ricche e sviluppate: il *diritto al cibo* nella storia dell'umanità è sempre stato oggetto di un necessario *intervento pubblico*, dalle civiltà più antiche fino alla Comunità europea, dalle origini di questa al 1992. Dalla metà degli anni '90 del secolo XX la consapevolezza di questa risalente necessaria relazione fra *diritto al cibo* e *intervento pubblico* appare smarrita. Da ciò l'esigenza, avvertita da chi, come l'*AIDA* e questa *Rivista*, ha quale propria fondante missione e ragion d'essere quella di occuparsi di *diritto alimentare* – ed ancor più di *diritto agro-alimentare* – di avere ben presente e di sottolineare che le regole di questo diritto non possono limitarsi a prescrizioni (pur certamente rilevanti) quanto al modo di stare ed operare nel *mercato*, ma anzitutto attengono alla tutela del fondamentale diritto alla *food security*, solennemente affermato dai Trattati europei anche nei testi oggi vigenti

dopo Lisbona.
La *food security*, tuttavia, non si esaurisce in un dato meramente quantitativo di aumento della produzione, ma – come pone in rilievo l'editoriale – richiede politiche pubbliche idonee a realizzare un uso coerente e sostenibile delle risorse naturali, così da realizzare quelle che la FAO, nel World Food Summit di Roma del 1999, ebbe a definire come le *quattro dimensioni della food security: Physical AVAILABILITY of food; Economic and physical ACCESS to food; Food UTILIZATION; STABILITY of the other three dimensions over time*.
In questa prospettiva le rilevanti novità introdotte dal nuovo Regolamento (UE) 2017/625 (sui controlli ufficiali e sulle altre attività ufficiali destinate a garantire l'applicazione delle norme sui prodotti alimentari e sui mangimi, e più in generale sulla salute e sul benessere degli organismi viventi) non riguardano soltanto la *food safety* tradizionalmente intesa, ma incidono sulle politiche che investono l'utilizzazione ed il governo delle risorse naturali, e con ciò ben si collocano all'interno di un'ampia dimensione plurale della *food security*.
Nella sezione dedicata all'***Incontro di Roma*** sul nuovo Regolamento (UE) sui controlli, promosso dall'AIDA e svoltosi il 28 maggio 2018 presso la Sala Nassiriya del Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, sono pubblicate relazioni ed interventi su questi temi.
Ferdinando Albisinni indaga sulle linee evolutive emergenti nella disciplina europea in tema di controlli, sottolineandone le novità quanto all'attenzione all'intero ciclo della vita, alla nuova perimetrazione europea dell'impresa agro-alimentare come impresa del ciclo della vita, agli istituti della globalizzazione connessi alla nuova dimensione del mercato, agli irrisolti perduranti quesiti quanto all'individuazione di competenze e responsabilità.
Giuseppina Pisciotta approfondisce i temi legati alle larghe competenze regolatorie assegnate alla Commissione Europea con la previsione di atti delegati e di atti di esecuzione, sottolineando come "i limiti ed i criteri che l'atto base indica non appaiono precisi né tanto meno in grado di delimitare compiutamente il potere normativo rimesso alla Commissione", con il rischio che si finisca per consentire "all'organo esecutivo scelte ampie, para-normative, che anziché integrare il contenuto del Regolamento, di fatto lo sostituiscono".
Sonia Carmignani esamina la disciplina della delicata relazione fra sistema dei controlli ed informazione al pubblico, sottolineando come il Regolamento 2017/625 "sembra in definitiva valorizzare nel governo del sistema agroalimentare un aspetto sconosciuto al regolamento sulla sicurezza alimentare, … ovvero la interazione tra soggetti istituzionali e pubblico dei consumatori, in una relazione sinergica tra pluralismo sociale e livelli istituzionali".
Francesco Aversano analizza le questioni legate ai temi dell'istruttoria, delle analisi e della controperizia, ponendo in rilievo il nuovo e rilevante ruolo assegnato all'operatore ed alla prevista "cooperazione" delle imprese alle attività di vigilanza.
Alberto Germanò riferisce sulla disciplina degli organismi di controllo dei prodotti ad indicazione geografica e di quelli biologici, fra pubblico e privato, sottolineando le criticità, anche processuali, che derivano da questa duplice natura dell'attività svolta e del rapporto fra controllore e controllato.
Antonietta Lupo chiude la sezione dedicata alla nuova disciplina in materia di controlli ufficiali con una rassegna comparativa della disciplina cinese e della nuova disciplina europea.
Nella sezione dedicata alle ***Ricerche*** Sandro Amorosino rilegge la disciplina del paesaggio, quale fissata dal Codice e dalle Convenzioni internazionali, all'interno delle peculiarità determinate dall'utilizzazione produttiva agricola del territorio, ed in particolare dalla destinazione vitivinicola che caratterizza zone di grande pregio, indicate dall'A. come "*paesaggi vitati iconici*". L'indubbia tensione fra esigenze di tutela e conservazione e vitalità di produzioni agricole, che per loro stessa natura non possono essere cristallizzate, ripropone l'esigenza di ricercare forme originali di governo del territorio agricolo che ne valorizzino le potenzialità garantendo il mantenimento dei caratteri identitari.

la redazione

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018
4

Ricerche

Il paesaggio del vino*

Sandro Amorosino

1.- Paesaggio in generale e paesaggio a vigneto

I paesaggi italiani costituiti da vigneti rispondono pienamente alla definizione contenuta nell'art. 131, comma 1, del Codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004): "*Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*"[1].

È tuttora discussa l'ampiezza della nozione giuridica di paesaggio, ch'è inteso da taluni, sulla scorta della Convenzione europea del 2000, come forma visibile del(l'intero) territorio[2], ma da altri, e soprattutto dal Codice, come la forma visibile di quella parte del territorio che esprime valori identitari[3] ed è oggetto di tutela, quale "*rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale in quanto espressione di valori culturali*" (art. 131, comma 2).

È utile sottolineare che, in linea generale, si possono distinguere diversi gradi e tipi di significatività del paesaggio: da quello *identitario* (che sovente è già assoggettato a vincolo e deve essere tutelato in modo graduato dal piano paesaggistico), agli "*ulteriori contesti*" di territorio che hanno rilevanza paesaggistica (e possono essere individuati, e disciplinati, dal piano paesaggistico, *ex* art. 143 del Codice), sino ai paesaggi della vita quotidiana[4] ed, infine, ai "*nuovi valori paesaggistici*" di porzioni di territorio, da realizzarsi mediante interventi *"integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità*" (art. 131, comma 6).

Il paesaggio agrario costituito da vigneti può presentare tutte le gradazioni e tipologie ora accennate.

Vi sono paesaggi vitati iconici, in quanto la viticultura ne è l'elemento *dominante* (ad esempio: i vigneti a terrazze lungo le rive della Mosella, al confine tra Francia e Germania, o nelle Cinque Terre in Liguria, o nella Costiera amalfitana, o i vigneti collinari di Barolo (nelle Langhe) o di Montalcino (in Val d'Orcia); vi sono poi vigneti che *concorrono* a caratterizzare l'identità di un paesaggio (ad esempio: quelli dell'Amarone, del Prosecco o del Sauvignon, sui colli del Veneto e del Friuli; del Nerello Mascalese, sulle pendici dell'Etna; dell'Aglianico, sulle pendici del Vulture in Basilicata; del Verdicchio dei Castelli di Jesi); infine, vi sono i vigneti delle coltivazioni estensive, soprattutto in pianura, non meno pregevoli, ma non sempre espressivi di valori identitari.

Alcuni di questi paesaggi sono già sottoposti a vincolo paesaggistico e – nelle poche Regioni (cinque) che si sono dotate di piani paesaggistici – ad una disciplina specifica di tutela, che in alcuni casi è estesa anche a aree non vincolate (ad esempio: in Toscana)[5].

Taluni di essi – le Cinque Terre, le zone "classiche" dei vini piemontesi (Langhe/Roero/Monferrato) e la Val D'Orcia – sono anche ricompresi nell'elenco dei "Siti dell'Unesco" italiani[6].

Naturalmente i paesaggi vitati – come tutti gli altri – sono soggetti a mutamenti nello *spazio* e nel *tempo* (*diacronici*) determinati da cause naturali e dall'evoluzione delle attività umane relative alla viticultura

(*) Questo scritto è destinato agli *Studi in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Maestro di diritto, cultura ed impegno civile.
(1) V. per tutti M. Immordino e M.C. Cavallaro, *Commento all'art. 131*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2012.
(2) G. F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2013, p. 707 ss.
(3) S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010, p. 62 ss.
(4) E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio «a strati»*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2009, p. 57 ss.
(5) AA.VV., *La struttura del paesaggio*, a cura di A. Marson, Roma-Bari, 2016.
(6) G. Piperata, *Paesaggio*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna 2017, p. 257-8.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

ed alla produzione vinicola.
Il profilo *spaziale* riguarda i processi di estensione, o riduzione, delle superfici vitate, determinati dalle contigenze economiche e dalle regolazioni pubbliche, in particolare dalla Organizzazione Comune del Mercato – OCM del vino, vale a dire dalla *regulation* vinicola dell'Unione europea.
Attualmente si registrano sia tendenze estensive della viticultura (ad esempio: l'espansione "verso la pianura" dei vigneti del Prosecco, determinata dal successo mondiale di tale vino), sia regolamentazioni riduttive delle superfici vitate destinate a produzioni non di qualità, e contingentamenti[7] all'impianto di nuovi vigneti[8].
Nel primo caso siamo in presenza di una determinante economica; nel secondo di una determinante regolatoria.
Per quanto riguarda, invece, la *dimensione temporale*, come si deduce dalla stessa definizione del Codice, il paesaggio – quale risultante degli interventi umani sui diversi contesti naturali – è per sua natura dinamico e mutevole nel corso della storia[9], anche per l'evoluzione delle tecniche coltive. Ed è cangiante la concezione e la percezione che la cultura e la società ne hanno nel corso del tempo.
Sono dunque antistorici i tentativi di cristallizzare i paesaggi – nel nostro caso: la struttura dei vigneti – vincolandoli alla morfologia che avevano in una certa epoca, dedotta da quadri o disegni, in una sorta di impossibile *revanche* della concezione estetica del paesaggio *versus* quella incentrata sulla forma visibile del territorio, rappresentativa dei valori identitari, dunque culturali in senso ampio.
In quest'ottica il ragionamento si raccorda alla definizione dei beni culturali come testimonianza materiale di civiltà[10]. Nel nostro caso è la *civiltà del vino*.
Le notazioni di inquadramento del paesaggio vitato nell'ambito della nozione generale di paesaggio, nelle sue varie declinazioni, consentono di richiamare ed aggiornare – sempre a fini di messa a fuoco dei concetti giuridici – l'illuminante distinzione posta quarant'anni fa da M.S. Giannini[11] tra *agricoltura-produzione* ed *agricoltura-protezione* (questa seconda intesa come conservazione dei territori agricoli).
Se, fino a qualche decennio fa, la viticultura era vista esclusivamente come produzione, con le sue specifiche connotazioni, non c'è dubbio che oggi essa sia anche funzionale alla conservazione sia della sua base materiale – il terreno – sia della forma del paesaggio.
Sul primo versante le colture vinicole gestite in modo appropriato, in particolare ma non esclusivamente con le tecniche dell'agricoltura biologica[12] e con i necessari interventi di difesa del suolo, assicurano la *vitalità* della funzione agricola.
La seconda funzione, la conservazione attiva del paesaggio, va vista nell'ambito dell'amministrazione del patrimonio culturale.

2.- Gli strumenti di tutela: i vincoli paesaggistici, l'autorizzazione semplificata ed il piano paesaggistico

L'accertata valenza paesaggistica delle culture vinicole pone infatti il problema di come esse si rapportano agli istituti principali del diritto amministrativo di settore; in altre parole: come vengono in rilievo le attività della viticultura ai fini – prima – della *tutela* del paesaggio, cui questi istituti giuridici sono funzionali, e – poi – della *valorizzazione* (che si avvale anche di altri meccanismi).
Per quanto riguarda la *tutela* il primo pilastro, se così si può dire, è la *dichiarazione di interesse paesaggistico* (comunemente nota come "vincolo") la

(7) M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1995, p. 213.
(8) F. Albisinni, *Governo nazionale ed europeo della produzione vitivinicola di qualità,* relazione al Convegno "Vino e Territorio: profili giuridici, economici e culturali di un rapporto identitario", Treviso, 20 ottobre 2017, in corso di pubbl. in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it n. 2-2018.
(9) C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna 2007.
(10) G. Sciullo, *Il paesaggio tra Convenzione e Codice*, in *Aedon*, n. 3/2008.
(11) Ripresa in Id., *Diritto pubblico dell'economia*, cit. p. 232 ss.
(12) E. Cristiani, *Il metodo di produzione biologico*, in L.Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario*, Torino 2011, vol. III, p. 81 ss. E, specificamente per il vino, F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, III ed., Utet, 2017, p. 455.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

quale – com'è noto – può riguardare una specifica area, più o meno grande, ed essere contenuta in un provvedimento amministrativo singolo (artt. 138-140 del Codice), oppure può esser disposta direttamente dalla legge (art. 142) per tipi di situazioni geografiche (per fare gli esempi che possono rilevare nel nostro caso: "*i territori di protezione esterna*" dei parchi nazionali o regionali; "*le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici*"; in alcuni casi "*le zone di interesse archeologico*", soprattutto nel Mezzogiorno).

Fino ad anni recenti non erano assoggettati a vincolo i vigneti «come tali», ma in quanto inseriti in contesti paesaggistici di valore identitario; dunque quali componenti, dominanti o caratterizzanti, del contesto stesso.

È necessario ricordare che fino al Codice del 2004 l'assoggettamento a vincolo comportava unicamente l'obbligo di richiedere l'autorizzazione paesaggistica; il vincolo aveva infatti natura meramente procedurale, strumentale alla valutazione, in sede di autorizzazione, da parte delle amministrazioni di tutela (Comune e Soprintendenza), della compatibilità dell'intervento con la tutela del paesaggio.

Soltanto a partire dal 2004 l'art. 140 del Codice ha prescritto che il provvedimento di dichiarazione di interesse pubblico contenga anche specifiche prescrizioni d'uso del bene paesaggistico[13].

Sta di fatto che, a tutt'oggi, quasi tutti i vincoli esistenti – sia di fonte provvedimentale che ex art. 142 del Codice – sono "nudi", cioè privi di contenuto precettivo circa gli interventi ammissibili su quel bene paesaggistico.

Veniamo al secondo istituto cardine, l'*autorizzazione*. L'art. 149 del Codice dispone che essa non debba essere richiesta "*per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo pastorale che non comportino l'alterazione dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili e sempre … che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio*"[14].

In sede applicativa l'ambito di esenzione degli interventi "agricoli" dall'obbligo autorizzatorio ha formato oggetto, in passato, di discussioni e di orientamenti differenti in sede amministrativa e giurisdizionale.

Il recente regolamento di liberalizzazione e semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche (d.P.R. n. 31/2017) ha, da un lato, esplicitato i tipi di interventi esonerati dalla previa autorizzazione e, dall'altro, assoggettato a procedura autorizzatoria *semplificata* – considerandoli di lieve entità – tipi di interventi che possono riguardare anche le aree a coltura viticole.

Ciò sulla base della considerazione generale che la tutela del paesaggio agrario deve essere considerata "*in chiave dinamica ed attiva e non puramente statica e conservativa"; esso "per essere conservato e tutelato deve poter «vivere» mediante la coltivazione dei fondi, perché senza una vita attiva dell'agricoltura non c'è futuro, né speranza di tutela reale ed effettiva di questo patrimonio paesaggistico*"[15].

Di conseguenza l'Allegato A al d.P.R. n. 31/2017, nella categoria A 19, comprende – per quanto interessa la viticoltura – tra gli interventi "liberi" quelli relativi agli impianti idraulici agrari (irrigazione) privi di valenza storica o testimoniale; di installazione di palificazioni e pergolati; di manutenzione della viabilità vicinale, poderale o forestale che non modifichino la struttura o le pavimentazioni dei tracciati; di manutenzione o realizzazione di muretti a secco (ivi comprese le terrazzature).

Il *terzo istituto* cardine della tutela è quello dei *piani*: da quello paesaggistico a quelli dei parchi naturali.

Iniziamo dai *piani paesaggistici*, disciplinati dagli artt. 143-145 del Codice.

L'approvazione dei piani è obbligatoria, ma – come s'è detto – è un obbligo tuttora eluso da molte Regioni.

Sotto il profilo organizzatorio (e sostanziale) i piani devono essere redatti, *assieme*, dalla Regione e dal MIBACT (*copianificazione*) ed il loro contenuto, una volta concordato, forma oggetto di uno specifico accordo amministrativo.

([13]) M. Quaglia e A. Rallo, *Commento all'art. 140*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*,.cit., p. 1051 ss.
([14]) R. Lombardi, *Commento all'art. 149*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 1155 ss.
([15]) P. Carpentieri, *Autorizzazione paesaggistica semplificata*, Rimini 2017, p. 158 ss.; S. Amorosino, *Il nuovo regolamento di liberalizzazione e semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche (d.P.R. n. 31/2017)*, in *Urb. e App.*, n. 3/2017, p. 327 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Come s'è già accennato il piano *deve* comprendere tutte le parti del territorio assoggettate a vincoli paesaggistici dei due tipi accennati (provvedimentali ed *ex lege*); può – inoltre – esso stesso introdurre ulteriori vincoli e *può* riguardare anche ambiti non vincolati, che presentano una forma del territorio significativa – cioè un paesaggio – meritevole di tutela.
Tra questi ambiti "meritevoli" – che l'art. 143 definisce "*ulteriori contesti*" – possono ben esservi le aree vitate.
Il piano paesaggistico deve, sia per le aree vincolate che per gli "*ulteriori contesti*", da esso individuati, dettare prescrizioni d'uso per le diverse tipologie di paesaggio[16].
In proposito ci si deve guardare dalla ricorrente tentazione di onnipotenza dei pianificatori, alcuni dei quali ritengono che i piani paesaggistici possano stabilire non solo quali tipi di coltura siano ammissibili, ma anche come debbano essere configurati.
Una tentazione non solo illegittima, ma anche velleitaria perché il piano, se è efficace in funzione di "*arresto*" (delle trasformazioni incompatibili con la tutela del paesaggio), lo è molto meno per quanto riguarda le misure di attuazione (nessuno può essere costretto a continuare una forma obsoleta di coltivazione, anche se questa caratterizza il paesaggio).
Veniamo ai *piani dei parchi*[17], nazionali o regionali (i cui ambiti sono vincolati *ex* art. 142, comma 1, lettera *f*) del Codice), dei quali solo pochi sono stati approvati.
I vigneti sono situati sia nelle zone c.d. di "preparco", sia nei territori dei parchi (ad esempio: nel Parco Regionale del Conero, nelle Marche).
Qual è l'interazione possibile tra il piano del parco e le aree a vigneti?
Il *core businness* del piano del parco – si ricorda – è la tutela delle componenti naturali ed ambientali – l'*habitat* – e delle specie animali protette. In concreto il punto di incidenza più interessante – per quanto qui interessa – è quello tra viticultura e produzione biologica. È da ritenere che il piano, con una graduazione crescente partendo dalle zone più esterne del parco, possa prevedere incentivi per la conversione "al biologico" sino a renderla obbligatoria (per l'evidente motivo che l'uso dei fitofarmaci può danneggiare le specie animali, volatili e non, che vivono nel Parco, nonché le falde idriche).
A questa prima, specifica correlazione, nel piano, tra la tutela della natura, e più ampiamente dell'*habitat*, e l'attività vitivinicola se ne aggiunge un'altra, più generale.
Le attività agricole, nella specie vitivinicole, sono sicuramente tra le attività produttive da consentire e promuovere nell'ambito dei parchi nazionali e regionali.
Deve valere anche qui l'integrazione funzionale tra agricoltura produzione ed agricoltura protezione ove non si voglia considerare il territorio del parco pressoché precluso ad ogni attività umana.

3.- La valorizzazione del paesaggio viticolo

La *valorizzazione* del paesaggio viticolo è strumentale all'integrazione delle due funzioni della viticultura – produzione e protezione – e, mediatamente, alla tutela attiva delle aree vincolate e/o disciplinate dal piano paesaggistico.
In linea generale la funzione di valorizzazione del patrimonio culturale[18] è volta a promuovere la conoscenza dei beni culturali e del paesaggio e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione da parte del pubblico (art. 6 del Codice).
Con specifico riguardo al paesaggio "*le amministrazioni pubbliche promuovono apposite attività di conoscenza/informazione/formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio*" (art. 131, comma 5). In sintesi si può dire[19] che il suo "nocciolo duro" consiste nel promuovere la fruizione consapevole e

(16) S. Amorosino, *Piani paesaggistici e concetti giuridici indeterminanti: le "aree compromesse e degradate" e gli "ulteriori contesti" di paesaggio (oltre quelli vincolati) da tutelare*, in *Riv. Giur. Ed.,* 2014, p. 115.
(17) A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014, p. 329 ss.
(18) G. Severini, *Commento all'art. 6*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali*, cit., p. 50 ss.
(19) S. Amorosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in Id., *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, Napoli 2012, p. 37 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

sostenibile.
Applicata al paesaggio del vino la valorizzazione si presenta come insieme coordinato di azioni – sia delle amministrazioni pubbliche che dei privati – volte ad assicurare la vitalità e quindi la continuità del suo valore identitario.
Il primo strumento nel quale devono esser delineate le azioni di valorizzazione è ancora il piano paesaggistico, che si presenta in questo caso non come atto di programmazione (delle attività di trasformazione del paesaggio compatibili con la sua tutela) ma come *atto programmatico* (delle azioni che si devono realizzare per promuoverne la qualità)[20].
Con specifico riferimento alla valorizzazione del paesaggio vitato, vengono in rilievo principalmente tre azioni: l'agriturismo; gli itinerari turistico-culturali e i contratti di collaborazione nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale regionali.
L'agriturismo realizza la *multifunzionalità* dell'impresa agraria: accanto alla coltivazione, ed alla possibile produzione e/o vendita del vino *in loco*, vi è anche la fruizione diretta del paesaggio da parte degli ospiti.
L'agriturismo "nei vigneti", spesso in tenute dominate da casali o ville storici, è uno degli strumenti più incisivi per la valorizzazione del paesaggio e, più in generale, del territorio agricolo[21], ed un mezzo per assicurare risorse per il recupero e la manutenzione degli edifici.
L'agriturismo è una delle fattispecie più rappresentative di quello ch'è stato definito il nuovo diritto agrario territoriale[22], locuzione che riassume la centralità del rapporto delle attività agricole con il territorio, la quale si concretizza, da un lato, nel regime urbanistico di tutela delle aree agricole, dei parchi e delle aree protette e, dall'altro, nei distretti agricoli (quali forme di aggregazioni di filiere produttive) e – appunto – negli agriturismi (che costituiscono una rete di presidi della qualità dei contesti).
Il secondo, complementare, strumento – connettivo delle aziende agricole – è costituito dagli itinerari turistico-culturali[23], dei quali le "strade del vino" (disciplinate dalla L. n. 268/1999) costituiscono una *species* qualificata.
La loro funzione è quella di promuovere e diffondere anche nei territori extraurbani il turismo culturale e lo sviluppo economico.
L'organizzazione degli itinerari spetta essenzialmente alle Regioni, mediante programmi *ad hoc*, finanziamenti e convenzioni con le associazioni agricole.
Infine tra gli strumenti di finanziamento – indispensabili per un'azione efficace di valorizzazione – vengono in rilievo, oltre a varie misure dell'UE, i piani regionali di sviluppo rurale[24] che prevedono forme di collaborazione tra l'amministrazione e gli imprenditori agricoli, oggetto di specifiche convenzioni, riguardanti, per quanto qui interessa:
- la promozione delle vocazioni produttive del territorio e la tutela delle produzioni di qualità;
- la tutela del paesaggio agrario e forestale;
- la sistemazione e manutenzione del territorio e dell'assetto idrogeologico.

ABSTRACT

Il paesaggio del vino.

I vigneti sono una parte significativa del paesaggio agrario, perché costituiscono una componente dell'identità storica e culturale dell'Italia.
Il Codice dei beni culturali tutela i paesaggi proprio perché sono elementi rappresentativi dell'identità nazionale.
Gli strumenti giuridici per tutelare il paesaggio delle vigne sono il provvedimento di vincolo ed il piano paesaggistico.

(20) S. Amorosino, *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, ibidem.
(21) L. Paoloni, *L'agriturismo e le attività di valorizzazione del territorio*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario*, cit, vol. III, p. 540 ss.
(22) F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004, passim.
(23) S. Amorosino, *Gli itinerari turistico-culturali: profili giuridici*, in Id., *Il governo dei sistemi territoriali*, Padova 2008, p. 121 ss.
(24) F. Adornato, *La disciplina comunitaria dei piani di sviluppo rurale e la contrattazione in agricoltura con la pubblica amministrazione*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., Tomo 2, p. 545.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Il Codice prevede oltre alla tutela la valorizzazione del paesaggio che avviene mediante programmi specifici/speciali: promozione dell'agriturismo e della qualità dei vini e finanziamenti pubblici specifici.

The wine landscape.

Vineyards are an important part of the agricultural landscape, being a component of the historical and cultural identity of Italy.
The Cultural Heritage Code protects the landscapes just because they are representative elements of the national identity.
Restriction provisions and landscape programs are the legal tools to protect vineyards landscapes.
The Code not only protects, but also supports the development of the landscape through specific/special programs: promotion of the agritourism and of the wine's quality and specific public financings.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

L'incontro di Roma del 28 maggio 2018
Il nuovo Regolamento (UE) sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi (e molto altro)

L'AIDA - Associazione Italiana di Diritto Alimentare, ha organizzato, il 28 maggio 2018, in Roma, un incontro di studio sul tema "*Il nuovo Regolamento (UE) sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari*".
L'incontro è stato ospitato nella Sala Nassiriya dal Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, ed è stato organizzato in collaborazione con tale Comando e con l' ICQRF – Ispettorato Centrale della tutela della qualità e della repressione frodi del Mipaaf, nell'ambito delle iniziative di studio e formazione che queste due istituzioni hanno avviato in previsione dell'ormai prossima entrata in applicazione, a far tempo dal 14 dicembre 2019, del nuovo Regolamento (UE) 2017/625.
I lavori sono stati aperti dal Col. Luigi Cortellessa, Comandante del Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, e l'incontro ha visto la partecipazione di numerosi soci dell'AIDA, di Ufficiali e Funzionari delle due Istituzioni promotrici, di numerosi studenti di corsi di diritto alimentare tenuti nelle Università di Roma e della Tuscia.
Nella primavera dello scorso anno l'AIDA – vista la pubblicazione nella GUUE del 21 febbraio 2017 C55 della posizione ufficiale del Consiglio, favorevole all'approvazione della proposta di nuovo regolamento sui controlli ufficiali, secondo il testo su cui già si era espresso favorevolmente in prima lettura il Parlamento europeo, e considerati i numerosi aspetti fortemente innovativi di tale testo rispetto al precedente Regolamento (CE) n. 882/2004 – ha proposto ai soci di avviare un lavoro congiunto di analisi delle linee ispiratrici di questo documento, anche in una prospettiva di comparazione con i progetti in corso di adozione in Cina e negli USA.
L'idea era quella di riprendere il modello di lavoro comune sperimentato alcuni anni fa dall'AIDA in occasione della pubblicazione del Libro Verde della Commissione Europea sulla Qualità dei prodotti agricoli; lavoro che si era concluso con una Tavola rotonda, tenuta a Roma, il 20 gennaio 2009, presso il Centro Congressi Cavour, e con la pubblicazione nel n. 1-2009 della *Rivista* di una serie di commenti e valutazioni, secondo differenziate prospettive.
Numerosi soci hanno raccolto l'invito, e nel frattempo sulla GUUE del 7 aprile 2017, L95, è stato pubblicato il testo finale del nuovo regolamento, approvato il 15 marzo 2017.
Sulla base dei primi commenti pervenuti è stata avviata una riflessione congiunta con le istituzioni impegnate nelle aree dei controlli e della tutela, ed è stato organizzato l'Incontro di studio del 28 maggio 2018.
In tale incontro sono state presentate e discusse relazioni su diversi aspetti e profili rilevanti del nuovo regolamento, con un confronto a più voci, nel corso del quale per un verso sono stati posti in rilievo i profili di originalità della nuova disciplina, che non si limita ad intervenire sui soli controlli ufficiali di alimenti e mangimi, ma investe numerosi altri oggetti e profili, avviando la costruzione di modelli istituzionali innovativi e di possibili risposte alle sfide poste dalla globalizzazione dei mercati; e per altro verso sono state poste in rilievo talune criticità irrisolte, sia sul piano del merito che sul piano istituzionale,
Qui di seguito, in questo fascicolo della Rivista, sono pubblicate alcune delle relazioni presentate nell'Incontro, ed alcuni dei commenti pervenuti nei mesi scorsi all'AIDA.
Nel prossimo fascicolo saranno pubblicati altri interventi e commenti sul regolamento, la cui ampiezza e innovatività richiederà certamente ulteriori approfondimenti, anche in ragione della doverosa adozione degli atti nazionali di adattamento istituzionale e procedimentale alla nuova disciplina.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018
11

Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione

Ferdinando Albisinni

1.- Il Regolamento della complessità e della globalizzazione

Il 7 aprile 2017 è stato pubblicato sulla G.U.U.E. il nuovo Regolamento (UE) 2017/625, "relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari"[1].
Si potrebbe dire, con formula sintetica, che questo è "*Il Regolamento della complessità e della globalizzazione*".
E' il *Regolamento della complessità*, non soltanto per le dimensioni e per le numerose aree interessate in modo originale dalla nuova disciplina sia nel merito[2] che sotto il profilo istituzionale[3], ma per le stesse complesse finalità assunte, lì ove il nuovo regolamento sin dalle premesse investe congiuntamente "*la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità" ("food safety, integrity and wholesomeness*", nel testo inglese), e prevede fra l'altro la designazione, ad opera della Commissione, di "*Centri di riferimento dell'Unione europea per l'autenticità e l'integrità della catena agroalimentare*"[4], oltre che di "*Laboratori di riferimento dell'Unione europea*" intesi ad assicurare qualità, uniformità ed affidabilità delle analisi, prove e diagnosi ed a migliorare ed uniformare le attività dei laboratori nazionali[5], e di "*Centri di riferimento dell'Unione europea per il benessere degli animali*".[6]
La formula *safe and wholesome food* era presente come dichiarata finalità dell'intervento del legislatore comunitario già nella nota direttiva del 1993 che ha introdotto il metodo HACCP[7], con questa espressione intendendo in origine *alimenti integri*, come tali idonei al consumo umano sotto il profilo igienico[8]. In prosieguo l'espressione è stata ripresa nel primo considerando del Regolamento (CE) n. 882/2004[9] destinato ad essere sostituito dal regolamento qui in commento, e nel primo considerando del Regolamento (CE) n. 178/2002[10], in entrambi i casi tuttavia traducendo l'espressione nei testi in lingua italiana di tali regolamenti con la semplice formula *alimenti sicuri e sani*.
Wholesomeness nella lingua inglese ha anche un significato più ampio, che rimanda all'idea di *interezza, integrità*, finanche *moralità*[11], ma questo possibile significato, presente – come già ricordato – nella versione italiana della Direttiva n. 43/93 ove

(1) Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, pubbl. in G.U.U.E. 7 aprile 2017, n. L/95.
(2) V. *infra* le nuove definizioni ed i nuovi obblighi delle imprese e dei soggetti di controllo.
(3) V. *infra* le numerose disposizioni che riguardano il commercio infraeuropeo ed extraeuropeo.
(4) V. artt. 97, 98, 99, del Reg. 2017/625.
(5) V. artt. 92, 93, 94, del Reg. 2017/625.
(6) V. artt. 95, 96, del Reg. 2017/625.
(7) E' la ben nota Direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, n. 93/43/CEE, sull'igiene dei prodotti alimentari, che ha segnato il consapevole passaggio ad una dimensione sistemica in quest'area disciplinare. In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, 3^ ed., 2017, cap. III.
(8) L'art. 2 della citata direttiva recitava nella versione inglese: "*wholesome food* mean food which is fit for human consumption as far as hygiene is concerced", e nella versione italiana: "*alimenti integri*: alimenti adatti al consumo umano in termini di igiene".
(9) Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.
(10) E' il ben noto Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 178/2002, 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, il cui primo considerando recita: "The free movement of *safe and wholesome food* is an essential aspect of the internal market and contributes significantly to the health and well-being of citizens, and to their social and economic interests.", con formula che nove anni dopo è stata ripetuta *identica* nel secondo considerando del Regolamento (UE) n. 1169/2011 sulla comunicazione al consumatore di alimenti (v. *infra*). Per un commento analitico del Reg. n. 178/2002 v. il *Commentario al regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002*, a cura dell'IDAIC, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, 1.
(11) Cfr. M. Hazon, *Dizionario inglese-italiano, italiano-inglese*, Garzanti, II ed., 1961, sotto i termini *whole, wholesome, wholesomeness*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018
12

wholesome food era stata tradotto come *alimenti integri*[12], è stato trascurato nella versione italiana dei successivi regolamenti comunitari di inizio secolo.

Nella versione ufficiale in lingua italiana del nuovo regolamento del 2017, l'espresso richiamo all'*integrità* degli alimenti si accompagna alla traduzione di *wholesomeness* come *salubrità*, a sottolineare come caratteristica degli alimenti debba essere non soltanto in negativo la loro *non nocività*, ma in positivo appunto la loro *salubrità*, accompagnata da una dimensione che valorizza la ricchezza e diversità di quanto in essi contenuto: l' *integrità*.

L'espressa individuazione di plurime finalità, tra esse interagenti, propone con chiarezza un originale approccio olistico al tema dei controlli.

Approccio rafforzato dal richiamo alla garanzia di *autenticità* e *integrità* della filiera agroalimentare con la previsione dell'istituzione di appositi Centri di riferimento in materia[13], e dalle stesse nuove definizioni di *pericolo*, di *rischio*, di *operatore*.[14]

Nel medesimo tempo è il *Regolamento della globalizzazione*, non solo quanto alla dimensione geografica immediatatamente e dichiaratamente connessa al mercato ed agli scambi, nel mercato interno[15] e nel mercato globale[16], ma quanto all'*oggetto*, ai *destinatari*, al *perimetro, tematico* e *istituzionale*, con ciò valorizzando "*il globale che è in noi*" anche sotto il profilo della cogente disciplina giuridica.[17]

Quanto all'*oggetto*, ai *destinatari*, al *perimetro tematico*, è sufficiente leggere l'art. 1 del nuovo regolamento, rubricato "*Oggetto e ambito di applicazione*", per constatare l'ampiezza ed insieme l'ambizione dell'intervento legislativo, che fra l'altro affianca ai *Controlli ufficiali* la nuova categoria delle *Altre attività ufficiali* per designare attività diverse dai controlli, intese per un verso a prevenire l'insorgere di criticità, e per altro verso ad assicurare un dialogo con il mondo delle imprese e degli operatori.[18]

Quanto al *perimetro istituzionale*, il nuovo regolamento introduce più articolate forme di collaborazione fra gli Stati membri[19], nuovi programmi estesi a comprendere controlli della Commissione anche in Paesi terzi[20] oltre che negli Stati membri[21], attività di formazione congiunta[22], sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni[23], un monitoraggio costante con l'adozione di un registro sui "*precedenti di conformità*" articolato per paese terzo e stabilimento di origine e luogo di produzione, esportatore ed operatore responsabile della partita[24]; prevede l'istituzione di Centri ed Autorità specificamente deputati a vigilare sulla circolazione sia dei prodotti alimentari sia di prodotti non destinati all'alimentazione ma comunque riconducibili al *ciclo della vita* di organismi vegetali o animali,[25] attribuisce rilievo determinante in sede di scelte e qualificazioni che incidono fortemente nella quotidiana attività delle imprese – e così ai fini

---

([12]) V. *supra* nota 8.
([13]) V. *supra* nota 4.
([14]) V. *infra* par. 4.
([15]) V. il considerando (2) del Reg. 2017/625.
([16]) V. i considerando (36), (55), (56), e successivi del Reg. 2017/625.
([17]) Per ulteriori indicazioni sui temi legati alla crescente domestica globalizzazione del diritto alimentare europeo, e così al "*globale che è in noi*", si rinvia alle relazioni discusse nel Convegno organizzato dall'AIDA il 14-15 ottobre 2015, a Milano, in occasione dell'Expo, pubblicate in questa *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2016, con l'introduzione *Bricks and Stones of the GFL Laboratory*, ed a L. Costato – F. Albisinni (eds.), *European and Global Food Law*, II ed., Wolters Kluwer, 2016, spec. quanto all'introduzione *The road to global Food Law*, ed al cap. II, *The path to the European and Global Food Law System*.
([18]) V. l'art. 2 del Reg. 2017/625.
([19]) V. gli artt.102-108.
([20]) V. gli artt. 120-129.
([21]) V. art. 118.
([22]) V. art. 130.
([23]) V. artt. 131-136.
([24]) V. art. 44.2.c).
([25]) V., a titolo esemplificativo, il riferimento ai "tronchi di legno" contenuto nel considerando (61), e le disposizioni di cui all'art. 64 quanto ai controlli transfrontalieri su "importazioni di tronchi non trattati e legno segato e tagliato", di cui all'art. 77 su "materiale da imballaggio in legno", di cui all'Allegato IV capo I quanto alle Tariffe o diritti per controlli ufficiali su "alberi, arbusti (diversi dagli alberi di Natale), altre piante legnose da vivaio", su "legname (diverso dalla corteccia), e su "terra e terreno di coltura, corteccia".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

del *rating* e delle *autorizzazioni* – a provvedimenti adottati da soggetti diversi da quelli deliberanti ed appartenenti non solo ad altri Stati dell'Unione ma anche a Stati ed ordinamenti esterni all'Unione Europea, con conseguenti delicati profili di giustiziabilità e di tutela in riferimento alle essenziali garanzie assicurate nel nostro Paese dagli artt. 24, 41 e 97 cost.[26]

2.- Il Refitting del Pacchetto igiene e i Codici europei dell'agricoltura e dell'alimentare

Le rilevanti novità di impianto, oltre che di merito, introdotte dal nuovo regolamento non sono intervenute casualmente, ma costituiscono il primo significativo risultato del lungo percorso riformatore, avviato ormai da molti anni per il *Refitting* del *Pacchetto Igiene*.

Nel maggio 2013 la Commissione europea aveva presentato un'ampia ed articolata iniziativa, intesa a "riformare, semplificare e modernizzare" la disciplina della *filiera agroalimentare*[27], con l'introduzione di modelli cooperativi fra imprese ed organi di controllo e con l'unificazione in testi sistematicamente orientati di disposizioni ed istituti all'epoca dispersi in una pluralità di provvedimenti non omogenei.[28]
L'iniziativa della Commissione si articolava in una serie di misure, tutte presentate nella medesima data del 6 maggio 2013: dalla proposta di nuovo regolamento sui controlli ufficiali[29], alle proposte di nuovi regolamenti sulla salute delle piante[30] e degli animali[31], e sul materiale riproduttivo vegetale[32].
La proposta di nuovo regolamento sui controlli ufficiali ha conosciuto un lungo iter di discussione fra Consiglio, Commissione e Parlamento, ed ha progressivamente ampliato il perimetro applicativo e la sua stessa dimensione.

([26]) V. infra par. 6; e in argomento v. le osservazioni critiche di F. Aversano, *Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, 47.
([27]) V. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, significativamente intitolata *Animali e piante più sani e una filiera agroalimentare più sicura. Un quadro giuridico aggiornato per un'Unione europea più competitiva*, Bruxelles, 6.5.2013 COM(2013) 264 final.
([28]) Nel comunicato stampa che ha seguito la Comunicazione, la Commissione così sintetizzava le linee ispiratrici della proposta: "La Commissione europea ha adottato oggi una serie di provvedimenti per rafforzare l'applicazione delle norme in tema di salute e sicurezza lungo tutta la catena agroalimentare. La sicurezza degli alimenti è fondamentale per ottenere la fiducia dei consumatori e garantire la sostenibilità della produzione alimentare. Il pacchetto di provvedimenti prevede un'impostazione della tutela della salute moderna, semplice e più orientata alla gestione dei rischi nonché strumenti di controlli più efficaci per garantire l'effettiva applicazione delle norme che inquadrano il funzionamento della catena alimentare. Il pacchetto normativo risponde alla necessità di semplificare la legislazione e adottare norme più intelligenti che permettano di ridurre gli oneri amministrativi per gli operatori come pure la complessità della regolamentazione vigente. Particolare considerazione meritano le ripercussioni di tale normativa su PMI e microimprese, che vengono esonerate dagli elementi più costosi e complessi della legislazione. La normativa dell'UE che disciplina attualmente la catena alimentare consta di quasi 70 atti legislativi. Il pacchetto di riforme adottato oggi ridurrà l'intera normativa UE a 5 atti legislativi e diminuirà la burocrazia legata a processi e procedure cui sono soggetti agricoltori, allevatori e operatori del settore alimentare (produttori, trasformatori e distributori), così da agevolare lo svolgimento delle loro attività professionali." (Comunicato del 6 maggio 2013, recante il titolo "*Una regolamentazione più intelligente per alimenti più sicuri: la Commissione propone un pacchetto normativo fondamentale per modernizzare, semplificare e rafforzare la catena agroalimentare in Europa*", pubbl. in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-400_it.htm).
([29]) Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire, l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante, sul materiale riproduttivo vegetale, sui prodotti fitosanitari e recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009, 1107/2009, dei regolamenti (UE) 1151/2012, […]/2013, e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE e 2009/128/CE (regolamento sui controlli ufficiali), Bruxelles, 6.5.2013, COM(2013) 265 final.
([30]) Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo alla sanità animale, Bruxelles, 6 maggio 2013, COM(2013) 260 final; in prosieguo approvata come Regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016, da ultimo modificato dall'art. 164 del Regolamento 2017/625.
([31]) Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante Bruxelles, 6 maggio 2013, COM(2013) 267 final; in prosieguo approvata come Regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, da ultimo modificato dall'art. 165 del Regolamento 2017/625.
([32]) Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo alla produzione e alla messa a disposizione sul mercato di materiale riproduttivo vegetale (testo unico sul materiale riproduttivo vegetale), Bruxelles, 6 maggio 2013, COM(2013) 262 final; proposta respinta dal Parlamento Europeo con decisione dell'11 marzo 2014.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Un primo elemento è però rimasto fermo: la scelta di muovere in direzione di una prospettiva unificata e sistematica, che si colloca all'interno del processo di *Codificazione*, che negli ultimi venti anni ha caratterizzato larga parte degli interventi del legislatore europeo in tema di Politica Agricola Comune e di disciplina dei mercati agroalimentari, tanto sotto il profilo della *food security* quanto sotto quello della *food safety*.

Come si è già avuto occasione di osservare in riferimento al *Diritto dell'agricoltura*[33], le riforme europee di questo secolo, anteriori e successive al Trattato di Lisbona, e da ultimo la revisione del dicembre 2013[34], ed il recente regolamento *omnibus* del dicembre 2017[35], hanno reso manifesto il progressivo emergere di *codici europei*, che non sono un *codice unico* per i paesi che compongono l'Unione Europea, ma piuttosto *codici comuni*, nei quali bisogni e soggetti, nazionali, regionali e locali, occupano un posto di rilievo accanto a quello proprio delle scelte disciplinari espresse centralmente, nella misura in cui *codice* è anzitutto un sistema di segnali, di comunicazione, di decrittazione, un modo di interpretare (e dunque di regolare) l'esperienza del reale, che richiede la condivisione di un comune linguaggio.

Con specifico riferimento ai processi di ricomposizione e risistemazione del diritto europeo in ambito agro-alimentare ed alimentare, è sufficiente qui ricordare che:

- nel 2007 è stata approvata la OCM unica[36], che ha unificato ben ventuno precedenti differenti OCM, accogliendo in prosieguo al proprio interno numerose altre OCM inizialmente non comprese nella OCM unica, fra cui la OCM vino, con un processo di unificazione rafforzato nel 2013 dalla seconda OCM unica[37];
- nel 2011 è stato approvato il nuovo regolamento sull'informazione al consumatore di prodotti alimentari,[38] che ha sostituito le precedenti direttive ed ha collocato in un unico testo disposizioni (quali quelle sugli *health claims*, sulla dichiarazione nutrizionale, sull'etichettatura di alcuni specifici prodotti, sull'etichettatura di origine) a lungo separatamente disciplinate;
- nel 2012 è stato approvato il regolamento sui "Regimi di qualità"[39], che ha unificato in un unico testo le disposizioni relative a DOP, IGP,e STG, affiancandovi originali disposizioni su altri segni di qualità[40].

Ne emerge un modello di ricerca dell'unità europea attraverso processi di *codificazione*, che valorizza-

(33) In argomento per ulteriori indicazioni, con specifica attenzione alla riforma della PAC, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, in "Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale", a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi, Napoli, Jovene ed., 2011.

(34) In argomento, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *La definizione di attività Agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2014, vol. XXIV, p. 967.

(35) Con questo nome è comunemente designato – in ragione del suo ampio spettro di intervento su diversi snodi cruciali della disciplina della PAC – il Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale. Per un primo commento di questo Regolamento, quale provvedimento che anticipa le linee della prossima riforma della PAC, v. P. De Castro, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune*, pubbl. del Parlamento europeo, 2018.

(36) Regolamento del Consiglio (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (Regolamento unico OCM).

(37) 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.

(38) Regolamento (UE) n. 1169/2011, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

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

(40) V. artt. 27-32 Reg. n. 1151/2012.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

no l'utilizzazione dello strumento giuridico di regolazione, a fronte del tradizionale ricorso a tecniche di intervento economico.[41]

E' un modello di *codificazione*, e di codice, diverso da quelli ottocenteschi, codici di nazionalità e di separazione[42], e che per certi versi può ricordare il *Corpus iuris civilis* giustinianeo, di ricomposizione del passato, ed insieme di forte innovazione, in un quadro in cui le fonti del diritto sono diverse e plurali; sicché un ruolo essenziale resta assegnato all'interpretazione, allo *ius dicere*, nelle sue declinazioni giudiziali, amministrative e dottrinali.

Va detto che il processo di *Codificazione* del diritto europeo (in generale, e specificamente *agricolo* e *alimentare*) implica, per la sua stessa natura, in un'Unione Europea che tuttora conta ben 28 Stati membri, una legislazione multilivello, che fissa principi, finalità, metodi, istituzioni, e li integra attraverso il contributo cooperativo di più soggetti:

- la Commissione Europea, attraverso l'utilizzazione dei poteri delegati, quali previsti dall'art. 290 del TFUE e dagli articoli 142 e 144 del nuovo regolamento sui controlli, e dei poteri di esecuzione;[43]
- gli Stati membri, mediante l'adozione di disposizioni nazionali nell'esercizio delle competenze attribuite alle Autorità nazionali ed ai Laboratori nazionali di riferimento, secondo quanto previsto dal nuovo regolamento;
- le organizzazioni internazionali, quali: l'Organizzazione Mondiale della Sanità; la Commissione del Codex Alimentarius; l'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE); l'Organizzazione europea e mediterranea per la protezione delle piante e qualsiasi altra organizzazione regionale per la protezione delle piante istituita ai sensi della convenzione internazionale per la protezione delle piante (IPPC); il Segretariato dell'IPPC; l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico; l' UNECE - Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite; il Segretariato del protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici relativo alla convenzione sulla diversità biologica; tutti espressamente richiamati dall'art. 121 del nuovo regolamento nell'ambito delle rispettive competenze, al fine di definire la frequenza dei controlli nei Paesi terzi.

Ne risulta un complesso modello ordinamentale, all'interno del quale il nuovo regolamento è significativo sia in sé considerato, sia in riferimento ad altre normative generali e di settore ed a talune decisioni della Corte di Giustizia, della Commissione Europea e dei giudici nazionali[44], sia in riferimento a recenti proposte legislative della Commissione Europea attualmente all'esame del Parlamento Europeo, quali quelle per l'adozione di una Direttiva in tema di *Pratiche commerciali sleali nella catena agro-alimentare*[45], e per l'adozione di un nuovo Regolamento in tema di trasparenza e sostenibilità nell'*Analisi del rischio nella catena alimentare*[46].

([41]) Con l'emergere di profili di *diritto regolatorio*, che in parte affiancano ed in parte sostituiscono i profili di *diritto incentivante* che hanno a lungo caratterizzato la PAC. In argomento v. per tutti A.Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv.dir.agr.*, 2006, I, p. 183; Id., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in *Riv.dir.agr.*, 2007, I, p. 3; Id., *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2009, p. 375; nonché, con specifica attenzione alle sollecitazioni emerse ormai molti decenni fa per la costruzione di nuovi paradigmi disciplinari, conseguenti alla prima legislazione regionale in materia, storicamente collocata in anni che – come quelli presenti – vedono l'emergere sul piano della regolazione di nuove esigenze di perimetrazione e ricollocazione delle attività produttive comunque legate al ciclo della vita ed all'attività agricola, F. Albisinni, *Regioni e agriturismo*, in *Nuovo dir.agr.*, 1982, 169; Id. *Dialoghi fra fonti intorno alla "Agricoltura"*, in *Nuovo dir.agr.*, 1982, 558.

([42]) Su alcuni recenti tentativi di codificazione in agricoltura (sinora rimasti privi di esito) nell'ambito dell'esperienza giuridica italiana, e sulle criticità emerse in ragione della non compiuta consapevolezza della dimensione necessariamente europea di tali processi, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Codice agricolo e codificazioni di settore*, in *Riv.dir.agr.*, 2005, I, 419.

([43]) Sulle criticità e contraddizioni che emergono sia in sede di attribuzione alla Commissione dei poteri di adozione di regolamenti delegati e di esecuzione, sia in sede di esercizio di tali poteri, con riferimento specifico a quanto previsto in materia dal Regolamento (UE) 2017/625, v. G. Pisciotta, *Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa e atti delegati*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, 37.

([44]) V. *infra* par. 6.

([45]) Commissione Europea, Bruxelles, 12 aprile 2018, COM(2018) 173 final, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare.

([46]) Commissione Europea, Bruxelles, 11 aprile 2018, COM(2018) 179 final, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Quanto ai profili di merito, il nuovo regolamento – come si è anticipato in premessa – ha collocato l'attenzione all'igiene dei prodotti alimentari in sé considerata all'interno dei più generali temi dell'*integrità* e *salubrità* dei prodotti alimentari[47], prestando altresì una peculiare attenzione all'*autenticità* ed *integrità* della *catena agroalimentare*. Sicché i neo istituiti *Laboratori di riferimento dell'Unione europea* in tema di controlli igienico-sanitari operano di pari passo con i *Centri di riferimento dell'Unione europea* per il benessere animale ed i *Centri di riferimento dell'Unione europea per l'autenticità e l'integrità della catena alimentare*.[48]

In questa prospettiva il regolamento si colloca all'interno di una linea disciplinare, non soltanto europea, che negli ultimi anni ha trovato specifica e crescente attenzione anche negli U.S.A.[49] ed in Cina[50]; linea che tende a valorizzare *autenticità* ed *integrità* dei prodotti alimentari come necessario elemento identitario di una nozione di *sicurezza alimentare* unitariamente intesa, capace di operare efficacemente nel mercato.

La nuova disciplina si propone così quale componente essenziale della più ampia legislazione in tema di concorrenza, regolazione del mercato, protezione dalle frodi e dalle contraffazioni, e nel medesimo tempo si colloca all'interno del percorso disegnato dal Regolamento (CE) n. 178/2002 (e prima ancora dal *Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 2000*)[51], inteso ad assicurare la qualità e la sicurezza degli alimenti[52], in linea con le disposizioni dell'art. 17 di tale regolamento in tema di obblighi e responsabilità degli operatori del settore alimentare e delle autorità pubbliche.

All'interno di questo processo, quasi quattro anni dopo la presentazione della prima proposta[53], nel marzo 2017 è stato infine approvato il nuovo Regolamento (UE) 2017/625[54], che in un unico complesso testo normativo[55], contiene l'intero insieme di disposizioni sui controlli in tema di prodotti alimentari, ed insieme a queste le disposizioni sui controlli in tema di qualità dei prodotti, di salute e benessere degli animali, di sanità delle piante, sui prodotti fitosanitari, con un'area applicativa così ampia da coprire non soltanto gli alimenti e la nutrizione, ma l'intero *ciclo della vita*, vegetale ed animale, in una prospettiva sistemica, che segna un ulteriore rilevante sviluppo all'interno della prospettiva disciplinare che aveva sottolineato la necessità di un *approccio di filiera*, dai campi alla tavola, e che oggi va a coprire ogni possibile intervento sulle forme di vita, anche a prescindere dalla loro destinazione alimentare, nella persuasione che *la vita* per sua natura non possa essere tutelata per segmenti o settori, ma soltanto nella sua interezza.

Già il lungo e complesso titolo di questo regolamento è significativo dell'amplissima area di intervento investita: "Regolamento relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/ 2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031

(47) Dispone l'art. 1.2. del Reg. 2017/625: "2. Il presente regolamento si applica ai controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa, emanata dall'Unione o dagli Stati membri in applicazione della normativa dell'Unione nei seguenti settori relativi a: a) gli alimenti e *la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità*, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti;".

(48) V. *supra* par. 1 note 4, 5, 6.

(49) V. in argomento il recente *white paper* di M.T. Roberts e W. Turk, *The Pursuit of Food Authenticity*, UCLA School of Law, 2017.

(50) V. J. Lepeintre e J. Sun (eds.), *Building Food Safety Governance in China*, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2018.

(51) Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 12.1.2000, COM(1999) 719 definitivo.

(52) Come ha ben sottolineato M. Gioia, *Prime note sul regolamento n. 625/2017*, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, n. 4-2017: "Le regole europee sul controllo ufficiale sono considerate a livello internazionale, come è noto, a livello di *best practices* ed hanno da sempre costituito un elemento chiave della *governance* della filiera agroalimentare in Europa".

(53) V. *supra* note 27, 28, 29.

(54) V. supra nota 1.

(55) Per una prima analisi delle numerose novità introdotte v. M. Gioia, *Prime note sul regolamento n. 625/2017*, in *Dir.giur.agr.alim.amb*., cit.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/ 2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/ CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali)".

Il nuovo regolamento, che si snoda per ben 167 articoli e 5 allegati, avrà applicazione dal 14 dicembre 2019, salve le norme sui laboratori ufficiali applicabili dal 29 aprile 2022, le norme sull'istituzione del laboratorio di riferimento dell'Unione Europea e dei laboratori nazionali di riferimento in applicazione dal 28 aprile 2018, e altre minori disposizioni.[56]

La previsione di un periodo così lungo prima dell'applicazione del nuovo regolamento (analogamente, del resto, a quanto previsto pochi anni prima dal nuovo Regolamento n. 1169/2011 sulla comunicazione al consumatore di prodotti alimentari,[57] che aveva assegnato un termine di oltre tre anni dalla sua pubblicazione[58] e così fino al 13 dicembre 2014[59]) è significativa della consapevolezza del legislatore unionale sulle rilevanti novità introdotte, e sulla necessità di consentire agli Stati membri di disporre del tempo necessario per adeguare istituzioni e regole domestiche al nuovo quadro disciplinare europeo.

Purtroppo, ripetute ed anche recenti esperienze di grave ritardo e disattenzione delle istituzioni italiane non lasciano ben sperare sulla capacità di tempestivo adeguamento alle novità introdotte dal nuovo regolamento sui controlli. Così, proprio in tema di etichettatura dei prodotti alimentari, il legislatore domestico non è intervenuto sulla precedente disciplina nazionale entro il termine più che triennale assegnato dal citato Regolamento n. 1169/2011, ed ha adeguato la normativa sanzionatoria alla nuova disciplina europea soltanto nel 2018[60] a termine ampiamente scaduto, con una disattenzione analoga a quella che ha caratterizzato la recente entrata in applicazione del regolamento sulla protezione dei dati personali, nel maggio 2018, dopo ben due anni dall'entrata in vigore, inutilmente trascorsi[61], sino a che solo pochissimi giorni prima della scadenza si è attivata una frenetica (e, per ciò stesso, non sempre efficace) attività di adeguamento delle procedure domestiche alla nuova disciplina europea.

3.- L'unificazione del quadro normativo relativo ai controlli ufficiali

Il Regolamento 2017/625 espressamente sottolinea l'intento di unificazione e riordino sistematico perseguito[62], precisando, al considerando (19): "Al fine di razionalizzare e di semplificare il quadro normativo

---

([56]) Art. 167 del Reg. 2017/625.

([57]) Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.

([58]) Avvenuta il 22 novembre 2011, sulla G.U.U.E. n. 304.

([59]) V. art. 55 del Reg. n. 1169/2011.

([60]) V. il c.d. "Decreto sanzioni", Decr. Leg.vo 15 dicembre 2017 n. 231, rubricato "Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE", pubbl. in G.U. 8 febbraio 2018, n. 32.

([61]) E' il caso, ben noto, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), pubblicato sulla G.U.U.E. del 4 maggio 2016, con data di applicazione posticipata sino al 25 maggio 2018, ma che è stato totalmente trascurato in questi due anni in Italia dal legislatore, dalla P.A., dalle imprese e dai professionisti.

([62]) Con riferimento specifico ad unificazione e riordino del sistema dei controlli v. M. Minelli, *La codificazione dei controlli nel regolamento n. 625 del 2017*, in corso di pubbl. in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2018.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

globale, perseguendo contestualmente l'obiettivo di legiferare meglio, le norme relative ai controlli ufficiali in settori specifici dovrebbero essere *integrate in un unico quadro normativo relativo ai controlli ufficiali*. A tal fine, il regolamento (CE) n. 882/2004 e gli altri atti dell'Unione che attualmente disciplinano i controlli ufficiali in settori specifici dovrebbero essere abrogati e sostituiti dal presente regolamento.", ed al considerando (20): "Il presente regolamento mira a stabilire un *quadro armonizzato a livello dell'Unione per l'organizzazione di controlli ufficiali, e di attività ufficiali diverse dai controlli ufficiali*, *nell'intera filiera agroalimentare*, tenendo conto delle norme sui controlli ufficiali di cui al regolamento (CE) n. 882/2004 e alla pertinente legislazione settoriale, e *dell'esperienza acquisita con l'applicazione di tali norme*."

Occorre dire che già da alcuni anni si era manifestata nel diritto alimentare europeo la tendenza ad estendere ai controlli di qualità i modelli operativi elaborati per i controlli igienico-sanitari.

Il sistema dei controlli introdotto nell'ambito del "*Pacchetto Igiene*" dal Regolamento n. 882/2004, coerentemente con la sua matrice ed il suo oggetto esclusivamente igienico-sanitario, aveva espressamente escluso dal proprio ambito applicativo i controlli sui prodotti agricoli ed alimentari previsti ai fini della verifica del rispetto degli standards produttivi e commerciali dettati dalle OCM per le diverse filiere di prodotto[63].

Tuttavia, nel 2006, in occasione della riforma dei regolamenti su DOP, IGP, ed AS, il legislatore comunitario – nel disinteresse dei governi nazionali e degli stessi commentatori, che all'epoca avevano colto altri aspetti di novità dei nuovi regolamenti, ma non si erano fermati a considerare le peculiarità del nuovo sistema di controlli adottato con tale riforma – ha puramente e semplicemente esteso il modello di controlli del Regolamento n. 882/2004 (costruito – come si è detto – in funzione di controlli igienico-sanitari) a comprendere anche i ben diversi controlli, non igienico-sanitari, ma di *certificazione sul rispetto dei discipinari* e con ciò sulla qualità dei prodotti alimentari di eccellenza.

I primi regolamenti del 1992, che avevano introdotto nell'ordinamento europeo definizioni e disciplina dei prodotti indicati come DOP, IGP, ed AS[64], avevano affidato il controllo agli Stati membri, chiamati ad assicurare la presenza di "*strutture di controllo* aventi il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari recanti una denominazione protetta rispondano ai requisiti del disciplinare"; *strutture di controllo* composte "da una o più autorità di controllo designate e/o da uno o più organismi privati autorizzati a tal fine dallo Stato membro"[65].

Ciascuno Stato membro poteva quindi prevedere specifici procedimenti regolati solo in sede nazionale per la designazione, autorizzazione, ed operatività di tali strutture. Per l'Italia il D.M. 18 dicembre 1997[66] aveva individuato nel Ministero per le politiche agricole l'Autorità nazionale "preposta al coordinamento dell'attività di controllo e responsabile della vigilanza della stessa", ed aveva attribuito a tale Ministero la competenza a designare autorità pubbliche e ad autorizzare organismi privati, istituendo all'uopo un apposito Comitato tecnico di valutazione presso il medesimo ministero, secondo procedure autonomamente definite.

Analogamente disponeva l'originaria normativa comunitaria del 1991 in tema di prodotti biologici[67], assoggettati a sistemi di certificazione specificamen-

([63]) L'art. 1 par. 2 del Reg. 882/2004 testualmente dispone: "*Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme* [N.d.R.: e dunque agli standards] *sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli*". Tenuto conto dell'ampia serie di *prodotti* soggetti ad OCM, tale disposizione investe in larga misura anche prodotti alimentari, oltre che prodotti agricoli (ad esempio, vino, olio di oliva, latte, prodotti a base di latte, e numerosissimi altri). In argomento, per ulteriori indicazioni sia consentivo rinviare a F. Albisinni, *Strumentario*, III ed., cit., cap. XIV.

([64]) Sono i ben noti Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, e Regolamento (CEE) n. 2082/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari.

([65]) Art. 10 del Reg. n. 2081/92, ed art. 14 del Reg. n. 2082/92.

([66]) D.M. Mipa 18 dicembre 1997, Strutture di controllo delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli ed alimentari, ai sensi dell'art. 10 del regolamento (CEE) n. 2081/92.

([67]) V. gli artt. 8 e 9 del Regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

te disciplinati ed articolati in sede nazionale, simili nella loro struttura a quelli introdotti negli stessi anni per i prodotti DOP, IGP, ed AS.

Ma – come si è anticipato – la disciplina europea dei prodotti agricoli ed alimentari di qualità è stata modificata nel 2006, con i nuovi regolamenti su DOP, IGP[68], e STG[69], ed a far tempo da tale modifica (confermata da ultimo dal nuovo pacchetto qualità del 2012 oggi vigente[70]), il regime dei controlli di questi prodotti ai fini della *certificazione* del rispetto dei disciplinari rinvia puramente e semplicemente agli organismi di controllo individuati secondo quanto previsto dal Regolamento n. 882/2004, prevedendo che "*Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente regolamento a norma del regolamento (CE) n. 882/2004*."[71], e che "*la verifica del rispetto del disciplinare è effettuata anteriormente all'immissione del prodotto sul mercato da: - una o più delle autorità competenti di cui all'articolo 10, e/o - uno o più organismi di controllo ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 882/2004 che opera come organismo di certificazione dei prodotti.*" [72].

Analogamente, nel 2007, il nuovo regolamento sui prodotti biologici[73], modificando le precedenti norme sul controllo di tali prodotti, ha previsto che "*Gli Stati membri istituiscono un sistema di controllo e designano una o più autorità competenti responsabili dei controlli relativi agli obblighi sanciti dal presente regolamento in conformità del regolamento (CE) n. 882/2004.*"[74]

Sicché, a far tempo dal 2006 e dal 2007, abbiamo assistito alla progressiva adozione di un modello unificato di individuazione degli organismi di controllo dei prodotti alimentari, originariamente introdotto dal Regolamento n. 882/2004 con finalità esclusivamente igienico-sanitarie[75], e poi esteso anche a controlli di *qualità* e di *rispetto dei disciplinari*, e dunque di *certificazione*, sia per i prodotti DOP, IGP, STG, che per i prodotti biologici[76].

Sino a questo punto, tuttavia, non era stata ancora messa in discussione la generale previsione contenuta nell'art. 1.2. del Regolamento n. 882/2004, secondo cui "*Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli.*"[77].

L'estensione del modello aveva infatti riguardato la *certificazione* dei prodotti DOP, IGP, STG, e BIO; dunque ambiti di regolazione ben diversi da quelli della generalità dei prodotti agroalimentari disciplinati dalle varie OCM (e poi dalla OCM unica), non soggetti a certificazione di filiera ma a controlli di prodotto in riferimento agli standard di mercato, articolati secondo modelli risalenti, in forza dei quali era affidato agli Stati membri il compito di controllare "*in maniera selettiva, sulla base di un'analisi del rischio, la conformità dei prodotti … alle rispettive norme di commercializzazione*".[78]

I meccanismi di controllo intesi alla certificazione dei prodotti di qualità operano in via ordinaria e pre-

---

([68]) Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, che ha sostituito il precedente Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, avente il medesimo oggetto.

([69]) Regolamento (CE) n. 509/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari, che ha sostituito il precedente Regolamento (CEE) n. 2082/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, avente il medesimo oggetto.

([70]) Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

([71]) Così l'art. 10.1. del Reg. n. 510/2006.

([72]) Così l'art. 11.1. del Reg. n. 510/2006.

([73]) Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91.

([74]) Così l'art. 27 del Reg. n. 834/2007.

([75]) V. gli artt. 2 e 4 del Reg. n. 882/2004.

([76]) In generale sugli organismi di controllo dei prodotti DOP, IGP, e BIO, ai sensi del Reg. n. 882/2004, e poi del Reg. 2017/625, v. A. Germanò, *Sugli organismi di controllo*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, 65.

([77]) V. *supra* nota 63.

([78]) V. art. 113/*bis* del Reg. (CE) n. 1234/2007 (prima OCM unica).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

ventiva, nel senso che non può essere venduto come DOP, IGP, STG o BIO un prodotto che non sia stato previamente certificato lungo l'intera filiera (tant'è che questi prodotti devono riportare in etichetta l'indicazione di avvenuta certificazione). Al contrario, i prodotti di massa sono immessi nel mercato semplicemente sulla base di un'assunzione di responsabilità del produttore e sono soggetti – come si è ricordato – solo ad un controllo selettivo, che in larga misura investe direttamente il prodotto finito.

Presupposti, ambito e modalità applicative sono pertanto ben diversi in riferimento alla *certificazione* sistemica ed ordinaria di prodotti di speciale qualità, ed in riferimento ai controlli selettivi di conformità agli standard dei prodotti disciplinati dalla OCM.

D'altro canto, l'elemento che caratterizza il sistema di controlli igienico-sanitari introdotto dal Regolamento n. 882/2004 è l'approccio di *filiera*, specificamente previsto dall'art. 3, par. 3 di tale regolamento[79]. Sicché da questo punto di vista appare percorso coerente quello che ha visto l'utilizzazione, per la *certificazione di filiera* dei prodotti di qualità, del medesimo meccanismo precedentemente introdotto per i *controlli di filiera* a fini igienico-sanitari, pur nella diversità di oggetti e di finalità perseguite.

Restava, però – come si è già ricordato – la perdurante differenziazione fra i *controlli di filiera* (siano essi igienico-sanitari, o di qualità) ed i generali controlli di conformità mercantile dei prodotti secondo gli standard della OCM.

In tempi brevi, peraltro, la scelta compiuta per DOP, IGP, STG, BIO, che prefigurava un percorso di integrazione sistemica, in logica di filiera, dell'intero sistema dei controlli, ha dato luogo ad un meccanismo di trascinamento, per il quale tale sistema è stato esteso ad un'importante OCM, sia pur limitatamente a prodotti anch'essi dotati di peculiari qualità, soggetti a certificazione ai fini del rispetto dei disciplinari.

Nel 2008, in particolare, la riforma della OCM vino[80], e dunque una OCM, nel regolare i controlli di conformità ai disciplinari dei vini di qualità, ha fatto anch'essa rinvio al sistema del Regolamento n. 882/2004, pur se con qualche differenza testuale[81], con una scelta in prosieguo confermata nel 2009 con l'inserimento di tali prescrizioni all'interno della OCM unica, e da ultimo anche nella vigente OCM unica del dicembre 2013.[82]

La nuova OCM vino del 2008, in particolare, quanto ai sistemi di controllo, ha previsto: «*Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo secondo i criteri fissati nell'art. 4, Reg. (CE) 29 aprile 2004, n. 882/2004*»[83], precisando: «*Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo secondo i criteri fissati nell'art. 4, Reg. (CE) 29 aprile 2004, n. 882/2004*»[84], e: "*La verifica del rispetto del disciplinare è effettuata anteriormente all'immissione del prodotto sul mercato da: - una o più delle autorità competenti di cui all'articolo 10, e/o - uno o più orga-*

(79) L'art.3, par. 3, del Reg. n. 882/2004 recita: "3. I controlli ufficiali sono eseguiti in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione dei mangimi o degli alimenti e degli animali e dei prodotti di origine animale. In ciò rientrano i controlli sulle aziende del settore dei mangimi e degli alimenti, sull'uso dei mangimi e degli alimenti, sul magazzinaggio dei mangimi e degli alimenti, su qualsiasi trasformazione, materiale, sostanza, attività o operazione, compreso il trasporto, relativi ai mangimi o agli alimenti e sugli animali vivi, richiesti per raggiungere gli obiettivi del presente regolamento."

(80) Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

(81) V. l'art. 47 del Reg. n. 479/2008, poi art. 118/*sexdecies* del Reg. n. 1234/2007.

(82) V. oggi l'art. 90 del Reg. n. 1306/2013. Nel corso degli anni l'intero contenuto disciplinare del Regolamento n. 479/2008 è stato trasferito all'interno del Regolamento sulla OCM unica n. 1234/2007, ad opera del Regolamento n. 491/2009 che ha contestualmente abrogato il Regolamento n. 479/2008, così proseguendo nell'opera di codificazione ed unificazione che caratterizza la più recente legislazione comunitaria in materia agro-alimentare. Attualmente le disposizioni in materia di vini sono contenute nel nuovo Regolamento sulla OCM unica, il Regolamento n. 1308/2013, che ha sostituito il Regolamento n. 1234/2007, e quanto ai controlli nel Regolamento n. 1306/2013, che hanno confermato anche sul piano testuale il contenuto delle precedenti disposizioni quanto alla disciplina e produzione dei vini, sia da tavola che di qualità. I Regolamenti n. 1234/2007 e n. 1308/2013 contengono in Appendice delle tabelle di concordanza, che pongono in relazione l'attuale numerazione degli articoli con quella originaria del Reg. n. 479/2008.

(83) Art. 47 Reg. n. 479/2008, poi art. 118 *sexdecies* Reg. n. 1234/2007; oggi v. l'art. 90 Reg. n. 1306/2013.

(84) Art. 48 Reg. n. 479/2008, poi art. 118 *septdecies* Reg. n. 1234/2007; oggi v. l'art. 90 Reg. n. 1306/2013.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

nismi di controllo ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 882/2004 che opera come organismo di certificazione dei prodotti."[85]

In assenza del richiamo esplicito operato dagli artt. 47 e 48 del nuovo Regolamento sui vini, il Regolamento n. 882/2004 si sarebbe applicato ai vini, come a tutti gli altri prodotti alimentari, esclusivamente in riferimento ai profili di sicurezza igienica e sanitaria, ma non sotto il profilo della certificazione di conformità ai disciplinari di produzione, che richiede controlli e professionalità ben diversi.

A livello europeo, sino alla riforma del 2008, l'articolazione dei sistemi di controllo sulla qualità dei vini era affidata agli Stati Membri, chiamati a designare "uno o più organismi incaricati di controllare l'osservanza delle norme comunitarie nel settore vitivinicolo"[86], secondo processi di organizzazione e valutazione rimessi alle scelte nazionali.

In Italia il Mipaaf aveva deciso di affidare ai Consorzi di tutela i controlli c.d. "*erga omnes*", vale a dire nei confronti di tutti gli appartenenti alla filiera produttiva, anche non iscritti ai Consorzi, al fine di garantire congiuntamente la conformità ai disciplinari e la tracciabilità in tutte le fasi del processo produttivo. Dopo alcune controversie, tradottesi anche in contenziosi giudiziali su iniziativa di produttori non associati ai Consorzi di tutela, questa esperienza è stata validata in sede giudiziale da una serie di concordanti favorevoli sentenze dei giudici amministrativi, ed ha avuto conferma amministrativa pur nell'alternanza dei governi e dei responsabili del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, trovando da ultimo articolata formulazione nel D.M. 29 marzo 2007[87].

Sia nella motivazione dei decreti ministeriali sia nelle decisioni dei giudici amministrativi, l'affidamento di tali generali responsabilità ai Consorzi di tutela, anche nei confronti dei produttori non iscritti ai Consorzi, era stato ritenuto legittimo, alla stregua del principio di diritto comunitario, enunciato dalla Corte di giustizia nella ben nota decisione pronunciata nel secondo caso relativo al vino spagnolo Rijoca, secondo cui l'affidamento di compiti di diretta vigilanza alla collettività dei produttori costituisce legittima «misura di tutela della "*denominacion de origen calificada*" *di cui gode la collettività dei produttori e che per essi riveste un'importanza decisiva*», poiché: «*il controllo sistematico da parte di tale collettività» è elemento essenziale per assicurare «... la fiducia di cui la denominazione gode presso i consumatori convinti che tutte le fasi della produzione di un VQPRD rinomato debbano essere effettuate sotto il controllo e la responsabilità della collettività interessata*»[88].

Il meccanismo così consolidato nei primi anni del secolo è stato radicalmente modificato anche in Italia in esito alla riforma della OCM vino del 2008[89], ed il controllo del rispetto dei disciplinari di vini di qualità è stato affidato ad organismi designati e regolati secondo il modello di cui al Regolamento n. 882/2004.[90]

Occorre peraltro ricordare che la legislazione alimentare europea persegue una pluralità di fini unitariamente considerati, non riducibili alla sola *food safety* ed intesi, ai sensi dell'art. 1 del Regolamento n. 178/2002, a: «*garantire un livello elevato di tutela*

([85]) Art. 48 Reg. n. 479/2008, poi art. 118 *septdecies* Reg. n. 1234/2007; oggi v. l'art. 90 Reg. n. 1306/2013.
([86]) Così l'art. 72 del Regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1493/1999, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.
([87]) D.M. Mipaaf 29 marzo 2007, Disposizioni sul controllo della produzione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (V.Q.P.R.D.).
([88]) Punti 75 e 77 della decisione della Corte di giustizia, 16 maggio 2000, C-388/95; in argomento per ulteriori indicazioni v. F. Albisinni, *Strumentario*, 3^ ed., cit, 47.
([89]) V. *supra* nota 780.
([90]) V. il D.M. Mipaaf 23 dicembre 2009, che ha stabilito le disposizioni nazionali applicative del Regolamento n. 1234/2007 del Consiglio e del Regolamento n. 607/2009 della Commissione, per quanto concerne le denominazioni di origine protette, le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli; ed il D.M. Mipaaf 19 marzo 2010, con cui è stato istituito un sistema di controllo per i vini designati con le indicazioni facoltative dell'annata e del nome di una o più varietà di vino. Con una serie di successivi decreti direttoriali è stato conferito a società di certificazione conformi alla norma EN 45011 il compito di effettuare sui vini a denominazione di origine protetta (DOC e DOCG) i controlli soprarichiamati (v. i D.Dirett. del luglio 2009 (D.Dirett. 8 luglio 2009, D.Dirett. 14 luglio 2009, D.Dirett. 21 luglio 2009, D.Dirett. 22 luglio 2009, D.Dirett. 24 luglio 2009, D.Dirett. 27 luglio 2009, D.Dirett. 29 luglio 2009, D.Dirett. 30 luglio 2009, D.Dirett. 31 luglio 2009), confermati con ulteriori Decreti Direttoriali del 2010 e del 2011 (v., a titolo esemplificativo, D.Dirett. 25 ottobre 2010, D.Dirett. 14 aprile 2011, D.Dirett. 20 luglio 2011), ed in prosieguo; tutti pubblicati sul sito del Mipaaf www.politicheagricole.it).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno».

Risulta quindi in qualche misura sviluppo di linee disegnate già dal Regolamento n. 178/2002 la tendenza ad assegnare compiti più ampi che nel passato ai sistemi di controllo di cui al Regolamento n. 882/2004, pur originariamente introdotti con esclusive finalità di *food safety*. Con specifico riferimento ai vini di qualità (ma anche con riferimento ad altri prodotti) sistemi integrati di controllo che investono in modo unitario i profili igienico-sanitari e quelli legati alle peculiari qualità del prodotto, possono infatti assicurare adeguate ed originali forme di tutela agli interessi collettivi presenti nel sistema delle denominazioni di origine.

In coerenza con un percorso evolutivo che data ormai da un decennio e che trova le proprie radici già nella GFL, il Regolamento 2017/625 – come indicato nei considerando (19) e (20)[91] – ha dunque unificato sul piano formale il *quadro normativo* che regola i sistemi di controllo operanti a fini igienico-sanitari e quelli operanti ai fini della certificazione del rispetto dei disciplinari dei prodotti di qualità, non più attraverso una progressiva mutuazione nell'ambito dei secondi del modello elaborato per il primo tipo di controlli (mutuazione che lasciava comunque esistenti discipline formalmente autonome), ma attraverso una vera e propria unificazione sistemica e ordinante.

Va detto che anche il Regolamento 2017/625, all'art. 1.4., ha espressamente escluso dalla propria applicazione "*i controlli ufficiali per la verifica della conformità*: a) al regolamento (UE) n. 1308/2013" e dunque i controlli finalizzati ad assicurare il rispetto delle norme in tema di OCM[92], così mantenendo in via formale e di principio la separazione, a suo tempo affermata dall'art. 1.2. del Regolamento n. 882/2004 fra sistemi di controllo con finalità igienico-sanitarie e "*controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli*."[93].

Tale esclusione, peraltro, prevede un'eccezione assai rilevante, lì ove stabilisce che "tuttavia il presente regolamento si applica ai controlli effettuati a norma dell'articolo 89 del regolamento (UE) n. 1306/2013, laddove individuino eventuali *pratiche fraudolente o ingannevoli relativamente alle norme di commercializzazione* di cui agli articoli da 73 a 91 del regolamento (UE) n. 1308/2013"[94].

Ora, i controlli di cui all'art. 89 del Regolamento n. 1306/2013 coprono sostanzialmente la generalità dei prodotti agroalimentari oggetto di OCM, facendo riferimento, oltre che a vini e canapa specificamente menzionati[95], a tutti i prodotti di cui all'Allegato I del Regolamento n. 1308/2013, e così a ben XXIV tabelle, che spaziano dai cereali ai bachi da seta, ai cavalli ed agli asini, e ad ogni altro genere di prodotti, comprendendo tutto ciò che è oggetto della OCM unica[96] sotto il profilo specifico e rilevante del rispetto delle norme di commercializzazione, vale a dire delle norme che definiscono le qualità mercantili di tutti i prodotti.

Estendere l'applicazione del Regolamento 2017/625 ai controlli intesi ad individuare eventuali "*pratiche fraudolente o ingannevoli relativamente alle norme di commercializzazione*" importa di fatto estendere tali controlli all'intero meccanismo della conformità alle norme mercantili, atteso che frodi o inganni sono individuabili solo in esito ai controlli, e non prima di questi, superando nella sostanza la separatezza di sistemi tuttora formalmente prevista

(91) V. *supra*.
(92) Così testualmente l'art. 1, par.4, del Reg. 2017/625 .
(93) V. *supra* nota 63.
(94) Così prosegue il testo dell'art. 1, par. 4, del Reg. 2017/625, sopra citato [cors.agg.].
(95) Lì ove l'art. 89 del Reg. n. 1306/2013 richiama i controlli dei prodotti di cui all'art. 119 par. 1, del Reg. n. 1308/2013, e dunque i vini ed i prodotti vitivinicoli, ed i controlli sull'importazione dei prodotti di cui all'art. 189 par. 1 lett. a) e b) del Reg. n. 1308/2013, e quindi la canapa.
(96) Lì ove l'art. 89 del Reg. n. 1306/2013 richiama i controlli di conformità dei prodotti di cui all'Allegato I del Reg. n. 1308/2013 quanto alle norme di commercializzazione di cui alla parte II, titolo II, cap I, sezione I, del medesimo regolamento.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

per le OCM.
Quelle che erano *regole di eccezione*, limitate a specifiche categorie di prodotti, tendono a proporsi come *regole di sistema*, estese alla generalità dei prodotti – sia pure con la formula solo apparentemente limitativa del riferimento alle *pratiche fraudolente o ingannevoli* – dall'olio di oliva, ai vegetali freschi e trasformati, ai cereali, alle carni, ed a numerosissimi altri prodotti[97].
E' andato così emergendo un processo di progressiva integrazione dei sistemi di controllo dei prodotti agro-alimentari, collocati all'interno di una "*cabina di regia*" unificata.

4.- Controlli e ciclo della vita: oggetto, definizioni, pericolo, rischio e impresa

L'elemento di progressiva unificazione sistemica ed istituzionale dei sistemi di controllo in materia agroalimentare è certamente uno degli elementi identitari e connotanti di questa rilevante riforma del 2017, ma non è l'unico.
Il nuovo regolamento si caratterizza altresì – come già anticipato – come regolamento del *ciclo della vita*, quanto all'*oggetto*, ai *destinatari*, al *perimetro tematico*, oltre che *territoriale*.
Con la sola eccezione degli animali utilizzati a fini scientifici e dei medicinali veterinari[98], il Regolamento 2017/625 non si limita ad unificare all'interno di un *unico quadro normativo*, a fianco dei controlli sulla *food safety*, i controlli sull'*integrità* e sulla *salubrità/complessità* dei prodotti alimentari (*integrity* e *wholesomeness*, secondo il testo inglese), e sulla loro *qualità*, ma a questi affianca l'attenzione a tutte le altre forme di vita, animali e vegetali, a prescindere dalla loro destinazione alla catena dell'alimentazione umana, nonché l'attenzione all'ambiente.
I controlli su animali e piante, oltre che finalizzati a garantire la sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti alimentari e dei mangimi destinati ad entrare nella catena del consumo alimentare umano, assumono il benessere animale e la protezione delle piante da organismi nocivi quale oggetto *per sé* rilevante, sottolineando:
- al considerando (7): "*L'articolo 13 TFUE riconosce che gli animali sono esseri senzienti*. La legislazione dell'Unione in materia di benessere degli animali impone a proprietari e detentori di animali e alle autorità competenti di rispettare gli obblighi in materia di benessere degli animali al fine di garantire loro un trattamento umano e di evitare di cagionare loro dolore e sofferenze inutili", così assegnando al benessere animale un valore proprio *ex se*, anche a prescindere dal riferimento alla "qualità e sicurezza degli alimenti"[99];
- ed al considerando (9): "La legislazione dell'Unione in materia di sanità delle piante disciplina l'immissione, l'insediamento e la diffusione di organismi nocivi per le piante che non sono presenti nell'Unione o che sono presenti in misura modesta. Essa persegue l'obiettivo di proteggere la sanità delle colture, degli *spazi verdi* pubblici e privati, nonché delle *foreste dell'Unione*, salvaguardando al contempo la *biodiversità* e l'*ambiente*, e di assicurare la qualità delle piante e dei prodotti vegetali e la sicurezza degli alimenti e dei mangimi prodotti a partire dalle piante.", così assegnando agli *spazi verdi*, alle *foreste dell'Unione*, alla *biodiversità*, all'*ambiente*, un'attenzione non presente nel precedente Regolamento sui controlli n. 882/2004.
Coerentemente con questo più ampio perimetro tematico, che finisce per investire tutte le forme di vita, anche le definizioni di *pericolo* e di *rischio* sono riscritte rispetto alla GFL.
Nel Regolamento n. 178/2002, *pericolo* o *elemento di pericolo* è definito come "agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un *effetto nocivo sulla salute*"[100], laddove il riferimento alla salute è inteso

([97]) V. l'elenco analitico all'art. 1 del Reg. 1308/2013 (OCM unica).
([98]) V. art. 1, par. 4, del Reg. 2017/625, che esclude dal proprio ambito applicativo, alla lettera b) la direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, ed alla lettera c) la direttiva 2001/82/CE sui medicinali veterinari.
([99]) Come invece si legge nel considerando (5) del Reg. n. 882/2004.
([100]) Art. 3.1. n. 14 del Reg. n. 178/2002.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

come riferimento alla *salute umana* ai sensi dell'art.1 di tale regolamento, che recita: "1. Il presente regolamento costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della *salute umana* e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti …"[101], e conseguentemente *rischio* è definito come "*funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo*"[102].

Nel nuovo regolamento sui controlli ufficiali del 2017, *pericolo* è definito come "qualsiasi agente o condizione avente *potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente;*"[103], e conseguentemente *rischio* è definito come "una funzione della probabilità e della gravità di un *effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*, conseguente alla presenza di un pericolo;"[104].

Sicché, i *pericoli* ed i *rischi*, che devono essere considerati in sede di controlli ufficiali ai sensi del nuovo regolamento, non sono più soltanto quelli che possono incidere sulla *salute umana*, direttamente o indirettamente, ma – in prospettiva ben più ampia – tutti quelli che, oltre che sulla *salute umana*, possono incidere sulla *salute animale* o *vegetale*, *sul benessere degli animali o sull'ambiente*; in una parola tutti quelli che possono avere effetti sul *ciclo della vita*.

Se il Regolamento n. 178/2002 aveva segnato, in modo espresso e dichiarato, il passaggio ad una *disciplina di filiera*[105] per tale tuttavia intendendo la sola "*food production chain*"[106], il nuovo regolamento sui controlli del 2017 esprime la consapevolezza che l'attenzione alla *filiera agro-alimentare* (*agri-food chain*, e non più solo *food chain*[107]) necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo si collega al *ciclo della vita*, ed alle successive fasi di utilizzazione di prodotti di origine vegetale o animale, pur se non immediatamente o dichiaratamente connesso al ciclo della produzione e distribuzione di alimenti.

Coerentemente con tale nuovo approccio, gli *operatori* cui si applica il nuovo sistema sono identificati non con i soli «*operatori del settore alimentare*» cui si rivolgono il Regolamento n. 178/2002[108] ed il Regolamento n. 882/2004[109], ma con formula che supera la dimensione del "*settore alimentare*" ed identifica l'*operatore* in «*qualsiasi persona fisica o giuridica soggetta a uno o più obblighi previsti dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2*».[110]

L'*operatore* così individuato dal Regolamento 2017/625 non comprende soltanto chi opera all'interno della filiera agro-alimentae, "*dai campi alla tavola*", ma anche chiunque si occupi di salute o benessere animale[111], di protezione contro gli organismi nocivi per le piante[112], di prodotti fitosanitari e pesticidi[113], di profili ambientali; in una parola: chiunque abbia a che fare con il *ciclo biologico*, il *ciclo della vita*, a prescindere dalla collocazione all'inter-

---

([101]) Art. 1 del Reg. n. 178/2002.
([102]) Art. 3.1. n. 9 del Reg. n. 178/2002.
([103]) Art. 3.1. n. 23 del Reg. n. 2017/625.
([104]) Art. 3.1. n. 24 del Reg. n. 2017/625.
([105]) V. artt. 1 e 3 del Reg. n. 178/2002.
([106]) V. il considerando (12) del Reg. 178/2002, che recita: ".In order to ensure the safety of food, it is necessary to consider all aspects of the *food production chain* as a continuum from and including primary production and the production of animal feed up to and including sale or supply of food to the consumer because each element may have a potential impact on food safety."
([107]) V. il considerando (3) del Reg. 2017/625, ed i numerosi considerando che lo seguono in analoga prospettiva, e che sottolineano fra l'altro che la dimensione complessiva della *agri-food chain* coinvolge numerosi aspetti ed oggetti non trattati dal precedente Reg. 882/2004 (cosi, fra gli altri, i considerando 17 e 19).
([108]) Ai sensi dell'art. 3, par. 1, n. 3, del Reg. n. 178/2002.
([109]) V. l'art. 2, par. 1, del Reg. n. 882/2004, che rinvia alle definizioni di cui agli artt. 2 e 3 del Reg. n. 178/2002, e l'art. 3 del Reg. n. 882/2004, che dispone l'applicazione dei controlli previsti da tale regolamento alle "aziende del settore dei mangimi e degli alimenti" ed agli "operatori del settore dei mangimi e degli alimenti".
([110]) Art. 3.1. n. 29, del Reg. n. 2017/625.
([111]) V. l'art.1, par. 2, lettere d) e f) del Reg. 2017/625.
([112]) V. l'art.1, par. 2, lettera g) del Reg. 2017/625.
([113]) V. l'art.1, par. 2, lettera h) del Reg. 2017/625.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

no della *filiera alimentare*.
Viene spontaneo pensare ad una figura centrale nell'ordinamento italiano, quella dell'*imprenditore agricolo*, come introdotto dall'art. 2135 del codice civile del 1942, e precisato nel 2001 con i decreti di orientamento[114].
Come è noto, il testo novellato dell'art.2135 cod.civ. ha precisato che per attività essenzialmente agricole si intendono «le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un *ciclo biologico* o di una *fase necessaria del ciclo stesso*, di carattere vegetale o animale».
La disposizione italiana del 2001 si è proposta con carattere innovativo, nella sostanza e non soltanto nelle forme espressive, siccome espressamente riferita anche alle attività di coltivazione, ove si consideri che, secondo risalenti insegnamenti, per coltivazione del fondo ai sensi del testo originale dell'art.2135 cod.civ. doveva intendersi il «complesso unico ed inscindibile del ciclo dei lavori svolti dall'agricoltore per conseguire i prodotti immediati e diretti della terra, dalla rottura del suolo al raccolto»[115].
L'esplicita assunzione fra le attività essenzialmente agricole di una qualunque attività relativa al *ciclo biologico* ha rotto l'*inscindibilità* del «ciclo dei lavori dell'agricoltore» ai fini della produzione, a lungo ritenuta elemento essenziale dell'organizzazione imprenditoriale agricola[116].
L'ampia perimetrazione dell'attività dell'*impresa agricola* con riferimento al *ciclo biologico*, ed a qualunque *fase* di questo (ampia perimetrazione rintracciabile già nel testo originale del 1942 dell'art. 2135 c.c.[117], e definitivamente affermata in esito alla novella del 2001) ha valorizzato per un verso il rapporto fra imprese e la *dimensione distrettuale* del rapporto fra *imprese di fase*, e per altro verso ha

([114]) Sulle prospettive aperte dalla riforma del 2001 in tema di individuazione e disciplina dell'impresa agricola, la letteratura è vastissima; per inidicazioni generali si rinvia qui a il *Commentario a I tre «Decreti orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, diretto da L. Costato, in *Le nuove leggi civ.comm.*, 2001, p.668 ss., ed ivi in particolare Id., *Note introduttive*, E. Casadei, *Commento agli artt.1-2 sull'impresa agricola del decreto di orientamento e modernizzazione del settore agricolo*; A. Germanò, *Commento al decreto di orientamento e modernizzazione del settore forestale*; il numero speciale di *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2001, n.9-10, p. 489 ss., interamente dedicato a questi temi, ed ivi in particolare G.Galloni, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, E.Romagnoli, *Il «fondo» nell'art.2135, vecchio e nuovo, codice civile*, L.Costato, *I confini del diritto agrario dopo i decreti d'orientamento*, A.Germanò, *L'impresa agricola*, E.Rook Basile, *Il mercato dei prodotti agricoli*, A.Abrami, *Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia forestale*; il numero speciale della *Rivista di diritto agrario*, 2001, su *I decreti di orientamento*, diretto da M.Goldoni; gli Atti dell'incontro su «I decreti delegati per la legislazione di orientamento in agricoltura», organizzato l'11 luglio 2001 a Firenze dall'Accademia dei Georgofili, con relazioni di M.Goldoni, *Il progetto*, E.Casadei, *L'impresa*, L.Costato, *Il mercato*, G.Amadei, *Riflessi economici*, F.Albisinni, *Il territorio*, Firenze, 2002; A.Germanò, *Manuale di diritto agrario*, 4^ ed., Torino, 2002; L.Costato, *Aggiornamento al Corso di diritto agrario*, Padova, 2001; *Trattato breve di diritto agrario agrario italiano e comunitario*, diretto da L.Costato, 3^ ed., Padova, 2002; A.Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2001; A.Jannarelli, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Dir.giur.agr.amb.*, 2002, p.213; F.Albisinni, *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Viterbo, 2002; Id., *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, Viterbo, 2005.
([115]) Così E.Bassanelli, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario al codice civile*, a cura di Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1943, a p. 410, ricordato da M.Goldoni, in *Trattato breve*, cit., a p.114, il quale pone in evidenza anche le analoghe posizioni della giurisprudenza sul punto.
([116]) «Non esiste impresa agricola senza una attività di coltivazione del fondo che abbracci un intero ciclo biologico, e pertanto non è attività agricola quella riguardante singole attività che non comprendono l'intero ciclo di produzione» - così G.Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, cit., p.253, ad esprimere icasticamente risalenti, ma oggi non più condivisibili, posizioni della dottrina e della giurisprudenza anteriori al 2001, sui contenuti da attribuire alla formula di «coltivazione del fondo» nel testo originario dell'art.2135 cod.civ. Unità e inscindibilità delle attività di coltivazione, del resto, sono state affermate quali requisiti necessari anche in riferimento al più recente criterio del ciclo biologico; v. in punto A.Germano', *Manuale*, 4^ ed., cit., a p.88: «Infine, l'attenzione al ciclo biologico implicava che l'attività agricola non potesse connotarsi per un solo atto sia pure qualificato, dovendo riconoscere che la coltivazione non ammette un unico atto isolato – l'arare, il seminare, il diserbare, il raccogliere – ma implica sempre una *attività* nella quale i predetti atti si inseriscano costituendone momenti particolari concettualmente sottordinati». Per quanto riguarda, ad esempio, l'attività dei vivaisti, questa, pur non traducendosi nella produzione di frutti destinati al consumo finale, si concludeva comunque con un prodotto finito, la piantina o la talea, in quanto tale suscettibile di separata utilizzazione; sicché per ammetterne l'attività agricola, non occorreva ricorrere al concetto di impresa di fase, trattandosi di impresa agricola vivaistica che comunque seguiva un intero ciclo, che si concludeva con un preciso prodotto.
([117]) Esemplari in tal senso le anticipatrici indicazioni di A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario, I, Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p.150 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

sottolineato la profonda unitarietà del *ciclo biologico* come *ciclo della vita*, che non consente di isolare i singoli momenti di attività e di intervento umano, ma per sua natura richiede attenzione all'intera *filiera*, intesa non soltanto in senso *verticale*, *dai campi alla tavola* come sin qui intesa dalla disciplina europea dell'alimentazione a far tempo da fine e inizio secolo, ma anche in senso orizzontale, in riferimento a tutto ciò che attiene alla *vita*, anche se apparentemente non immediatamente e direttamente collocato nel percorso che conduce a quel certo prodotto finale, alimento o mangime.

Questa prospettiva, anticipata nella dimensione domestica dal codice civile del 1942 e rafforzata dalla novella del 2001 in riferimento alle attività ed al perimetro dell'*impresa agricola*, dunque in un'area disciplinare tipicamente propria del *diritto agrario*, ha trovato oggi, nel *diritto alimentare europeo*, un'espressa formulazione precettiva, che dalla tutela della *salute umana* coerentemente e sistematicamente trascorre alla tutela dell'intero *ciclo della vita*, dalla fase agricola a tutte le successive fasi, che comunque in vario modo utilizzano prodotti aventi origine da organismi viventi.

Il legislatore europeo perviene a questo risultato attraverso un percorso complesso, che si articola lungo una pluralità di interventi di riforma, distinti ma tra loro paralleli ed in qualche misura convergenti.

Quello qui osservato è il percorso legato alla *food safety* , alla sicurezza igienico-sanitaria dei *prodotti* destinati all'alimentazione umana, che da questi prodotti si è estesa all'*industria alimentare*[118], e da questa all'*impresa alimentare*[119], in ciò comprendendo anche la fase agricola, e che oggi, con il Regolamento 2017/625, si amplia ancora a comprendere anche ciò che non incide direttamente sull'alimento in quanto tale, ma comunque incide sul *ciclo della vita* di organismi vegetali o animali e dell'ambiente, nell'evidente consapevolezza che l'attenzione per la salute umana non può essere assunta per sé sola, ma si colloca necessariamente all'interno dell'attenzione per la salute di tutto ciò che è vivente.

In questo senso mi sembra si possa dire che la definizione di "*operatore*" introdotta dal Regolamento 2017/625 conferma e fa propria la scelta di sistema presente nel testo novellato dell'art. 2135 cod.civ., pur se nel medesimo tempo proietta la propria area di disciplina e di conformazione ben oltre l'attività agricola (pur intesa con la formula ampia di cui all'art. 2135 cod.civ.), lì ove comprende tutte le successive fasi di trasformazione, manipolazione, trasporto, commercializzazione.

In altre parole l'*impresa del ciclo della vita*, disegnata dal Regolamento (UE) 2017/625, è coerente con l'*impresa agricola* italiana del *ciclo biologico*, pur coprendo un'area ben più ampia, e condivide con questa una logica di *specialità disciplinare*, non in ragione di privilegi od esoneri, ma in ragione della preminente importanza e *specialità* di interessi, diritti, e valori, tanto nell'*agricoltura* che nell'*alimentazione*.

A questo percorso si accompagna quello proprio del *diritto agrario europeo*, e dunque della PAC, percorso che ha portato ad una definizione sistemica e unificante di *attività agricola* con il Regolamento (CE) n. 1782/2003[120] e con i successivi del 2009 e del 2013[121].

Oggetto diretto, immediato e dichiarato degli interventi della PAC di sostegno agli agricoltori, a far tempo dalle riforme introdotte nel 2003, non è più il *prodotto*, ma l'*attività agricola*; con un evidente mutamento di prospettiva, ove si consideri che – secondo considerazioni a lungo consolidate sicco-

---

([118]) Con la definizione dettata dall'art. 2 della Direttiva del Consiglio, 14 giugno 1993, n. 93/43/CEE, sull'igiene dei prodotti alimentari, che ha introdotto il metodo HACCP nella disciplina della sicurezza alimentare.

([119]) Quale definita dall'art. 3, n. 3, del Reg. n. 178/2002.

([120]) Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

([121]) Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori; e Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

me basate sul contenuto testuale degli articoli del Trattato istitutivo – "il diritto comunitario dà una nozione di agricoltura avente come fondamentale punto di riferimento i *prodotti* e non già la produzione"[122].

Sono note le controversie e le incertezze conseguenti all'assenza di un'esplicita definizione di agricoltura o di attività agricola, nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, ed in specie nell'art. 38, il cui testo è rimasto immutato a far tempo dall'originaria formulazione del 1957[123]. Si è cercato, in via di interpretazione logico-sistematica, di individuare un concetto di «agricoltura» nelle fonti comunitarie, superando la logica descrittiva sottesa all'elenco dei prodotti di cui all'Allegato II (ora Allegato I) del Trattato[124], ma il limite definitorio dell'art. 38 del Trattato è rimasto. La stessa Corte di Giustizia è stata investita della questione, in un caso che ha visto contrapposti il Consiglio da un lato e la Commissione ed il Parlamento dall'altro, quanto alla collocazione all'interno della PAC di una misura di sostegno alle attività di forestazione. La questione era particolarmente rilevante perché coinvolgeva la scelta fra meccanismi decisionali, se a maggioranza del solo Consiglio secondo l'art. 37[125] del Trattato relativo alla politica agricola, ovvero secondo le procedure di co-decisione di cui all'art. 251 (ex art. 189B). La Corte di Giustizia, accogliendo il ricorso della Commissione e del Parlamento europeo, ha concluso che, non essendo il legno un prodotto agricolo, il sostegno dell'attività forestale non rientrava nella politica agricola, ma in quella ambientale; sicché le relative misure andavano adottate con il procedimento e le maggioranze previste dall'art. 251 del Trattato, e non con quelle di cui all'art. 37[126].

A far tempo dal Regolamento n. 1782/2003, invece, con principio confermato dai successivi regolamenti europei in tema di PAC e di aiuti diretti, è l'*attività* in quanto tale ad essere oggetto diretto della disciplina europea dell'agricoltura a prescindere da qualunque rinvio, pur indiretto, al prodotto finale.

L'esplicita riconduzione, all'interno della definizione di «attività agricola» de il «mantenimento della terra in buone condizioni agricole e ambientali» non è una disposizione accidentale, ma serve a rimarcare, anche dal punto di vista formale, il distacco da ogni necessitato rapporto con la produzione. L'attività sostenuta è un'attività che è qualificata in ragione del rapporto con il fondo, con il *bene terra* e con gli organismi che la popolano, e non in ragione della finalizzazione produttiva.

Il regolamento sui controlli del 2017 costruisce in qualche misura un ponte fra questi due percorsi, della *food safety* e della PAC, in direzione di una ricomposizione sistematica, valorizzando la responsabilità dell'impresa che in qualunque modo si rapporti al ciclo biologico od all'ambiente, a prescindere dalla destinazione finale, alimentare o meno, del prodotto.

Conferma esplicita in tal senso viene dalle nuove disposizioni del Regolamento 2017/625 dedicate al legno ed alle sue possibili patologie[127], nonché alle patologie dei vegetali[128], lì ove in un regolamento che ha quali proprie basi giuridiche l'art. 43 (PAC), l'art. 114 (mercato interno), l'art. 168, par. 4 lett.b (protezione della sanità pubblica nei settori veterinario e fitosanitario), si prevedono norme specifiche sull'importazione di legno e tronchi di legno[129], di imballaggi in legno[130], di alberi, arbusti, materiale

([122]) A.Germano', *Manuale di diritto agrario*, 5^ ed., Torino, 2003, 45.
([123]) V. oggi l'art. 38 TFUE.
([124]) V. in particolare G. Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario. I. Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988.
([125]) La numerazione degli articoli del Trattato citati nella decisione della Corte di giustizia è ovviamente quella del testo all'epoca in vigore.
([126]) Corte di giustizia, sentenza 25 febbraio 1999, in cause riunite C-162/97 e 165/97.
([127]) V. il considerando (61) del Reg. 2017/625.
([128]) V. l'art. 3, par. 1, n. 21 e 22, del Reg. 2017/625, quanto all'ampia definizione dei prodotti vegetali e dei possibili vettori di patologie vegetali, di cui al Regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante.
([129]) V. l'art. 64 del Reg. 2017/625.
([130]) V. l'art. 77 del Reg. 2017/625.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

forestale di moltiplicazione[131].
La recente diffusione di gravi patologie vegetali, pur non pericolose per la salute umana, ma fortemente nocive per gli alberi, quali il punteruolo rosso per le palme e la xylella per gli ulivi, ha evidentemente concorso ad accrescere l'attenzione verso queste patologie.
Resta tuttavia significativo, sotto il profilo della connotazione sistemica della nuova disciplina europea, che la risposta a queste patologie non si sia risolta esclusivamente in misure specifiche e di eccezione (quali quelle, ad esempio adottate qualche anno fa dopo la crisi innescata dal consumo di germogli di soia infetti)[132], ma che la tematica della cura del legno e dei prodotti forestali sia stata portata all'interno di un regolamento sui controlli, che colloca l'attenzione alla salute umana all'interno di una più ampia prospettiva di *attenzione alla vita* in tutte le sue manifestazioni.

5.- Le istituzioni, private e pubbliche: globalizzazione e collaborazione

Quanto ai *soggetti* cui sono affidati i *controlli ufficiali*, il nuovo regolamento prevede la creazione di istituzioni responsabili anche della vigilanza frontaliera in uscita ed in entrata (a partire dal Laboratorio di riferimento dell'Unione Europea e dai Laboratori e Centri di riferimento nazionali)[133], attività di formazione congiunta[134], sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni[135].
Quanto al *perimetro territoriale*, il nuovo regolamento introduce più articolate forme di collaborazione fra gli Stati membri[136], nuovi programmi estesi a comprendere controlli della Commissione anche in Paesi terzi[137] oltre che negli Stati membri[138], attività di formazione congiunta[139], sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni[140], un monitoraggio costante con l'adozione di un registro sui "*precedenti di conformità*" articolato per paese terzo e stabilimento di origine e luogo di produzione, esportatore ed operatore responsabile della partita.[141]
Già il Regolamento n. 882/2004 prevedeva forme di collaborazione fra gli Stati membri[142] e con Paesi terzi[143], ma il nuovo regolamento assegna a queste forme di collaborazione un ruolo centrale, soprattutto nella misura in cui tutte le informazioni raccolte, da istituzioni UE ed extra-UE, vengono collocate all'interno del nuovo Sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC)[144].
Questo Sistema è istituito e gestito dalla Commissione, in collaborazione con gli Stati membri[145], ed è alla base dell'introduzione del meccanismo del *rating*, in forza del quale viene determinata "*una classificazione degli operatori fondata sulla valutazione della loro corrispondenza ai criteri di rating*"[146].
In precedenza il Regolamento n. 882/2004 assegnava rilievo ai "*precedenti di conformità*" dell'ope-

(131) V. l'All. IV del Reg. 2017/625.
(132) Sui (ben) quattro speciali regolamenti adottati in risposta alla crisi innescata dalla vicenda relativa ai germogli di soia, v. V. Paganizza, *Les quatre Mousquetaires (ou mousquetons) contre E. Coli: i Regolamenti (UE) 208/2013, 209/2013, 210/2013, 211/2013 e gli "eccessi" nella sicurezza*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2013, p. 36.
(133) V. gli artt. 92-101, e gli artt. 65-76.
(134) V. l' art. 130.
(135) V. gli artt. 131-136.
(136) V. gli artt.102-108.
(137) V. gli artt. 120-129.
(138) V. art. 118.
(139) V. art. 130.
(140) V. artt. 131-136.
(141) V. art. 44.2.c).
(142) V. l'art. 34 del Reg. n. 882/2004.
(143) V. l'art. 35 del Reg. n. 882/2004.
(144) V. gli artt. 131-136 del Reg 2017/625.
(145) V. l'art. 131 del Reg 2017/625.
(146) V. il considerando (39) e la definizione di "*rating*" contenuta nell'art. 3, par. 1, n. 31) del Reg. 2017/625.

ratore, ma esclusivamente nell'ambito delle "Misure nazionali di attuazione"[147].
Oggi, la creazione di un Sistema unificato di raccolta e di trattamento delle informazioni, alimentato anche con informazioni provenienti da Paesi esterni all'Unione Europea, la previsione di un *rating* in forza del quale tutti gli operatori sono classificati su base unificata e sistematica, costituisce un'innovazione regolatoria di grande rilievo, che esprime il bisogno di costruire forme di conoscenza e di reputazione basata sulla conoscenza, non più secondo il tradizionale modello della conoscenza e valutazione diretta caratteristico dei *mercati perimetrati* (fossero essi i mercati locali di prossimità, od i ben più ampi ma comunque omogenei mercati nazionali), ma con strumenti che pongono la conoscenza, e con questa la reputazione, su un piano non perimetrato *ex ante* ma omogeneo all'attuale dimensione globale dei mercati, per loro natura non perimetrabili.
Come è stato osservato con grande efficacia già all'inizio del secolo, in esito alla globalizzazione dei mercati, al *territorio*, ai *territori* con quanto di individuale ed irripetibile ciascuno di essi presenta, si sostituisce lo *spazio*, ovvero «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*»[148].
Le innovative disposizioni del nuovo regolamento sui controlli costituiscono un primo originale tentativo di elaborare modelli regolatori adeguati a questo nuovo spazio senza confini, intesi ad attribuire *qualità*, il *rating* appunto, a chi in questo *spazio* opera.
L'intero sistema così disegnato è connotato dall'espressa previsione della "*Trasparenza nei controlli ufficiali*"[149], che vincola le autorità europee e nazionali a mettere "a disposizione del pubblico, anche pubblicandole su internet, le informazioni pertinenti riguardanti l'organizzazione e lo svolgimento dei *controlli ufficiali*"[150], e che detta dettagliate disposizioni sulle procedure di controllo, sulla documentazione, sui metodi e sulle tecniche da adottare[151], anche con specifico riferimento al *rating*[152], valorizzando "la interazione tra soggetti istituzionali e pubblico dei consumatori, in una relazione sinergica tra pluralismo sociale e livelli istituzionali".[153]

6.- La giustiziabilità - Tre casi

La ricerca di soluzioni originali, intese a garantire conoscenza, partecipazione, *accountability* nel mercato globale agro-alimentare, si declina dunque nell'introduzione di nuovi istituti e nuove istituzioni, oltre che di nuove regole nel merito, e nell'individuazione di modelli di amministrazione e di decisione adeguati alla dimensione globale del mercato.
Ne emerge, nel medesimo tempo, un delicato profilo di giustiziablità e di tutele, che – come si è anticipato in premesse – nel nostro Paese rinvia ad essenziali garanzie assicurate dagli artt. 24, 25, 41, 97, e 111 cost.
E' vero che il regolamento, in uno dei suoi primi articoli, ribadisce solennemente: "Contro le decisioni adottate dalle autorità competenti in conformità dell'articolo 55, dell'articolo 66, paragrafi 3 e 6, dell'articolo 67, dell'articolo 137, paragrafo 3, lettera b), e all'articolo 138, paragrafi 1 e 2, riguardanti le persone fisiche o giuridiche, è ammesso il ricorso da parte di queste ultime in conformità del diritto nazionale."[154], ma si tratta di disposizione collocata all'interno del Titolo II, dedicato ai "Controlli ufficiali e altre attività ufficiali negli Stati membri", che in quanto tale non sembra aggiungere profili rilevanti

([147]) V. l'art. 3 del Reg. n. 882/2004, ove si regolano gli obblighi generali degli Stati membri (e fra questi si prevede l'obbligo di tener conto dei precedenti dei singoli operatori nel definire i piani di controllo), e l'art. 53 del Reg. n. 882/2004, ove di dispone che le Autorità nazionali, nell'adottare le misure conseguenti ad un'accertata non conformità, tengano conto degli specifici precedenti dell'operatore.
([148]) N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2001.
([149]) Sulla *trasparenza* come canone generale del diritto alimentare europeo, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 2015, p. 97.
([150]) Art. 11 del Reg. 2017/625.
([151]) Artt. 12-15, del Reg. 2017/625.
([152]) Art. 11 del Reg. 2017/625.
([153]) Come ben sottolineato da S. Carmignani, *Controlli e informazione al pubblico*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, 42.
([154]) Così l'art. 7 del Reg. 2017/625.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

di tutela rispetto a quanto già garantito sia dai singoli ordinamenti nazionali, sia dagli stessi Trattati europei in via generale.

Non trovano invece specifica disciplina nel regolamento i profili collegati all'operatività del nuovo Sistema di trattamento dati (IMSOC), ed alla possibile efficace tutela dell'operatore interessato ai fini del *rating* che gli viene attribuito, limitandosi il regolamento a prescrivere:

"*3. Le autorità competenti possono pubblicare o rendere altrimenti disponibili al pubblico informazioni circa il rating dei singoli operatori in base ai risultati di uno o più controlli ufficiali, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:*

a) i criteri di rating sono oggettivi, trasparenti e pubblici; e

b) esistono procedure atte a garantire l'equità, la coerenza e la trasparenza del processo di attribuzione del rating."[155].

Si tratta di una disposizione, il cui ambito di operatività – al di là della genericità della formulazione – è comunque limitato alla possibilità di rendere o meno noto al pubblico il *rating* di una certa impresa. Ben diversa è la questione relativa all'utilizzazione di tali dati da parte delle autorità pubbliche.

In altre parole: se un certo *rating* costituisce il presupposto di provvedimenti sanzionatori adottati a carico dell'operatore, secondo quanto espressamente previsto da numerosi articoli del regolamento[156], il punto è quello di individuare con quali strumenti, giurisdizionali o amministrativi[157], l'operatore interessato possa agire per la celere modifica di un *rating* a lui sfavorevole, determinato ad esempio in ragione di notizie fornite da autorità e soggetti diversi da quelli cui spetta la tenuta dei registri.

E' certamente possibile proporre ricorso alla Corte di Giustizia avverso atti della Commissione Europea quale soggetto deputato alla tenuta del Sistema di trattamento dati (IMSOC), ma laddove in ipotesi la questione non attenga al modo in cui i dati sono trattati dalla Commissione, bensì investa la stessa esattezza o attendibilità dei dati inseriti, comunicati alla Commissione da singole Autorità nazionali, anche extra-EU, si aprono aree di evidente incertezza quanto agli strumenti ed alle sedi ove contestare tali dati[158].

Tre recenti decisioni, amministrative e giurisdizionali, ben illustrano tali criticità.

Il primo caso attiene all'importazione in Europa da paesi extra-UE di prodotti alimentari a base di carne.

Il Regolamento (CE) n. 854/2004[159], prevede all'art. 12, par.1, che "I prodotti di origine animale possono essere importati nella Comunità solo se sono stati spediti dagli - e ottenuti o preparati negli - stabilimenti che figurano negli elenchi compilati e aggiornati conformemente al presente articolo", precisando, nei successivi paragrafi, che tali elenchi vengono aggiornati dalla Commissione europea sulla base delle garanzie fornite dalle autorità dei paesi terzi e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri.

La Commissione Europea, con regolamento di esecuzione del maggio 2018[160], ha modificato tali elenchi, escludendo alcuni stabilimenti brasiliani precedentemente inseriti negli elenchi ed autorizzati ad esportare in Europa prodotti alimentari di origine animale. La decisione è stata motivata sulla base

---

([155]) Così l'art. 11, par. 3, del Reg. 2017/625.

([156]) V. gli artt. 9, 44, 54, 79, 138, del Reg. 2017/625.

([157]) Come è noto, *No remedy no rights* è principio risalente in *equity*, che i giuristi di common law hanno da sempre considerato essenziale presidio dell'ordinamento a tutela delle libertà individuali.

([158]) Il ricorso allo strumento del *rating*, ovvero della valutazione del soggetto in ragione dei suoi precedenti, elaborato in campo finanziario ai fini della concessione del credito (ed ancor prima in sede penale ai fini dell'individuazione di una possibile propensione a ripetere gli atti illeciti – pur se sottoposto a serrate critiche proprio in tale settore), si va progressivamente estendendo a molti altri settori in cui opera la regolazione amministrativa, di mercato e non di mercato, dai controlli di sicurezza antiterrorismo alle frontiere e negli aereporti, alla stessa ammissione a taluni servizi.

([159]) Regolamento (CE) n. 854/2004, 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.

([160]) Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/700 della Commissione, dell'8 maggio 2018, che modifica, per quanto riguarda alcuni stabilimenti del Brasile, gli elenchi degli stabilimenti di paesi terzi dai quali è consentito importare prodotti specifici di origine animale, in GUUE, 14 maggio 2018, L 118/1.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

delle seguenti considerazioni:
"(4) Da marzo 2017 gli Stati membri hanno notificato alla Commissione, attraverso il sistema RASFF, un numero significativo di gravi e ripetuti casi di non conformità dovuti alla presenza di Salmonella in carni di pollame e preparazioni a base di carne di pollame originarie di vari stabilimenti del Brasile. Le autorità competenti del Brasile sono state informate in merito a tali casi di non conformità ai requisiti dell'Unione e sono state invitate a prendere le misure correttive necessarie.
(5) Le informazioni pervenute dalle autorità competenti del Brasile e i risultati dei controlli ufficiali alle frontiere dell'Unione non hanno dimostrato l'adozione delle misure correttive necessarie per ovviare alle carenze individuate. Non esistono quindi sufficienti garanzie che tali stabilimenti soddisfino attualmente i requisiti dell'Unione e i loro prodotti potrebbero quindi rappresentare un rischio per la salute pubblica. È pertanto necessario eliminarli dall'elenco degli stabilimenti dai quali è consentito importare nell'Unione prodotti a base di pollame.
(6) Nel marzo 2018, in base alle informazioni fornite dalle autorità competenti del Brasile, nel paese sono stati accertati casi di frode riguardanti la certificazione di laboratorio per le carni e i prodotti a base di carne esportati nell'Unione. A tale riguardo, le indagini in corso e i recenti interventi della magistratura in Brasile indicano l'assenza di sufficienti garanzie che gli stabilimenti delle società BRF SA e SHB SA, autorizzate ad esportare nell'Unione carni e prodotti a base di carne, siano conformi ai pertinenti requisiti dell'Unione. I loro prodotti potrebbero quindi rappresentare un rischio per la salute pubblica ed è opportuno eliminare tali stabilimenti dall'elenco degli stabilimenti dai quali è consentito importare nell'Unione carni e prodotti a base di carne."
Il provvedimento della Commissione indica dunque quale propria motivazione, non solo le segnalazioni di Stati membri sulla presenza di salmonella ed i controlli effettuati alle frontiere dell'Unione, ma anche *de relato* informazioni fornite dalle "autorità competenti del Brasile" che avrebbero accertato "casi di frode", nonché "indagini in corso e recenti interventi della magistratura in Brasile".
Viene così riconosciuta portata decisoria, ai fini del provvedimento unionale di esclusione di questi stabilimenti, ad atti di autorità di Paesi extra-UE aventi natura istruttoria, senza che il provvedimento indichi ad esempio quali garanzie abbiano caratterizzato tali atti istruttori[161] né quale sarebbe il contenuto materiale delle frodi o quali siano stati gli esiti dei controlli microbiologici.
Un'eventuale impugnativa in sede UE del provvedimento di esclusione degli stabilimenti in discorso dovrebbe pertanto passare – secondo la costruzione logica e motiva che dichiaratamente presiede alla determinazione della Commissione – attraverso una previa impugnativa in sede nazionale (in questo caso in Brasile) degli atti istruttori valorizzati dalla Commissione, atti peraltro neppure specificamente indicati nel provvedimento UE, con conseguente difficile sindacabilità anche sotto tale profilo.
E resta del tutto in ombra un rilevante profilo di effettività della tutela, legato all'ipotesi che nel frattempo venga nel paese extra-UE accertata l'assenza delle ipotizzate frodi e l'esistenza al contrario della richiesta "garanzia igienico – sanitaria".
In altre parole: la dimensione di reciproca interazione fra istituzioni di ordinamenti sovrani, tra loro ben distinti, ma tutti operanti nella condivisa arena dello «"spazio" della produzione e degli scambi»[162], già emersa con il "Pacchetto igiene", viene valorizzata dal Regolamento 2017/625 attaverso l'istituzione di una banca dati condivisa ed unitaria e l'assegnazione di un *rating* a ciascun operatore, ma restano irrisolte le gravi criticità che tale interazione può cagionare sul piano dell'effettività della tutela dei soggetti operanti in questa arena globale, criticità già emerse con la precedente disciplina e che la nuova regolazione non potrà che accrescere.
Questa conclusione appare confermata dal secondo caso, che non coinvolge Paesi extra-UE, svolgendosi tutto nella dimensione europea, ma che

([161]) Con una rilevante differenza rispetto a quanto garantito dal Regolamento 2017/625 in tema di controperizia per gli operatori in sede UE; v. F. Aversano, *Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, 47.
([162]) N. Irti, *Norma e luoghi*, cit.

egualmente rende evidente la criticità di procedimenti che, come quelli introdotti dal Regolamento 2017/625, impegnano, a vari livelli, autorità ed istituzioni, amministrative e giurisdizionali, appartenenti ad entità statali tra loro distinte.

Il caso riguarda la controversia, protrattasi per diversi anni, relativa al riconoscimento della IGP "Piadina Romagnola" o "Piada Romagnola"[163].

Nel dicembre 2012 il Ministero italiano delle politiche agricole aveva accordato protezione provvisoria a livello nazionale alla IGP "Piadina Romagnola / Piada Romagnola" sulla base della proposta di registrazione inviata alla Commissione Europea, limitando l'area di produzione ad alcune zone della sola Romagna ma comprendendo nell'ambito della protezione sia i prodotti industriali che quelli artigianali. Avverso questa decisione aveva proposto ricorso al TAR Lazio un importante produttore industriale di piadina, situato in Emilia e non in Romagna, ed il TAR con sentenza del 15 maggio 2014 aveva accolto il ricorso, dichiarando che la limitazione territoriale poteva valere per la sola produzione artigianale e non per quella industriale.

Il successivo 21 maggio 2014 la Commissione aveva pubblicato la domanda di registrazione. La società italiana, che aveva proposto con successo il ricorso al TAR avverso il provvedimento italiano di protezione provvisoria, aveva quindi segnalato alla Commissione Europea la sentenza ad essa favorevole, chiedendo di revocare la pubblicazione della richiesta di registrazione. La Commissione non aveva accolto tale richiesta e nei mesi successivi (su richiesta del governo italiano che aveva comunicato di aver proposto ricorso al Consiglio di Stato) aveva adottato il regolamento di esecuzione 24 ottobre 2014[164] con cui aveva riconosciuto la IGP "Piadina Romagnola / Piada Romagnola" con il disciplinare proposto dal governo italiano, nonostante all'epoca fosse ancora pendente e non deciso il ricorso del Mipaaf al Consiglio di Stato, e nonostante la sentenza del TAR Lazio che aveva parzialmente annullato il provvedimento nazionale fosse pienamente esecutiva.

Con ricorso al Tribunale UE del gennaio 2015 i ricorrenti hanno chiesto di annullare il regolamento esecutivo di riconoscimento della IGP Piadina / Piada Romagnola, siccome adottato sulla base di un disciplinare all'epoca non più efficace perché annullato dal TAR Lazio.

Successivamente alla proposizione del ricorso al Tribunale UE, peraltro, il Consiglio di Stato, con sentenza del 13 maggio 2015, ha annullato la decisione del TAR Lazio, respingendo il ricorso avverso il disciplinare a suo tempo proposto della società operante al di fuori del territorio delimitato.

Oltre due anni dopo la decisione del Consiglio di Stato, il 12 settembre 2017, la causa innanzi al Tribunale UE è stata discussa, ed è stata in prosieguo decisa con sentenza 23 aprile 2018, che ha respinto il ricorso confermando la legittimità della registrazione disposta dalla Commissione Europea.[165]

Nella motivazione il Tribunale UE riconosce che la Commissione nell'ottobre del 2014 non poteva registrare l'IGP controversa, essendo intervenuta nelle more del procedimento di registrazione la pronuncia esecutiva del giudice nazionale (il TAR Lazio) che aveva annullato il disciplinare presentato dal Governo italiano unitamente alla domanda di riconoscimento. Il Tribunale UE precisa espressamente in motivazione: "Si deve quindi ritenere che la circostanza che la Commissione abbia ritenuto che non le spettasse valutare autonomamente le conseguenze dell'annullamento del disciplinare da parte di un giudice nazionale sulla domanda di registrazione pendente dinanzi ad essa, e che abbia registrato l'IGP controversa nonostante tale annullamento, *comporti che detta istituzione ha accolto irregolarmente la domanda di registrazione e ha violato il suo dovere di istruzione e il principio di*

(163) Sulla vicenda giudiziaria italiana v., per un ampio commento della decisione del TAR Lazio, V. Paganizza, *Dalla padella alla brace: la Piadina Romagnola IGP, dal "testo" al Consiglio di Stato*, in q. *Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2014, p. 45.

(164) Regolamento di Esecuzione (UE) n. 1174/2014 della Commissione, del 24 ottobre 2014, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Piadina Romagnola/Piada Romagnola (IGP)], in GUUE, 4 novembre 2014, L 316/3.

(165) Tribunale della Corte di Giustizia, sentenza 23 aprile 2018, causa T-43/15, *Piadina romagnola, CMR s.r.l. c/ Commissione europea sostenuta da Repubblica italiana e da Consorzio di Promozione e Tutela della Piadina Romagnola*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

buona amministrazione, come fa valere la ricorrente."[166]; "Infatti, per rispettare il sistema di ripartizione delle competenze in materia di registrazione delle IGP e per adempiere correttamente i propri obblighi di verifica, quali risultanti dal regolamento n. 1151/2012, *la Commissione avrebbe dovuto constatare nel caso di specie l'assenza di un disciplinare valido a causa del suo annullamento da parte del TAR Lazio e, o respingere la domanda a seguito di un esame formale, ai sensi dell'articolo 52 del regolamento n. 1151/2012, essendo questa incompleta in violazione delle prescrizioni dell'articolo 8 di detto regolamento, oppure attendere l'esito dei procedimenti giurisdizionali nazionali"[167];* sicché *"la Commissione ha violato il suo dovere di istruzione del fascicolo. Il secondo motivo di ricorso è pertanto fondato"*[168].

Prosegue, peraltro, la decisione del Tribunale UE: "Tuttavia, poiché la sentenza del TAR Lazio è stata annullata dalla sentenza del Consiglio di Stato, che ha quindi confermato la validità del disciplinare, *la constatazione del fatto che la Commissione ha accolto irregolarmente la domanda di registrazione e ha violato il suo dovere di istruttoria e il principio di buona amministrazione in sede di adozione del regolamento impugnato non può comportare, nel caso di specie, l'annullamento di tale regolamento*, nella misura in cui la Commissione, qualora dovesse riprendere il procedimento al momento in cui quest'ultimo è stato inficiato dai vizi constatati dal Tribunale, si troverebbe, nell'ambito del nuovo procedimento, a dover valutare la stessa domanda di registrazione accompagnata dal medesimo disciplinare. *Di conseguenza, il secondo motivo, sebbene fondato, non può comportare l'annullamento del regolamento impugnato*."[169].

Il Tribunale ha escluso altresì che vi sia stata una violazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi degli articoli 6 e 13 della CEDU e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, atteso che il ricorrente aveva comunque potuto far ricorso ai gudici nazionali ed al giudice europeo[170].

L'intera vicenda, e la sua conclusione, lasciano obiettivamente perplessi.

Incidentalmente va altresì ricordato che il Tribunale UE, pur riconoscendo espressamente le violazioni imputabili alla Commissione, ha condannato i ricorrenti a corrispondere alla Commissione i due terzi delle spese del ricorso, limitandosi a compensare l'ultimo terzo in ragione del comportamento della Commissione, senza considerare in alcun modo la circostanza che al momento della proposizione del ricorso innanzi al Tribunale UE questo risultava fondato, poiché – come espressamente dichiarato in motivazione – la Commissione all'epoca non poteva approvare la proposta di riconoscimento, essendo stato annullato il disciplinare in sede nazionale, ed avrebbe dovuto o respingere la richiesta o quanto meno sospendere il procedimento in attesa della decisione in appello da parte del Consiglio di Stato. In altre parole: il giudice unionale riconosce che i ricorrenti avevano ragione al momento della proposizione del ricorso, tuttavia respinge il ricorso in ragione di fatti sopraggiunti in corso di causa, e nonostante ciò condanna i ricorrenti alle spese!

Anche questo recente caso interno alla dimensione unionale, insomma, sembra confermare con esemplare evidenza le irrisolte criticità nell'effettività della tutela, all'interno di un mercato agro-alimentare in cui operano amministrazioni interagenti ma soggette a giurisdizioni tra esse distinte, in assenza di regole specifiche che assicurino *remedies* adeguati alla globalizzazione dell'amministrazione e dei controlli.

Il terzo caso che, in differenziata prospettiva e con un oggetto diverso da quello proprio del *diritto agro-alimentare*, contribuisce a sottolineare il crescente rilievo di una dimensione condivisa del sindacato giurisdizionale, è stato deciso pochi mesi fa dal Consiglio di Stato in adunanza plenaria[171], in una

([166]) Punto 75 della motivazione della sentenza del Tribunale UE, cit. [cors. agg.].
([167]) Punto 91 della motivazione della sentenza del Tribunale UE, cit. [cors. agg.].
([168]) Punto 92 della motivazione della sentenza del Tribunale UE, cit. [cors. agg.].
([169]) Punto 93 della motivazione della sentenza del Tribunale UE, cit. [cors. agg.].
([170]) Punto 102 della motivazione della sentenza del Tribunale UE, cit.
([171]) Consiglio di Stato, Ad. Plen., sentenza 22 dicembre 2017, n. 13, in Foro it., 2018, III, 145; con nota critica di M. Condorelli, *Il nuovo prospective overruling, "dimenticando" l'adunanza plenaria n. 4 del 2015*, ivi, 163.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

controversia in cui i giudici di Palazzo Spada sono stati chiamati ad accertare l'efficacia temporale del vincolo paesaggistico derivante dalla dichiarazione di notevole interesse pubblico di beni immobili e bellezze paesaggistiche, ove il relativo procedimento non si sia concluso nei centoottanta giorni successivi all'entrata in vigore del vincolo.

Per anni la giurisprudenza aveva ritenuto che il vincolo avesse efficacia dalla sua apposizione e sino all'approvazione definitiva, senza alcun termine. L'art. 141 del Codice dei beni culturali[172] ha introdotto un termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento, pena l'inefficacia del vincolo, senza peraltro chiarire espressamente se detto termine dovesse ritenersi applicabile anche ai vincoli precedentemente apposti, e con quali effetti.

La giurisprudenza successiva (amministrativa e penale) si è divisa quanto alla caducazione od alla perdurante efficacia dei vecchi vincoli.

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, chiamata a risolvere i conflitti interpretativi così insorti, ha dichiarato che tutti i vincoli paesaggistici, anche quelli precedenti al Codice dei beni culturali, perdono efficacia ove il procedimento non si concluda entro centoottanta giorni.

La natura dichiarativa della pronuncia giurisdizionale, tuttavia, rischiava di determinare esiti paradossali in riferimento ai vincoli apposti oltre centoottanta giorni prima della pronuncia. Tali vincoli, molti risalenti ad anni addietro ed a lungo ritenuti dalla prevalente giurisprudenza anteriore al Codice dei beni culturali non soggetti ad alcun limite temporale e pertanto dotati di piena e perdurante efficacia, sarebbero all'improvviso risultati tutti caducati *ex tunc*, con effetto anche sugli eventuali procedimenti pendenti, in sede penale o amministrativa.

Il Consiglio di Stato, consapevole dei possibili esiti della propria pronuncia in ragione della situazione preesistente, non si limita ad enunciare il principio da applicare al merito, e fa seguire a tale enunciazione l'affermazione solenne secondo cui: "*in un quadro di incertezza normativa*, *ben può il Consiglio di Stato – in sede plenaria – modulare la portata temporale della propria sentenza, facendone decorrere gli effetti solo per il futuro*"[173], e così decide nel caso di specie: "*Il termine di efficacia di centottanta giorni del vincolo preliminare nascente dalle proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico formulate prima della entrata in vigore del d. leg. 22 gennaio 2004 n. 42 decorre dalla pubblicazione della presente sentenza*"[174].

A prescindere dal merito delle questioni decise, che investono aree disciplinari diverse da quelle oggetto del Regolamento 2017/625 (anche se l'attenzione, che quest'ultimo regolamento assegna all'interesse ambientale in quanto tale, in qualche misura riduce la distanza fra disciplina agro-alimentare e disciplina dei beni culturali), ciò che risulta di interesse in questa sede è la motivazione enunciata dal Giudice centrale amministrativo in adunanza plenaria, per individuare il fondamento del potere di modulare nel tempo gli effetti della pronuncia giurisdizionale.

Si legge nella sentenza: "La possibiltà di modulare la portata temporale delle decisioni giuridizionali è un principio affermato dalla Corte di giustizia UE (e, meno incisivamente, dalla giurisprudenza costituzionale), che trova terreno fertile nel processo amministrativo. … La Corte di giustizia è dunque titolare anche del potere di statuire la perduranza, in tutto o in parte, degli effetti dell'atto risultato illegittimo, per un periodo di tempo che può tener conto non solo del principio di certezza del diritto e della posizione di chi ha vittoriosamente agito in giudizio, ma anche di ogni altra considerazione da considerare rilevante. … Tale giurisprudenza ha trovato un fondamento testuale nel 2° comma dell'art. 264 del trattato sul funzionamento dell'Unione europeo … *I principi europei sono trasferibili nell'ordinamento nazionale in virtù dell'art. 1 cod. proc. amm., secondo cui «La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo*»"[175].

La decisione del Consiglio di Stato conferma dunque che "*la tutela piena ed effettiva*" non è un ele-

([172]) D. leg.vo 22 gennaio 2004, n.42.
([173]) Così il punto 6 della motivazione della sentenza, cit.
([174]) Così il dispositivo della sentenza, cit.
([175]) Così il punto 6 della motivazione della sentenza, cit. [cors. agg.].

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

mento accidentale della disciplina, e che il dialogo fra ordinamento domestico e principi europei porta a valorizzare tale principio come asse attorno al quale deve organizzarsi l'intera disciplina, sostanziale e processuale, anche nella dimensione temporale.
Ne risulta un'ulteriore conferma, pur se in una diversa area disciplinare, che l'introduzione di modelli di amministrazione che superano le tradizionali partizioni fra amministrazioni domestiche (come nel caso delle tante innovazioni introdotte dal Regolamento 2017/625) non può certo risolversi nelle sole discipline di merito e procedimentali, ma pone delicati problemi di giustiziabilità, oltre che di *governance*, secondo scansioni che assicurino effettività alla tutela.

7.- Innovazione giuridica e istituzionale, e mercato: un confronto aperto

Sono, insomma, numerose e rilevanti le novità introdotte dal nuovo regolamento europeo sui controlli ufficiali, quanto all'oggetto, ai soggetti pubblici e privati, ai procedimenti, al quadro istituzionale, domestico, unionale, e globale; e altrettanto numerose e rilevanti sono le criticità che ne emergono, accentuate dalla stessa innovativa dimensione della disciplina.
E ben possono riprendersi, in riferimento a questo regolamento, il cui ambito applicativo ed i cui esiti sono ben più ampi dei controlli in quanto tali, le considerazioni proposte già oltre quindici anni fa, in riferimento alle innovazioni all'epoca introdotte dal generale Regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, da un autorevole studioso di fatti istituzionali, il quale efficacemente ebbe ad osservare:
«La nuova disciplina comunitaria comporta conseguenze rilevanti per gli ordinamenti nazionali almeno sotto tre profili:
il primo è quello delle *fonti del diritto*;
il secondo quello dell'*assetto* che deve essere posto in essere in ciascuno Stato;
il terzo quello della *collaborazione* da assicurare tra organizzazioni nazionali e organizzazione comunitaria».[176]
Questi tre profili operano tutti anche nel complesso disegno disciplinare introdotto dal Regolamento 2017/625.
Ad essi si deve oggi aggiungere quello, già presente nella GFL ma all'epoca declinato secondo categorie e modelli tradizionali del commercio internazionale[177], ed esploso nella sua rilevanza e peculiarità negli ultimi anni, della *globalizzazione* della produzione e del commercio e con questa della necessaria *dimensione globale delle regole e della collaborazione fra autorità* che, pur di matrice nazionale, operano in un contesto globale[178], ben più interconnesso ed interdipendente di quanto accadeva nel periodo di fine ed inizio secolo in cui è maturato il Regolamento n. 178/2002.
La dimensione, che ne risultava già nel 2002 con la *General Food Law*, e che il nuovo Regolamento 2017/625 ha da ultimo accentuato e sistematizzato con la più ampia attenzione al *ciclo della vita* ed all'intera *agri-food chain*, è insomma quella di un'*arena di regolazione*, in cui regolatori, imprese, consumatori, amministratori, e giudici, si collocano all'interno della complessa relazione della disciplina domestica con il diritto europeo e con quello globale.
La globalizzazione nella produzione e nel commercio si accompagna alla globalizzazione delle regole, con una peculiare sensibilità dei cittadini e degli stessi legislatori in riferimento a valori e interessi che, muovendo dalla salute umana, coerentemente (e, direi: necessitatamente) investono tutti gli altri organismi viventi e l'ambiente.
Da ciò la necessità di assumere come prospettiva d'indagine del *diritto alimentare* quella propria del *diritto agro-alimentare*, siccome idonea a cogliere le peculiari articolazioni, fra soggetti, oggetti, e strumenti di regolazione, che connotano il *sistema agri-*

(176) S. Cassese, *Per un'Autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002, p.16 [cors. agg.].
(177) V. gli artt. 11, 12, 13, del Reg. n. 178/2002 sugli "Obblighi generali del commercio alimentare".
(178) V. di recente l'originale analisi di L.Casini, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Il Mulino, 2018; analisi che – a conferma della rilevanza dell'arena di regolazione qui discussa – si esercita in larga misura su casi e questioni della *globalizzazione* che spesso riportano all'area della *agri-food law* e della *agri-food chain.*

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

colo ed il *sistema agro-alimentare*, sia quanto alla dimensione globale del *mercato* che quanto alla *tutela della salute*.
Siamo in presenza di un processo sempre più rapido di innovazione istituzionale, anche in riferimento ai profili, assai delicati in termini di legittimazione democratica, delle fonti e della tutela dei diritti. Resta da vedere se l'innovazione giuridica ed istituzionale sarà adeguata rispetto a queste sfide.

ABSTRACT

The new Regulation (UE) 2017/625 "on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products" introduced many new rules, with reference to the object of regulation, to the operators involved, to the borders of application, taking into account the global dimension of the agri-food market and chain. It seems therefore proper to define this as the regulation of "complexity" and of "globalisation". The comment analyses the path of the proposal and the approval of the new rules, and the relevant innovations in comparison to previous Regulation (CE) No 882/2004, discussing: the unification of the rules with reference to official controls; the new definitions of hazard, risk, and operator; the attention given to all the cycle of life, including the environment and even animals and vegetable not located within the food chain. As the A. underlines, the consequence of the new approach adopted by Regulation (EU) 2017/625 is the full emersion of the agri-food chain in its complexity and integrity, and therefore the recognition of an agri-food business operator who is not only a food operator. On another perspective, the new regulation builds rules on cooperation among UE Authorities and UE and non-UE Authorities much more defined than in recent past, introduces a centralized rating for the evaluation of the operators, and creates the new computerised information management system for official controls (IMSOC) for the integrated operation of the mechanisms and tools through which data, information and documents concerning official controls and other official activities are managed, handled, and automatically exchanged. IMSOC and centralized rating involve relevant problems on guarantees and remedies (administrative and judicial) for operator evaluated. The A. recalls some recent cases confirming the critical relevance of those topics in a globalized market, and concludes underlying that the new EU legislation is facing new challenges. The question is whether legal innovation will be adequate to those challenges.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa e atti delegati

Giuseppina Pisciotta

Un profilo di indagine interessante che viene in evidenza dalla lettura del Regolamento (UE) 2017/625 riguarda il modello normativo adottato e la sua capacità di raggiungere gli obiettivi che lo stesso si pone. Come noto, infatti, al 19° considerando, il Regolamento individua quale obiettivo principale quello della piena armonizzazione della disciplina europea in materia di controlli ufficiali: "*Al fine di razionalizzare e di semplificare il quadro normativo globale, perseguendo contestualmente l'obiettivo di legiferare meglio, le norme relative ai controlli ufficiali in settori specifici dovrebbero essere integrate in un unico quadro normativo relativo ai controlli ufficiali. A tal fine, il regolamento (CE) n. 882/2004 e gli altri atti dell'Unione che attualmente disciplinano i controlli ufficiali in settori specifici dovrebbero essere abrogati e sostituiti dal presente regolamento*".

Il regolamento mira, pertanto, a stabilire un quadro armonizzato a livello europeo con riferimento all'organizzazione dei controlli ufficiali e delle attività ufficiali diverse dai controlli nell'intera filiera agroalimentare, tenendo conto delle norme sui controlli ufficiali preesistenti (di cui al Regolamento (CE) n. 882/2004) ed alla copiosa legislazione settoriale attualmente vigente.

l regolamento si prefigge, dunque, il compito di realizzare un quadro legislativo unico per l'organizzazione dei controlli ufficiali al fine di verificare la conformità alla legislazione sulla filiera agroalimentare dell'Unione con riguardo a tutti i settori disciplinati da tale legislazione.

Con la precisazione, però, che in alcuni di tali settori, la legislazione dell'Unione richiede e stabilisce il rispetto di prescrizioni dettagliate in ragione delle competenze speciali e degli strumenti specifici necessari per una compiuta ed efficace esecuzione dei controlli ufficiali.

In tal senso il legislatore affida allo strumento della "delega" la piena attuazione degli obiettivi proposti.

Sul punto si ricorda che una volta che un atto giuridico dell'UE è stato adottato, può essere necessario aggiornarlo per riflettere gli sviluppi in un determinato settore o per garantirne la corretta esecuzione. Il Parlamento europeo e il Consiglio possono, a tal fine, autorizzare la Commissione ad adottare rispettivamente atti delegati e atti di esecuzione.

L'obiettivo della delega di potere dal legislatore europeo, è quello di assicurare che la legislazione risulti semplice e che, allo stesso tempo, possa essere agevolmente completata ed aggiornata senza dover ricorrere a macchinose e ripetute procedure legislative.

La delega permette, dunque, di affrontare gli aspetti più dettagliati e specifici di un provvedimento legislativo europeo, consentendo altresì al legislatore di conservare, in ultima istanza, il potere e la responsabilità che gli competono.

L'art. 290 del TFUE stabilisce, infatti, che "*un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo*".[1]

Il Trattato conferisce al legislatore (congiuntamente al Parlamento europeo ed al Consiglio in caso di procedura legislativa ordinaria; ad una sola delle due Istituzioni in caso di procedura legislativa speciale) la possibilità di delegare alla Commissione, nel rispetto di determinate condizioni, l'adozione di atti giuridici vincolanti non legislativi.

Particolare importanza assumono, pertanto, i limiti previsti dalla su riportata disposizione.

Va innanzitutto evidenziato che la delega rappresenta un' "opzione" concessa al legislatore. L'attribuzione o meno della delega nasce dunque da una valutazione politica, legata alla volontà del Parlamento europeo e/o del Consiglio, di non addentrarsi in questioni che potrebbero essere affrontate, in modo più proficuo, rapido ed efficace,

(1) Per un'analisi della genesi della norma anche in relazione al suo uso nella PAC cfr. L.Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2010, p. 3 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

dall'organo esecutivo dell'Unione.
La delega, ad ogni modo, può essere concessa solo mediante un c.d. atto di base, necessariamente di natura legislativa.
Alla luce del Trattato, l'atto delegato proveniente dalla Commissione ha portata generale. Esso si affianca, dunque, ai regolamenti e alle direttive (c.d. *self-executing*). Con l'ulteriore precisazione che la delega può unicamente riguardare quegli elementi la cui modifica, introduzione o eliminazione non pregiudichi il perseguimento degli obiettivi della politica comunitaria dettati nel Trattato oltre che nello specifico atto legislativo di base.
Obiettivo primario della delega rimane comunque quello di garantire il perseguimento della finalità sottesa all'art. 290 TFUE nel pieno rispetto dei limiti da esso dettati, consistenti nel delimitare esplicitamente, nell'atto di base, quali siano gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere rimessa alla Commissione.
Il Trattato, sul punto, lasciando al Legislatore ampia discrezionalità nel definire i suddetti limiti, gli impone allo stesso tempo di esplicitare e di chiarire quali siano le condizioni alle quali essa è conferita.
L'ambito della delega, pertanto, oltre che di una delimitazione generica fornita dallo stesso Trattato, viene stabilito in modo ben più puntuale ed accurato dal Legislatore nell'emanazione dell'atto di base.
A dar ulteriore conferma della natura e delle peculiarità proprie degli atti giuridici esaminati, l'ultimo paragrafo del citato articolo 290 TFUE stabilisce che nel titolo degli atti delegati venga appunto indicato l'aggettivo "delegato": a regolamenti, direttive e decisioni, si affiancano così "regolamenti delegati", "direttive delegate" e "decisioni delegate".
Il Legislatore europeo si avvale del sistema della delega ogniqualvolta sia chiamato a legiferare su questioni complesse, per rilevanza o tecnicismo, che richiedono un più elevato grado di competenze che la Commissione è in grado di garantire. Essa, infatti, prepara e adotta gli atti delegati previa consultazione dei gruppi di esperti, composti da rappresentanti di tutti i paesi dell'UE, che si riuniscono su base periodica o occasionale.
Nel contesto dell'agenda "Legiferare meglio" della Commissione, i cittadini e le altre parti interessate possono inoltre esprimere un loro parere su un progetto di atto delegato per un periodo di quattro settimane, fatta eccezione, ad esempio, per i casi di emergenza o laddove i cittadini e le parti interessate abbiano già apportato un contributo.
Una volta che la Commissione ha adottato l'atto, il Parlamento e il Consiglio hanno a disposizione, almeno di regola, due mesi di tempo per formulare eventuali obiezioni. Ove ciò non accada, l'atto delegato entra in vigore.
Gli atti adottati contengono, inoltre, una "relazione" il cui scopo è quello di riassumere e rendere note le osservazioni ricevute e ed il loro utilizzo.
Il sistema così descritto consente da un lato, la possibilità di avvalersi di consultazioni di gruppi di esperti, necessarie in ambiti nei quali assumono un ruolo fondamentale conoscenze scientifiche e tecniche in continua evoluzione (di cui la materia della sicurezza alimentare rappresenta un esempio appropriato); dall'altro lato, gli atti delegati rispondono ad esigenze di maggiore celerità e semplicità. Essi assicurano che la legislazione possa essere più agevolmente completata ed aggiornata, senza dover attendere le lungaggini che connotano le procedure legislative ordinarie e speciali.
Ma, tornando al Regolamento (UE) 2017/625, e alla scelta tecnico-legislativa in esso adottata, l'art. 144 del Reg. statuisce che "*Il potere di adottare atti delegati è conferito alla Commissione alle condizioni stabilite nel presente articolo. 2. Il potere di adottare atti delegati di cui all'articolo 18, paragrafo 7, all'articolo 21, paragrafo 8, all'articolo 41, all'articolo 45, paragrafo 4, all'articolo 47, paragrafo 3, all'articolo 48, all'articolo 50, paragrafo 4, all'articolo 51, all'articolo 53, paragrafo 1, all'articolo 62, paragrafo 3, all'articolo 64, paragrafi 2 e 5, all'articolo 77, paragrafi 1 e 2, all'articolo 92, paragrafo 4, all'articolo 99, paragrafo 2, all'articolo 100, paragrafo 6, all'articolo 101, paragrafo 2, all'articolo 126, paragrafo 1, all'articolo 142, paragrafi 1 e 2, all'articolo 149, paragrafo 2, all'articolo 150, paragrafo 3, all'articolo 154, paragrafo 3, all'articolo 155, paragrafo 3, e all'articolo 165, paragrafo 3, è conferito alla Commissione per un periodo di cinque anni a decorrere dal 28 aprile 2017. La Commissione elabora una relazione sulla delega di potere al più tardi nove mesi prima della scadenza del periodo di cinque anni. La delega di potere è tacitamente prorogata per periodi di identica durata, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non si opponga-*

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

no a tale proroga al più tardi tre mesi prima della scadenza di ciascun periodo".

Pertanto, al precipuo fine di evitare prassi attuative divergenti – foriere di disparità nel gioco della concorrenza; nonché nella protezione della sanità umana, animale e vegetale, del benessere degli animali, della protezione dell'ambiente in rapporto a OGM e prodotti fitosanitari, nonché possibile causa di turbamento del funzionamento del mercato interno di animali e merci rientranti nell'ambito di applicazione del presente regolamento – viene conferita alla Commissione la possibilità di adottare norme aggiuntive, rispetto a quelle di cui al regolamento stesso, che siano in grado di rispondere alle peculiari esigenze di controllo dei settori suddetti.

In particolare, tali norme dovrebbero stabilire prescrizioni specifiche - sostitutive o aggiuntive - per l'esecuzione dei controlli ufficiali nei settori indicati agli artt. 18-27 del regolamento, insieme ai criteri specifici volti ad attivare meccanismi di assistenza amministrativa stabiliti dal regolamento medesimo.

In altri casi, tali norme aggiuntive potrebbero risultare necessarie per fornire un quadro più dettagliato per l'esecuzione di controlli ufficiali su alimenti e mangimi qualora emergano nuovi elementi riguardo ai rischi sanitari per l'uomo e per gli animali, o, relativamente a OGM e prodotti fitosanitari, nonché rischi per l'ambiente, se tali elementi indicano che in assenza di specifiche comuni per l'esecuzione dei controlli ufficiali negli Stati membri i detti controlli non garantirebbero il livello di protezione da tali rischi richiesto dalla legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare.

Come evidenziato, infatti, gli atti delegati consentono una più rapida, precisa e tecnica produzione normativa. L'azione dell'organo esecutivo, affiancandosi alla funzione legislativa propria del Parlamento e del Consiglio (quali istituzioni deleganti), consente una risposta certamente più immediata oltre che più in linea con le esigenze che l'evolversi delle conoscenze scientifiche – sempre più precise ed in costante mutamento – richiedono.

Invero, l'attività normativa propria delle istituzioni a ciò preposte, non consentirebbe una risposta che consenta, in tempi brevi, di garantire un adeguamento normativo - a livello europeo - volto a fronteggiare eventuali nuovi rischi od esigenze nell'ambito di alimenti e mangimi; della salute e benessere degli animali; della sanità delle piante, nonché dei prodotti fitosanitari.

Nonostante, dunque, lo strumento della delega possa astrattamente definirsi adatto per raggiungere l'obiettivo di armonizzazione della legislazione europea e nonostante esso certamente risponda ad esigenze di maggiore celerità e tecnicismo, non sembra però potersi altresì affermare che i suddetti obiettivi siano stati pienamente raggiunti dal Reg. 2017/625.

Si pensi, ad esempio, all'art. 18 del regolamento (*Norme specifiche sui controlli ufficiali e per le azioni intraprese dalle autorità competenti in merito alla produzione di prodotti di origine animale destinati al consumo umano), il cui paragrafo 7 così statuisce: "La Commissione adotta conformemente all'articolo 144 atti delegati al fine di integrare il presente regolamento relativamente a norme specifiche per l'esecuzione dei controlli ufficiali di cui ai paragrafi da 2 a 6 del presente articolo riguardanti:*

a) criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettera a), quando in taluni macelli l'ispezione ante mortem può essere effettuata sotto la supervisione o sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale, a condizione che le deroghe non pregiudichino il raggiungimento degli obiettivi del presente regolamento;

b) criteri e condizioni per determinare, relativamente a pollame e lagomorfi, quando sono soddisfatte garanzie sufficienti per l'esecuzione dei controlli ufficiali sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale in relazione alle ispezioni ante mortem di cui al paragrafo 2, lettera b);

c) criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettera a), quando l'ispezione ante mortem può essere effettuata al di fuori del macello in caso di macellazione d'urgenza;

d) criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettere a) e b), quando l'ispezione ante mortem può essere effettuata presso l'azienda di provenienza;

e) criteri e condizioni per determinare quando sono soddisfatte garanzie sufficienti per l'esecuzione dei controlli ufficiali sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale in relazione all'ispezione post mortem e alle attività di audit di cui al paragrafo 2, lettere c) e d);

f) in caso di macellazione d'urgenza, criteri e condi-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

zioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettera c), quando l'ispezione post mortem deve essere effettuata dal veterinario ufficiale;
g) in relazione a pettinidi, gasteropodi marini e oloturoidei, criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 6, quando le zone di produzione e di stabulazione non sono classificate;
h) deroghe specifiche riguardo al Rangifertarandustarandus, al Lagopuslagopus e al Lagopusmutus al fine di consentire la continuazione di antiche usanze e prassi tradizionali e locali, a condizione che le deroghe non pregiudichino il raggiungimento degli obiettivi del presente regolamento; L 95/32 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 7.4.2017;
i) criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettera d), quando i controlli ufficiali presso i laboratori di sezionamento possono essere effettuati da personale designato dalle autorità competenti a tale scopo e adeguatamente formato;
j) prescrizioni minime specifiche per il personale delle autorità competenti e per il veterinario ufficiale e l'assistente ufficiale volte ad assicurare l'esecuzione adeguata dei loro compiti di cui al presente articolo, comprese prescrizioni minime in materia di formazione;
k) adeguate prescrizioni minime in materia di formazione del personale del macello che fornisce assistenza nell'esecuzione di compiti connessi ai controlli ufficiali e ad altre attività ufficiali ai sensi del paragrafo 3".

Come emerge dal testo riportato, i limiti ed i criteri che l'atto base indica non appaiono precisi né tanto meno in grado di delimitare compiutamente il potere normativo rimesso alla Commissione. Al contrario, le prescrizioni ivi indicate – così come quelle proprie di altre norme analoghe del Regolamento – consentono all'organo esecutivo di operare scelte ampie, para-normative, che anziché integrare il contenuto del Regolamento, di fatto lo sostituiscono.

L'ampiezza di tale delega sembra, peraltro, inevitabilmente confliggere con l'esigenza di armonizzazione che il legislatore europeo si prefigge, proprio in un ambito – quello dei controlli ufficiali – che richiede costante miglioramento e coordinamento tra i paesi membri, al fine di raggiungere e mantenere standard elevati ed omogenei.

Ulteriore criticità che emerge dal regolamento in esame, deriva dalla data stabilita per la sua entrata in vigore.

In primo luogo, il richiamato art. 144 conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per un periodo di cinque anni a decorrere dal 28 aprile 2017, periodo che può tacitamente prorogarsi per periodi di identica durata salvo espressa opposizione di Parlamento e Consiglio da manifestarsi entro i tre mesi precedenti alla scadenza di ciascun periodo.

Il meccanismo delineato, di fatto, conferisce alla Commissione il potere di prorogare a tempo indeterminato il momento dell'emanazione dei regolamenti delegati nelle materie specificamente indicate agli artt. 18 e ss., ledendo l'esigenza di celerità, certezza ed armonizzazione che il meccanismo della delega si propone di realizzare.

In secondo luogo, l'art. 146 del Reg. 2017/625 statuisce che "*I regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE, nonché la decisione 92/438/CEE sono abrogati con effetto dal 14 dicembre 2019*".

La disposizione richiamata, prevedendo l'abrogazione della normativa attualmente vigente in materia di controlli solo a partire dal dicembre 2019, di fatto limita fortemente la portata del regolamento, contribuendo ad un ulteriore frammentazione ed incertezza circa la legislazione di riferimento. Per favorire l'effettiva armonizzazione delle norme nelle materie in esame, sarebbe stato forse più opportuno che il legislatore comunitario avesse previsto l'applicabilità immediata delle disposizioni contenute nel regolamento, ferma restando l'intangibilità delle situazioni giuridiche esaurite.

Inoltre, gli artt. 147 e seguenti, precisando in che modo i regolamenti e le direttive vigenti nelle materie oggetto del regolamento in esame verranno modificate, non sembra neppur apportare modifiche tali da giustificare il riordino della normativa vigente, specialmente alla luce della molteplicità – e dunque diversificazione - degli atti delegati chiamati a regolare ciascun ambito.

In tal senso si guardi al Reg. (CE) n. 882/2004 (relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materie di mangimi ed alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali); ed ai Reg. (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

(sull'igiene dei prodotti alimentari). Essi, nonostante richiedano la cooperazione della Commissione e dei singoli Stati membri nella produzione legislativa inerente le materie poste ad oggetto dei regolamenti (così differenziandosi dal Reg. (UE) 2017/625 che invece rimette tale compito esclusivamente alla Commissione al fine di garantire un'opera di effettiva armonizzazione), al pari del regolamento del 2017, si avvalgono dell'esercizio del potere di delega alla Commissione sancendo criteri e limiti anche in tal sede ampi ed affatto particolareggiati.
Si guardi, ancora, al Reg. (CE) n.1069/2009 recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano, il quale - ai considerando nn. 68, 69, 70 e 71 - rimette alla Commissione il compito di individuare norme puntuali, omogenee ed efficaci che siano in grado di porre in essere le misure necessarie per l'esecuzione del citato regolamento.
Anche in tal sede, però, la delega appare alquanto ampia e, conseguentemente, rimessa alla discrezionalità dell'organo esecutivo.

ABSTRACT

In this work the Author examines the legislative technique used by the European Parliament in the regulation 625 of 2017 which entrusts the instrument of delegation with the integration of important parts of the same and highlights how this technique removes the European legislator from the aim pursued rationalization and simplification of the global regulatory framework by integrating the rules relating to official controls, currently located in specific sectors, in a single regulatory framework relating to official controls.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018
42

Controlli e informazione al pubblico

Sonia Carmignani

Il sistema dei controlli, predisposto dal Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio per garantire l'applicazione e l'effettività delle norme poste a tutela della sicurezza alimentare, del benessere degli animali, della sanità delle piante e di quelle relative ai prodotti fitosanitari, si avvale sia di norme tecniche attinenti all'esecuzione ed al finanziamento dei controlli ufficiali ma anche di previsioni focalizzate al sistema di informazione.

Al riguardo, il Regolamento se, da un lato, riprende e richiama il modello informativo previsto dal Regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare e dai Regolamenti sulla sanità di animali e piante, dall'altro si caratterizza per introdurre un profilo capace di introdurre un aspetto di peculiarità nell'approccio del legislatore europeo alla verifica di conformità emanata dagli Stati membri in applicazione della normativa dell'Unione.

Riconoscendo la necessaria consequenzialità tra efficacia dei controlli e efficienza del flusso informativo tra autorità competenti degli Stati, Commissione e operatori, il legislatore richiama nei Considerando: il sistema TRACES, istituito con decisioni della Commissione 2003/24/CE del 30 dicembre 2002 e 2004/292/CE del 30 marzo 2004, per il trattamento di dati e informazioni su animali, prodotti di origine animale e sui relativi controlli ufficiali; il sistema RASFF, previsto dall'art. 50 del Reg. n. 178/2002, per la notifica della presenza di un rischio diretto o indiretto per la salute umana derivante da alimenti o mangimi; il sistema di notifica e comunicazione introdotto dal Reg. 2016/429 in tema di sanità animale e lotta alle malattie trasmissibili; il sistema di notifica relativo alle misure di protezione dagli organismi nocivi delle piante[1].

Sistemi, questi, che consentono lo scambio rapido di informazioni tra Stati e Commissione con riferimento ai rischi che possono manifestarsi nella filiera agroalimentare e ai rischi sanitari per animali e piante, ma che disegnano un sistema di flusso informativo settoriale, sia pur capillare, tuttavia non esaustivo delle esigenze poste a presidio della garanzia di effettività delle norme di protezione.

Invero, con specifico riferimento al sistema TRACES, l'85° considerando del Reg. 2017/625 evidenzia l'opportunità di generalizzare il sistema, perfezionandolo in modo da consentirne l'applicazione per tutte le merci per le quali la legislazione europea sulla filiera agroalimentare stabilisce prescrizioni specifiche per i controlli ufficiali. D'altro lato, l'art. 50 del Reg. n. 178/2002 se consente una azione tempestiva in tutti gli Stati membri interessati di contrasto ai rischi gravi nella filiera agroalimentare, mostra i limiti del sistema RASFF, laddove non è in grado di consentire una efficace collaborazione transfrontaliera tra le autorità competenti, circoscrivendo di fatto gli interventi volti a perseguire il difetto di conformità del prodotto solo nello Stato membro nel quale il difetto è rilevato e non anche nello Stato membro nel quale il difetto ha avuto origine. Precisa, in proposito, il 74° Considerando del Reg. 2017/625, che un efficace contrasto alla non conformità dei prodotti alle regole di protezione e sicurezza europee nonché alle pratiche fraudolente o ingannevoli deve avere necessariamente una dimensione transfrontaliera, tramite la condivisione di informazioni e la collaborazione amministrativa tra tutte le autorità competenti. Occorre, cioè, che la gestione dei controlli si accompagni ad un efficiente sistema per il trattamento delle informazioni, che consenta l'integrazione dei modelli informativi presenti e l'uso più efficiente possibile dei dati relativi ai controlli ufficiali, evitando duplicazioni.

In questa prospettiva, una indicazione diretta a ricondurre ad unità la frammentazione del sistema dei flussi informativi è costituita dalla istituzione, ad opera della Commissione, di un sistema informatico per il trattamento delle informazioni che consenta di

(1) Sul rischio e la sua gestione, L. Costato, *Principi e requisiti della legislazione alimentare*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, Milano, 2011, 19 ss.; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, III ed., 2017, 161 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

integrare e migliorare tutti gli attuali sistemi informatici. Precisa l' 86° Considerando che il progetto di sistema informatico, denominato IMSOC e disciplinato dagli artt. 131 ss. Reg. 2017/625, deve prendere in considerazione la necessità di assicurare la compatibilità e la interoperabilità del sistema medesimo con gli altri sistemi informatici per lo scambio o la pubblicazione automatici di dati gestiti dalle autorità pubbliche.

Tuttavia, una simile indicazione, se presenta il pregio di offrire uno spunto per una opportuna reductio ad unitatem della settorialità dei flussi, offrendo al modello dei controlli uno strumento efficace per garantirne l'effettività operativa, non pare possa considerarsi esaustiva delle istanze legate alla integrazione ed unificazione della pluralità dei controlli. Il livello informatico dovrebbe, infatti, coniugarsi con interventi ulteriori destinati ad agire sul piano del merito, in modo da offrire una base solida al nuovo IMSOC.

Sotto altro profilo, i richiamati sistemi TRACES e RASFF evidenziano una gestione delle informazioni a presidio dei controlli ufficiali connotata, nel merito, da una rilevanza riconosciuta all'informazione nei soli casi di patologia del sistema e, nella procedura, dalla apicalità della costruzione e gestione dei flussi informativi, riservati alle relazioni tra Stati e Commissione.

Se, dunque, necessità di integrazione dei flussi di informazioni e esigenze di generalizzazione nell'estensione delle notizie relative alle verifiche di conformità sembrano costituire i punti di maggiore cedevolezza nei modelli TRACES e RASFF, il Reg. 2017/625 offre possibili risposte, contenendo previsioni capaci sia di funzionare come elemento di saldatura ulteriore della pluralità dei sistemi informativi esistenti sia di disegnare al contempo un diverso modello di controllo.

Il riferimento è alla prevista garanzia di accesso del pubblico alle informazioni riguardanti l'organizzazione e l'esecuzione dei controlli ufficiali e i risultati ottenuti.

Il 39° Considerando focalizza l'attenzione sulla responsabilità delle autorità competenti e degli organismi delegati per l'informazione nei confronti del pubblico relativa all'efficienza e all'efficacia dei controlli ufficiali svolti, riconoscendo alle medesime autorità anche il diritto di rendere disponibili le informazioni relative al rating dei singoli operatori sulla base dei risultati dei controlli, al fine di garantire la trasparenza della filiera agroalimentare, nel rispetto dei requisiti di equità, coerenza e obiettività. Fatti salvi gli obblighi di riservatezza e il diritto di replica dell'operatore interessato di cui all'art. 8, il Reg. 2017/625 impone alle autorità competenti di mettere a disposizione del pubblico, anche tramite la pubblicazione internet, le informazioni riguardanti il tipo, il numero e i risultati dei controlli, il tipo e il numero dei casi di non conformità rilevati, il tipo e i casi di azioni poste in essere in caso di accertata non conformità, le sanzioni comminate. La pubblicazione delle informazioni sull'organizzazione, svolgimento ed esito dei controlli appare imperativa, dovendo le autorità, in forza dell'art. 11, mettere a disposizione del pubblico tali informazioni in ossequio alla garanzia della massima trasparenza[2]. Gli obblighi informativi al pubblico possono essere soddisfatti tramite la pubblicazione delle relazioni che annualmente sia gli Stati membri sia la Commissione devono predisporre *ex* artt. 113 e 114 Reg. 2017/625.

Gli obblighi informativi imposti dal regolamento agli Stati e alla Commissione, e, per contro, di conseguenza, il diritto di accesso alle informazioni riguardanti organizzazione, svolgimento ed esito dei controlli da parte della generalità dei consumatori introducono nel sistema dei controlli profili significativi.

Sotto un primo profilo, merita segnalare che il ricordato art. 113 del Regolamento impone a ciascuno Stato di presentare annualmente alla Commissione una relazione contenente gli esiti dei controlli ufficiali effettuati nel quadro dei Piani dei controlli nazionali pluriennali. Tali Piani, in acronimo PCNP, sono il risultato dell'azione coordinata di tutte le autorità competenti responsabili dei controlli e contengono, ai sensi dell'art. 110 del Regolamento,

([2]) Viceversa, la comunicazione al pubblico del rating degli operatori sulla base dei risultati dei controlli è lasciata alla discrezionalità delle autorità, che possono procedere alla informazione purché i criteri di rating siano oggettivi, trasparenti e resi pubblici e le procedure siano idonee a garantire l'equità, la coerenza e la trasparenza del processo di attribuzione del rating.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

informazioni generali sulla struttura e sull'organizzazione dei sistemi di controllo ufficiale nello Stato membro interessato in ciascuno dei settori disciplinati. Per disposizione dell'art. 111, gli Stati membri provvedono affinché il PCNP sia messo a disposizione del pubblico, ad eccezione delle parti del piano la cui divulgazione potrebbe compromettere l'efficacia dei controlli ufficiali. La Commissione, a sua volta, in forza dell'art. 114 del Regolamento, mette a disposizione del pubblico una relazione annuale sul funzionamento dei controlli ufficiali negli Stati membri, tenendo conto sia delle relazioni annuali presentate dagli Stati membri, sia dei risultati dei controlli svolti dalla Commissione.

L'obbligo imposto agli Stati di predisporre i Piani di controllo indica che obiettivo del Regolamento è la creazione di un sistema che, in aggiunta al sistema informatico IMSOC, trova momento aggregante della pluralità dei controlli, che devono essere svolti dalle autorità competenti secondo le norme vigenti, nella redazione dei PCNP e nella loro pubblicizzazione alla generalità del pubblico e alla Commissione.

I Piani rappresentano lo strumento attraverso il quale il legislatore ha inteso ricondurre ad unità la molteplicità dei controlli previsti, riunificandoli in un atto ufficiale prodotto dell'azione sinergica di tutte le autorità predisposte ai controlli medesimi. L'ulteriore obbligo di comunicazione dei PCNP al pubblico evidenzia il volto della trasparenza dei controlli ma anche del loro coordinamento, necessario sotto un duplice aspetto. Da un lato, perché il coordinamento è funzionale all'effettività dei controlli medesimi: e i PCNP sono diretti al raggiungimento di questo obiettivo. Dall'altro perché la trasparenza del sistema dei controlli non può prescindere dalla intelleggibilità del sistema stesso da parte di quel pubblico dei consumatori al quale i PCNP sono rivolti.

L'informazione obbliga cioè alla semplificazione e alla chiarezza. Infatti, l'art. 113, comma 2, del Regolamento si preoccupa di garantire una presentazione uniforme delle relazioni annuali, imponendo alla Commissione, mediante atti di esecuzione, di stabilire e aggiornare ove necessario i modelli standard dei formulari per la presentazione delle informazioni e dei dati. In questa prospettiva, gli obblighi di informazione da assolvere ai fini della trasparenza diventano veicolo di semplificazione, coordinamento e chiarezza del sistema, dove gli obblighi di informazione al pubblico sono viatico per garantire l'obbligatorietà delle sinergie nella pluralità dei controlli e nella pluralità dei flussi informativi, ora tutti racchiusi nei PCNP.

Sotto altro profilo, una ulteriore osservazione attiene alle relazioni tra controlli e informazioni al pubblico.

Il già ricordato art. 11 del Regolamento dispone che le autorità competenti effettuino i controlli ufficiali con un livello elevato di trasparenza, mettano a disposizione del pubblico, almeno una volta l'anno anche tramite la pubblicazione delle relazioni di cui all'art. 113, le informazioni pertinenti riguardanti l'organizzazione e lo svolgimento dei controlli ufficiali e garantiscano inoltre la regolare e tempestiva pubblicazione di informazioni concernenti il tipo, il numero e i risultati dei controlli ufficiali; il tipo e il numero dei casi di non conformità rilevati; il tipo e il numero dei casi in cui le autorità competenti hanno adottato misure e inflitto sanzioni.

La pubblicità dei controlli è, cioè, generalizzata e non circoscritta ai soli eventi patologici o di crisi del sistema. La norma colloca gli obblighi legati ai flussi informativi in una prospettiva diversa rispetto, per esempio, all'art. 50 del Reg. n. 178/2002 o all'art. 10 del medesimo Regolamento. Laddove, infatti, l'artt. 50 prevede una informazione legata alla presenza di rischi diretti o indiretti per la salute umana dovuta ad alimenti o mangimi, e l'art. 10 pone alle pubbliche autorità l'obbligo di adottare gli opportuni provvedimenti per informare i cittadini della natura del rischio per la salute, l'art. 11 del Reg. 2017/625 prevede un obbligo di informazione generale su controlli effettuati, sui soggetti controllati e sulle non conformità rilevate, indipendentemente dalla esistenza di rischi o pericoli per la salute. Mentre il Regolamento sulla sicurezza alimentare lega l'informazione al rischio o alla sua probabilistica possibilità, il Regolamento sui controlli prescinde dall'emergenza dell'allarme rapido o dagli interventi informativi in caso di rischio per la salute, per adottare un modello informativo diretto a comunicare al pubblico non solo le patologie del sistema ma anche la sua fisiologia.

L'art. 11 Reg. 2017/625 imposta l'informazione come obbligo imposto alle autorità pubbliche per

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

dare trasparenza all'andamento del sistema dei controlli, indipendentemente dalla esistenza, pur segnalata dalle rilevate eventuali non conformità, di rischi. Un simile modello informativo appare uno strumento particolarmente funzionale alla sicurezza del consumatore. Se, infatti, all'indomani dell'emanazione del Reg. n. 178/2002, una dottrina[3] aveva evidenziato che il dovere di informazione affermato dall'art. 10 deve contemperare l'esigenza di non creare inutili situazioni di panico nei consumatori, l'approccio globale del Reg. 2017/625 all'informazione sui controlli è diretto a segnalare al pubblico fisiologie e patologie del sistema agroalimentare, fornendo notizie anche in assenza di allarmi o rischi per la salute. L'art. 11 Reg. 2017/625 è diretto a trasmettere, insieme alle informazioni, sicurezze al consumatore, sicurezze legate alla stabilità, continuità, trasparenza e chiarezza dei controlli del sistema agroalimentare.

L'ultima considerazione attiene al modello di *governance* dei controlli. La prevista obbligatoria pubblicità delle informazioni introduce nel sistema il principio di accessibilità delle informazioni concernenti organizzazione, attività ed esito dei controlli svolti dalle pubbliche autorità, diretto ad attribuire ai consumatori non solo uno strumento di acquisizione di notizie ma anche uno strumento di controllo sull'adempimento da parte delle autorità degli obblighi imposti dal Reg. 2017/625. Evocando il *Freedom of Information Act* statunitense, il Regolamento estende il controllo amministrativo dell'azione svolta dagli Stati dalla Commissione al pubblico, affiancando il pubblico alla Commissione come *public watchdog*[4] della trasparenza, buon andamento, responsabilità ed efficacia dell'azione delle autorità preposte dagli Stati sulla sicurezza del sistema agroalimentare. L'obbligo di pubblicazione dei PCNP e di fornire tutte le informazioni sui controlli configura in capo ai cittadini un diritto di accesso ai documenti e ai piani di controllo.

Sia che si intenda configurare tale diritto di accesso e il diritto all'informazione come diritto soggettivo, riconosciuto al singolo ed alla collettività come situazione giuridica pretensiva volta ad ottenere informazioni dalle autorità pubbliche e a non vedere ostacolata la libera circolazione delle notizie, sia che si veda nell'art. 11 il riconoscimento di un interesse della collettività, che si configura come un sistema di relazioni di reciproca dipendenza, all'interno del quale si riconoscono i singoli diritti individuali, ciò che sembra emergere è che il diritto all'informazione sui controlli è un diritto funzionalizzato.

Invero, il diritto all'informazione è connotato da una relazione di stretta funzionalità con la tutela della salute e della sicurezza. In questa prospettiva, è riconosciuto al singolo un diritto che è funzionale alla tutela di un valore, la salute, ovvero un diritto fondamentale dell'individuo. L'esercizio del diritto ad accedere alle informazioni su controlli è, dunque, strumentale alla protezione dei diritti inviolabili dell'individuo, e potrebbe, in caso di violazione degli obblighi informativi da parte degli Stati, essere fatto valere con l'azione di responsabilità per omessa informazione in violazione del Regolamento europeo.

Il diritto all'informazione come strumento di sorveglianza della collettività sulle autorità preposte ai controlli si colloca a fondamento del sistema di governo dell'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Ciò disegna un modello di governance dei controlli edificato non tanto e non solo a livello apicale sugli Stati e sulla Commissione, ma disegnato in modo "diffuso", tramite la partecipazione del pubblico come controllore dell'agire statale.

Il Regolamento 2017/625 sembra in definitiva valorizzare nel governo del sistema agroalimentare un aspetto sconosciuto al Regolamento sulla sicurezza alimentare e agli altri regolamenti sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, ovvero la interazione tra soggetti istituzionali e pubblico dei consumatori, in una relazione sinergica tra pluralismo sociale e livelli istituzionali. Si presenta, allora, quello del Regolamento, come un sistema di governance mul-

(3) V. Viti, *Commento all'art. 10*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, in *Nuove Leggi Civili Comm*., 2003, 227.
(4) Cfr. in materia di informazione ambientale il caso *Steel and Morris v. Regno Unito*, 2005.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

tilivello, nel quale l'elemento di chiusura è il controllo svolto, per il tramite del diritto all'informazione, dai cittadini, in funzione di garanti della correttezza e trasparenza dell'azione amministrativa e dell'effettività e dell'efficacia delle verifiche di conformità sulla produzione agroalimentare.

ABSTRACT

The new control system, introduced by Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council to guarantee the application and effectiveness of the rules aimed at protecting food safety, animal welfare, plant health and those related to plant protection products, uses both technical rules pertaining to the implementation and financing of official controls but also forecasts focused on the information system.

In this regard, the new Regulation, on the one hand, resumes and recalls the information model provided for by Regulation No 178/2002 on food safety and the Animal and Plant Health Regulations, on the other hand it is characterized by introducing a profile capable of introducing a distinctive aspect in the European legislator's approach to the conformity verification issued by the Member States in application of the legislation Union.

The 2017/625 Regulation seems to emphasize in the government of the agri-food system an aspect unknown to the Food Safety Regulation and the other regulations on animal health and welfare, plant health and plant protection products, that is the interaction between institutional and public consumers, in a synergistic relationship between social pluralism and institutional levels.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore

Francesco Aversano

1.- Contesto e parametri del Regolamento (UE) 2017/625

Nella filiera agroalimentare la responsabilità di far rispettare la legislazione dell'UE ricade sugli Stati membri, alle cui autorità competenti tocca di monitorare e verificare che le relative prescrizioni siano effettivamente osservate. In un'area potenzialmente estesa, gli organi addetti al controllo dovranno quindi effettuare - regolarmente e con frequenza adeguata - una vigilanza ufficiale che si sviluppa anche in base a un'evoluta nozione di *rischio*, più ampia rispetto a quella legata solo al *food* e ai mangimi, di cui al reg. (CE) n. 178/2002[1].

Il provvedimento sui controlli del 2017, infatti, guarda al rischio in una dimensione diversa, associandolo non soltanto all'impiego di prodotti, processi, materiali o sostanze che possono influire su sicurezza, integrità e salubrità degli alimenti[2], o sicurezza dei mangimi, ma anche a salute o benessere degli animali, sanità delle piante, infine, a OGM e fitosanitari, ove possano avere anche un impatto negativo sull'ambiente.

Sulla base di un'accresciuta nozione di rischio, il reg. (UE) 2017/625 prevede controlli a intervalli regolari, in tutti i settori previsti dalla sua disciplina, interessando in maniera diversa operatori e attività, per una vigilanza più rigorosa su animali e merci, in ispecie di provenienza extra UE, alla luce della legislazione europea sulla filiera agroalimentare[3]. L'adeguata frequenza dei controlli, infatti, dovrà essere stabilita dalle autorità nazionali tenendo conto della necessità che l'impegno nei controlli sia "proporzionato al rischio e al livello di conformità previsto nelle diverse situazioni", comprese le eventuali violazioni della legislazione dell'UE ricadenti nell'oggetto della vigilanza (considerando n. 32)[4].

A fronte di tali premesse, è quasi ultroneo rilevare come il provvedimento del 2017 comporti anche l'abrogazione del reg. (CE) n. 882/2004, primo testo orizzontale sulla materia dei controlli[5], nato *illo tempore* per definire a livello comunitario un quadro armonizzato di norme per la necessaria organizzazione dei controlli[6].

Per razionalizzare e semplificare il quadro normativo europeo, le norme relative ai controlli - anche in settori specifici - sono state integrate in un originale perimetro normativo, che mira a stabilire un sistema equilibrato di regole[7].

Il nuovo provvedimento, infatti, è teso all'organizzazione di controlli e attività ufficiali nell'intera filiera agroalimentare, tenendo conto dell'esperienza

(1) Cfr. L. Costato, *Sicurezza alimentare e scienza «igienico-sanitaria»*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2007, p. 47.

(2) "Il modello della sicurezza alimentare europea esige dagli interpreti e dagli operatori un'indagine minuziosa circa i suoi complessi livelli organizzativi concretamente attuati nonché un costante monitoraggio nell'ottica propria del diritto vivente o, se si vuole, della Costituzione materiale". In tal senso, A. Jannarelli, *La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante del modello*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p. 3.

(3) Sulla filiera, quale *canone identitario e sistematico*, vedasi F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, ed. III, Utet Giuridica, Milano, 2017, p. 19 ss.

(4) Sulla logica sottesa al disegno del legislatore europeo, si veda F. Capelli, *Prodotti agroalimentari di qualità: controlli e responsabilità*, su *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011, p. 28, ove l'Autore evidenzia che il sistema dei controlli "ha reso possibile l'abbinamento dei controlli interni, eseguiti dagli operatori del settore alimentare mediante l'autocontrollo, con i controlli esterni effettuati dalle Autorità di controllo mediante il controllo ufficiale".

(5) In precedenza, va citata la dir. 89/397/CEE sul controllo ufficiale (recepita nel d. lgs. n. 123/93).

(6) Le autorità competenti per l'esecuzione di controlli dovrebbero soddisfare un certo numero di criteri operativi in modo da assicurare la loro imparzialità ed efficacia; inoltre disporre di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto e disporre di adeguate strutture e attrezzature per ben espletare i loro compiti. Tanto si rivela in Corte di Giustizia, Sez. 9, Sent. 17 marzo 2016, *Causa C-112/15*.

(7) Il reg. (UE) 625 del 15 marzo 2017 sarà interamente applicabile dal 14 dicembre 2019.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

acquisita con l'attuazione del reg. 882/2004 e della pertinente legislazione settoriale[8]. Pertanto, anche in virtù del mutato contesto degli scambi mercantili, è stato necessario un adattamento di alcune definizioni contenute nel provvedimento del 2004, adeguandole coerentemente ad altre fondamentali nozioni rilevanti in ambito alimentare, contenute anche in altri provvedimenti, nell'intento di assicurare una simmetria lessicale utile anche in sede di controllo ufficiale[9].

Chiaro allora è l'obiettivo che emerge nel reg. 2017/625: quello di voler garantire in tutti i Paesi membri non solo controlli omogenei e uniformi, ma anche attività di vigilanza ispirate a canoni sempre più severi di *imparzialità* e *professionalità*. Sono questi, infatti, lemmi aventi un significato di estremo rilievo, perché al di là del profilo letterale assurgono a parametri oggettivi e soggettivi per la condotta degli incaricati alle verifiche ufficiali. I predetti canoni, così come elaborati nel reg. n. 625, sono invocati dal legislatore europeo per migliorare l'efficacia della vigilanza in sede attuativa, costituendo altresì il presupposto per una più certa utilizzabilità - in sede processuale - dei risultati acquisiti nelle fasi di accertamento[10].

A ben leggere il nuovo provvedimento sui controlli, le competenti autorità sono anche tenute a garantire *qualità*, *coerenza* ed *efficacia* dei controlli ufficiali, il che impone una preliminare riflessione sui termini adottati in sede europea (*in primis*, su quello di qualità). Ed infatti, sembra difficile poter individuare contorno e contenuti della nozione di *qualità* relativamente alla vigilanza, a meno che non si acceda a una spiegazione del termine attraverso un'indagine vincolata solidamente alle norme del reg. (UE) 2017/625. Queste ultime, infatti, sembrano orientate all'affidabilità dei controlli più che alla qualità dei medesimi, non trascurandosi il fatto che una vigilanza davvero "attendibile" non potrà mai prescindere dall'integrazione delle regole europee con le disposizioni nazionali, in un insieme dunque allineato per la prevenzione e la repressione delle violazioni agroalimentari. In Italia, ad esempio, il portato del reg. (UE) 2017/625 dovrà costituire necessariamente la fonte di riferimento per lo strumentario previsto nel codice di procedure penale (anche con riguardo ai profili cautelari)[11] o stabilito nella legge n. 689/81, sul versante del procedimento sanzionatorio amministrativo[12].

La corretta esecuzione della nuova normativa sui controlli incrocia necessariamente i profili procedurali interni agli Stati membri, ma dovrà essere pur sempre ispirata a comuni parametri qualitativi - definiti nel reg. (UE) 2017/625 - il che richiederà una preparazione adeguata da parte del personale incaricato della vigilanza, nell'auspicio che tutti i Paesi membri si adoperino per assicurare una regolare formazione sulla legislazione applicabile, migliorandosi in tal modo le competenze professionali degli addetti al controllo ufficiale (considerando n. 28).

Dal punto di vista operativo, al fine di salvaguardare l'efficacia dei controlli, il nuovo regolamento prevede che in sede di verifica non siano previsti "preavvisi" prima di eseguire le attività di vigilanza, "a meno che ciò sia assolutamente necessario ai fini dell'esecuzione dei controlli" (considerando n. 33)[13]. Tale ultima situazione potrebbe realizzarsi, ad esempio, nel caso in cui la vigilanza sia eseguita nei

([8]) Il reg. (CE) n. 882/2004 uniformava la legislazione vigente nei Paesi europei allo scopo di prevenire o ridurre ad un livello accettabile i rischi derivati dall'ambiente per la salute umana e animale e di garantire altresì la trasparenza nel mercato di alimenti e mangimi nonché la tutela degli interessi dei consumatori. Pertanto "in esso si prescrivono una serie di obblighi per i Paesi comunitari fra cui quello concernente l'adozione di misure amministrative in tema di: elaborazione di Piani nazionali di controllo, formazione del personale addetto ai controlli, controlli da effettuarsi nei Paesi comunitari e nei Paesi extracomunitari, sanzioni a livello comunitario". Così, Consiglio di Stato, Sez. III, sent. n. 5714 del 17.12.2015, in www.giustizia-amministrativa.it.

([9]) Si rinvia a C. De Giovanni, *Conclusioni*, in AA.VV., *La terminologia dell'agroalimentare*, a cura di F. Chessa, C. De Giovanni e M. T. Zanola, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 143.

([10]) Sulla competenza ad irrogare sanzioni amministrative pecuniarie in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, cfr. Cass. Civ., Sez. II, n. 170 del 11.8.2016, in www.osservatorioagromafie.it.

([11]) Cfr. F. Cordero, *Cautele reali*, in *Procedura penale (Manuale)*, ed. IX, Giuffrè, Milano, 2012, p. 555 ss.

([12]) Si v. V. Rubino, *Riforma comunitaria del controllo ufficiale sugli alimenti ed adattamento della normativa italiana. Problemi vecchi e nuovi di dialogo fra ordinamenti*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p. 55.

([13]) Verte anche su questo tema l'indagine molto rigorosa svolta da M. Bontempelli, *L'accertamento amministrativo nel sistema processuale penale*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 141 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

macelli, durante le attività di macellazione, e necessiti della presenza continua o periodica del personale o di rappresentanti delle autorità competenti presso i locali dell'operatore. L'assenza di preavviso si potrà avere anche nel caso in cui la natura stessa delle attività di controllo lo richieda, come può avvenire per l'*audit*. E' questa una procedura già nota nell'ambito delle attività di prevenzione, prevista dall'art. 3, n. 30, del reg. (UE) 2017/625 e consistente in un "esame sistematico e indipendente" per accertare se determinate attività (e relativi risultati) sono conformi alle disposizioni previste, risultano applicate in modo efficace e idoneo "a conseguire gli obiettivi"[14].

2.- Il superamento del ruolo dell'operatore come concepito nel Reg. (CE) n. 882/2004

Il considerando n. 4 del Reg. (CE) n. 882/2004 poneva un basilare principio circa la "responsabilità" per i soggetti sottoposti al controllo: quello di osservare la legislazione e assicurarne l'applicazione; tale principio è stato innovato nel provvedimento del 2017, soprattutto con riguardo alle forme di partecipazione dell'interessato durante le attività di verifica[15]. Nel reg. (CE) n. 882/2004, invero, si trattava di una responsabilità connessa strettamente agli obiettivi costanti della legislazione alimentare, legata essenzialmente alla conformità legale del prodotto, in ambiti anche diversi[16], a scanso di qualsiasi rischio per l'immissione sul mercato.

Un tale obiettivo, come si accennava, è stato oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore europeo del 2017, il quale con le nuove norme del reg. (UE) n. 625 ha evidentemente esteso l'oggetto delle tutele. Ed infatti, ferma restando la verifica dei requisiti di *food safety*, il controllo ufficiale sulle responsabilità degli operatori sembra orientato anche a finalità anche non palesi, attinenti alla più ampia salvaguardia del mercato, nel senso di evitare "turbamenti" al regolare andamento degli scambi di animali e merci, scongiurando in tal modo distorsioni della concorrenza o pratiche sleali nei rapporti tra imprese (considerando n. 43)[17].

Sotto il profilo delle garanzie, già nelle premesse al reg. (CE) n. 882/2004 era previsto in capo agli operatori - come principio generale - il diritto di impugnare tutte le decisioni prese dalle autorità competenti in seguito ai controlli, nonché di essere informati di tale diritto (considerando n. 43)[18]. Tale previsione era connessa a quella di natura prevalentemente tecnica, contenuta nell'art. 11, comma 5) del reg. (CE) n. 882/2004, relativa ai *metodi di campionamento e di analisi*[19]; in base a tale norma, infatti, le autorità dovevano fissare "procedure adeguate atte a garantire il diritto degli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti i cui prodotti sono oggetto di campionamento e di analisi di chiedere un ulteriore parere di esperti, fatto salvo l'obbligo

(14) L'attività di *audit*, nel settore della sicurezza alimentare, si focalizza sulla raccolta delle evidenze relative al fatto che l'OSA sia in grado di identificare nella sua organizzazione e nei suoi processi collegati alla sicurezza degli alimenti ogni area potenziale di miglioramento. Esso deve identificare, inoltre, le aree dell'OSA che hanno anomalie e le azioni che devono essere implementate per correggerle (Australia New Zealand *Food Authority*, 2001). Tanto si rileva in AA.VV, *L'audit per il controllo degli operatori del settore alimentare. Indicazioni per l'uso in Emilia-Romagna*, *Dossier 159/2007*, http://www.ausl-cesena.emr.it, p. 14.

(15) L'esecuzione dei controlli ufficiali lascia impregiudicata la responsabilità legale, in via principale, degli operatori del settore "consistente nel garantire la sicurezza dei mangimi e degli alimenti", come previsto dal reg. CE n. 178/02 "e la responsabilità civile o penale risultante dalla violazione dei loro obblighi". Così Corte di Giustizia UE, Sez. 9, del 26/07/2017, Sentenza C-519/16, su http://curia.europa.eu. Sul tenore di tale pronuncia si rimanda a L. González Vaqué, *La sentenza "Superfoz" relativa alla tassa sul controllo dei prodotti alimentari: un precedente pericoloso?*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2017, p. 34 ss.

(16) Sul tema si veda F. Albisinni, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011, p. 20, ove si osserva che "*il sistema ufficiale di controllo* per i prodotti alimentari, originariamente introdotto per i profili di sicurezza igienico-sanitaria" è stato poi esteso "a comprendere anche la conformità dei prodotti di qualità".

(17) Sulla "diversità" dell'impresa alimentare, cfr. P. Borghi, *Lo status di produttore e di consumatore di alimenti, e i contratti del settore alimentare*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2008, pp. 3-4.

(18) Anche nel nuovo testo sui controlli (cons. n. 30) agli operatori si riconosce il diritto di impugnare le decisioni delle autorità conformemente al diritto nazionale, con il dovere di informarli di tale diritto.

(19) All'art. 10 succede l'art. 34 del reg. (UE) 2017/625 sui *Metodi di campionamento, analisi, prova e diagnosi*, ove prevede tra altro che i campioni devono essere prelevati, manipolati ed etichettati in modo tale da garantirne il "valore legale" e la "validità scientifica e tecnica".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

delle autorità competenti di intervenire rapidamente in caso di emergenza"[20]. In particolare, il predetto art. 11 si completava (al comma 6) con un preliminare dovere intestato agli organi di controllo, tradotto nella consegna agli interessati di un numero sufficiente di campioni per consentire un ulteriore parere di esperti, a meno che ciò fosse precluso per l'alta deperibilità dei campioni stessi o per lo scarsissimo quantitativo di substrato disponibile.

Pur tuttavia, il reg. (CE) n. 882/2004 non esplicitava la "controperizia", fattispecie complessa su cui invece l'art. 35 del nuovo reg. (UE) 2017/625 impernia un vero e proprio *diritto* degli operatori del settore. L'espressa previsione della controperizia, infatti, potrà determinare effetti rilevanti anche sulla piena utilizzabilità dei risultati di analisi in sede processuale, a prescindere dal fatto che, come già accennato dal reg. (CE) n. 882/2004, l'interessato dovrà essere sempre avvisato, anche oralmente, a cura dell'organo procedente, di giorno, ora e luogo dove le analisi verranno effettuate. Inoltre, all'operatore è parimenti consentito di presenziare alle analisi, personalmente o per il tramite di persona di sua fiducia appositamente designata, anche con l'eventuale assistenza di un consulente tecnico (la norma, infatti, attribuisce a tali soggetti i poteri previsti dall'art. 230 c.p.p.)[21].

Sempre con riguardo alle tutele offerte agli operatori del settore, l'art. 9 del reg. (CE) n. 882/2004 prevedeva altresì che l'autorità rilasciasse all'operatore copia di una "relazione" sull'attività di controllo effettuata, almeno in caso di non conformità. Sul punto, non andrebbe trascurato che il decreto "Campolibero" (ossia il d.l. n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116/2014)[22], all'art.1, ha previsto l'istituzione del *registro unico dei controlli sulle imprese agricole*, evidenziando che tali controlli "siano riportati in appositi verbali, da notificare anche nei casi di constatata regolarità" (*rectius*, conformità). Peraltro, nei casi di attestata regolarità ovvero di regolarizzazione conseguente al controllo ispettivo e all'ottemperamento alla diffida[23], gli adempimenti relativi alle annualità sulle quali sono stati effettuati i controlli non possono essere oggetto di contestazioni in successive ispezioni relative alle stesse annualità e tipologie di controllo, salvo quelle determinate da comportamenti omissivi o irregolari dell'imprenditore, ovvero nel caso di atti, fatti o elementi non conosciuti al momento dell'ispezione[24].

A fronte di quanto evidenziato, deve rilevarsi come il ruolo dell'operatore durante le attività di controllo non sia stato chiaramente delineato nel reg. (CE) n. 882/2004, assumendo l'interessato una posizione non propriamente attiva, ma spesso di mero destinatario di provvedimenti ufficiali. In proposito, si veda quanto previsto dall'art. 54 per le *azioni in caso di non conformità alla normativa*; in tali ipotesi, infatti, l'autorità competente ha il dovere di trasmet-

---

([20]) Come osservato "la soluzione che appare maggiormente sintonica con il sistema risulta essere quella di individuare l'inutilizzabilità probatoria, quale sanzione derivante dal mancato rispetto delle garanzie difensive, stabilite dalla norma *de qua*. In effetti, il terzo comma dell'art. 223 disp. att. c.p.p., subordinando la raccolta dei verbali di analisi non ripetibili nel fascicolo per il dibattimento, al rispetto delle garanzie partecipative per l'interessato previste dai commi 1 e 2, fornisce le coordinate interpretative entro cui iscrivere la rilevanza probatoria dell'accertamento amministrativo". Così F. Cerqua, in AA.VV, (a cura di G. Spangher), in *Altalex*, 15.1.2014, Estratto dal testo *Atti processuali penali - Patologie*, *Sanzioni, Rimedi*, Ipsoa, 2013.

([21]) Cfr. R. Mendoza - G. Marcon - L. Marcon, *La perizia e la consulenza nel processo penale*, Padova, 1994, p. 112; si veda, C. Fanuele, *Gli accertamenti peritali strumentali all'accertamento giudiziale: modalità esplicative e rapporto con la decisione finale*, in AA.VV., *La giustizia penale differenziata. Gli accertamenti complementari*, (coordinato da M. Montagna), Tomo III, ne *Il processo penale* (diretto da A. Gaito e G. Spangher), Giappichelli, Torino, 2011, pp. 901-918.

([22]) La circolare ICQRF, Prot. n. 1148 del 2.7.2014 chiarisce che l'art. 1, co. 1, del decreto ha la finalità di semplificare e coordinare il sistema dei controlli ispettivi e di assicurare un comportamento omogeneo nei confronti delle imprese nel settore, interessato dall'esplicarsi dell'attività di una pluralità di organi di controllo, appartenenti ad amministrazioni diverse, ma che in certi casi sono analoghe se non sovrapponibili. Inoltre, che tutte le attività ispettive svolte presso le imprese agricole devono concludersi con il rilascio di una copia del verbale, "anche in caso di constatata regolarità".

([23]) La nota n. 1377 del 21.8.2014 del Mipaaf -ICQRF, sul decreto "Campolibero", sulle "indicazioni operative", precisava che nell'applicazione della diffida deve comunque utilizzarsi il criterio della sanabilità, rimandandosi al testo della l. n. 116/2014; per violazioni sanabili si intendono "errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili".

([24]) La presente disposizione, così come disposto nel d. l. n. 91/2014, si applica ad atti e documenti esaminati dagli ispettori ed indicati nel verbale del controllo ispettivo.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

tere all'interessato o a un suo rappresentante una notifica scritta della sua decisione concernente l'azione da intraprendere, unitamente alle relative motivazioni e, tra altro, alle informazioni sui diritti di ricorso avverso tali decisioni, sulla procedura e sui termini applicabili[25].
La partecipazione dell'interessato nelle fasi della vigilanza trova invece diversa connotazione nel reg. (UE) 2017/625; basti leggere al riguardo il considerando n. 40, importante canone ermeneutico per la lettura di tutto il nuovo provvedimento sui controlli. Tale considerando, infatti, prevede che le autorità, gli organismi delegati e le persone fisiche incaricate di taluni compiti, "garantiscano e verifichino l'efficacia e la coerenza dei controlli ufficiali che svolgono", anche a tutela degli operatori coinvolti nelle verifiche. In proposito, non sfugga come nella traduzione italiana sia stato utilizzato il termine "*coerenza*" e nella versione inglese quello di *consistency*, lemma che forse spiega con maggiore chiarezza il sostanziale dovere delle autorità di seguire procedure sempre documentate, rese per iscritto, e di fornire informazioni o istruzioni al personale che esegue i controlli. Per questo le autorità dispongono di meccanismi e procedure documentate, "appropriati per verificare continuamente che la loro azione sia efficace e coerente e adottare azioni correttive quando si riscontrano carenze" (considerando n. 40).

3.- Il ruolo "attivo" dell'operatore nel regolamento (UE) 2017/625

La legislazione dell'UE in materia di filiera agroalimentare, *in primis* con le disposizioni del reg. (CE) n. 178/2002, si basa essenzialmente sulla responsabilità degli operatori in tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione ad essi risalenti. A tali soggetti, dunque, compete di assicurare - mediante gli strumenti dell'autocontrollo e con una diligenza professionalmente qualificata[26] - il rispetto di tutte le prescrizioni pertinenti alle attività da essi sviluppate nelle fasi di riferimento della filiera agroalimentare[27].
Sul versante del controllo, pari qualificazione professionale è richiesta in capo agli addetti alle verifiche ufficiali, in base al considerando n. 31 del reg. (UE) 2017/625, il quale prevede che le autorità debbano garantire la migliore preparazione del personale incaricato del controllo, consistente ad esempio nel divieto di divulgare le informazioni ottenute durante l'esecuzione dei controlli, specie se tali informazioni siano coperte dal segreto professionale. Ed infatti, se non sussiste un interesse prevalente che giustifichi la divulgazione, il segreto dovrà comprendere tutte le informazioni che possono inficiare gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di *audit*, nonché la tutela degli interessi commerciali o delle procedure giurisdizionali e dei pareri legali[28].
L'obbligo del *professional secrecy* non dovrebbe tuttavia impedire alle autorità di pubblicare informazioni fattuali sull'esito dei controlli relativi a singoli

([25]) Nella giurisprudenza della Cassazione Civile è consolidato il principio per cui la mancata indicazione o l'erroneità del termine per proporre ricorso avverso il provvedimento sanzionatorio emesso all'esito del procedimento di cui alla l. n. 689/81 non comporta nullità del procedimento stesso, ma mera irregolarità, la quale impedisce il verificarsi di preclusioni processuali a seguito del mancato rispetto da parte dell'interessato del termine di cui all'art. 22 della l. n. 689/1981 (cfr. Cass., 9.12.05, n. 27283; Cass., 29.10.04, n. 21001; Cass., 7.7.04, n. 12320; per un'applicazione del principio a fattispecie diversa dal procedimento sanzionatorio, Cass., 12.3.05, n. 5456). E ancora Cass. Civ., Sez. II, del 16.3.10, sent. n. 6388, ove si sottolinea che la mancata indicazione, nel verbale di contestazione, dell'autorità giudiziaria competente non comporta la nullità dell'atto.
([26]) Sulla funzione dell'autocontrollo, si veda S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, ed. IV, Giuffrè, Milano, 2018, p. 180, ove l'Autore evidenzia che il "documento" relativo all'autocontrollo aziendale può essere utilizzato "per identificare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, gli elementi di criticità e valutare la possibilità di organizzare un sistema di rintracciabilità più dettagliato con l'obiettivo di contribuire al contenimento dei costi derivanti dall'eventuale attivazione di procedure di richiamo dei prodotti".
([27]) Cfr. P. Borghi, *L'autocontrollo nelle produzioni primarie, con particolare riferimento al settore orto-frutticolo (filiera IV gamma)*, in *Diritto & Diritti*, https://www.diritto.it.
([28]) La questione assume altra dimensione nei casi di fenomeni criminali; sul punto, G.T. Barbieri, *Libertà di informazione e processo penale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Edu: problemi e prospettive*, su www.penalecontemporaneo.it, n. 3-2017, p. 20: "il rapporto tra libertà di informazione e buon andamento della giustizia, con particolare riferimento al processo penale, costituisce una tematica di grande attualità alla luce delle ricorrenti polemiche connesse ai fenomeni degenerativi del c.d. "processo mediatico". Nel prisma del diritto costituzionale, nella consapevolezza della difficoltà di ricostruire una «carta dei rapporti giustizia-media», emerge la necessità di un'opera di bilanciamento, resa ardua per la pluralità dei principi e dei valori coinvolti".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

operatori, nel caso in cui all'operatore in questione sia stata data la possibilità di presentare proprie osservazioni prima della divulgazione e se queste siano state prese in considerazione o pubblicate in concomitanza con le informazioni divulgate dalle autorità.
La necessità di rispettare il segreto non potrà mai pregiudicare l'obbligo per gli addetti al controllo di informare il pubblico qualora vi siano ragionevoli motivi per sospettare che alimenti o mangimi costituiscano un rischio sanitario, ai sensi dell'art. 10 del reg. CE n. 178/2002 (c.d. informazione dei cittadini)[29]. Quest'ultima norma, nell'ottica di un evidente contemperamento di interessi, fa salve le pertinenti disposizioni nazionali circa l'accesso ai documenti, su richiesta dell'interessato o direttamente accessibili[30]. Il predetto art. 10, invero, si applica se vi siano ragionevoli motivi per ritenere che un alimento o un mangime possa comportare non solo un rischio per la salute umana o animale (come prevede il reg. CE n.178/02)[31], ma un rischio a questo punto più esteso, stante l'ampliamento della fattispecie prevista dal reg. (UE) 2017/625.
Pertanto, in funzione di natura, gravità ed entità del rischio, le autorità adotteranno provvedimenti opportuni per assicurare un alto grado di visibilità e informare i cittadini, identificando nel modo più esauriente non solo il tipo di alimento o di mangime, ma anche "il rischio che può comportare", nonché "le misure adottate o in procinto di essere adottate per prevenire, contenere o eliminare tale rischio" - così, l'art. 10 del reg. (CE) n. 178/2002.
Le attività di controllo risalenti al reg. (UE) 2017/625, tuttavia, non potranno compromettere il diritto delle persone fisiche, operatori del settore, con riguardo alla tutela dei dati personali[32], così come alla disciplina del reg. (UE) n. 2016/679, che ha abrogato com'è noto la direttiva 95/46/CEE[33].
Nondimeno, sempre sul profilo della riservatezza e della trasparenza[34], le autorità dovranno pur sempre garantire l'accesso alle informazioni riguardanti l'organizzazione e l'esecuzione dei controlli e delle altre attività, pubblicando regolarmente informazioni sui risultati ottenuti.
A determinate condizioni, inoltre, potranno pubblicarsi o rendersi disponibili *erga omnes* le informazioni sul *rating* dei singoli operatori in base ai risultati dei controlli[35].
Con riguardo invece al ruolo dell'operatore, anche in simultanea alle attività di controllo, suscita particolare interesse il considerando n. 39 del reg. (UE) 2017/625, ove disvela uno scenario rinnovato rispetto a quello previsto dal reg. (CE) n. 882/2004[36].
Accresciuti, infatti, sembrano gli oneri in capo agli addetti al controllo ufficiale e, al contempo, gli ambiti di partecipazione dell'operatore, in via diretta o indiretta anche attraverso esperti, durante o dopo la

([29]) L'informazione è espressione del principio di *trasparenza*; sul punto, cfr. F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 128 ss.
([30]) L'art. 15 del Trattato sul funzionamento dell'UE prevede che i cittadini e i residenti nell'UE abbiano il diritto di accedere ai documenti interni del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. L'accesso ai documenti, quale fattore chiave di trasparenza, è un diritto di cui godono tutti i cittadini europei e tutti coloro che risiedono nell'UE, disciplinato dal reg. (CE) n. 1049/2001.
([31]) Cfr. L. Costato, *Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento 178/2002 come regola e come programma*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2003, p. 293 ss.
([32]) Cfr. F. Pizzetti, *La privacy come diritto fondamentale alla protezione dei dati personali nel Trattato di Lisbona*, in P. Bilancia e M. D'Amico, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 85.
([33]) Impregiudicate le situazioni in cui la divulgazione sia prescritta dalla legislazione dell'UE o da quella nazionale. Il considerando n. 2 del reg. (UE) n. 2016/679 evidenzia che "i principi e le norme a tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali dovrebbero rispettarne i diritti e le libertà fondamentali, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali, a prescindere dalla loro nazionalità o dalla loro residenza. Il presente regolamento è inteso a contribuire alla realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e di un'unione economica, al progresso economico e sociale, al rafforzamento e alla convergenza delle economie nel mercato interno e al benessere delle persone fisiche".
([34]) Sulla nozione di trasparenza e sugli annessi profili si veda, per intero, il contributo di F. Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, in *Riv. reg. mercati*, n.1-2015.
([35]) L'art. 3, punto 31, definisce il "rating" come una classificazione degli operatori fondata sulla valutazione della loro corrispondenza ai criteri di *rating* oggettivi, trasparenti e pubblici.
([36]) La Corte costituzionale, nella sentenza n. 244 del 31.10.2012, in www.cortecostituzionale.it, evidenzia che nella normativa comunitaria di settore, in ispecie nel reg. (CE) n. 882/2004, i principi del controllo sono "la periodicità, l'estemporaneità e la generalità".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

vigilanza ufficiale[37]. A ben leggere il nuovo provvedimento europeo, infatti, le *competent authorities* dovranno agire non solo nell'interesse del pubblico, ma anche degli operatori interessati o no alle attività di vigilanza, esperendo tutte le opportune azioni di verifica tese ad elevati livelli di protezione, così come fissati dalla legislazione per l'intera filiera agroalimentare[38]. Una "adeguata protezione" è peraltro prevista dall'art. 140 del reg. (UE) 2017/625 per le persone che segnalano violazioni potenziali o effettive nell'applicazione del presente regolamento, in una prospettiva che sembra salvaguardare i soggetti segnalanti da ritorsioni, discriminazioni o altri tipi di trattamento iniquo.

Questo rinnovato scenario di tutela, diretta o indiretta che sia, riguarda anche un aspetto di primaria rilevanza, cui - come detto - il reg. (UE) 2017/625 volge speciale attenzione; si tratta in particolare della tutela della leale concorrenza tra operatori, assicurata dapprima dall'osservanza della legislazione nell'intera filiera agroalimentare e preservata poi a mezzo dei controlli. In tale prospettiva, infatti, è palese la volontà del legislatore di proteggere interessi commerciali di persone fisiche e giuridiche (art. 102), evitando distorsioni nei rapporti di scambio e pratiche sleali[39], tra cui quelle procurate dalla violazione dell'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011 sulle fair *information practices*.

Le autorità, gli organismi delegati e le persone fisiche affidatarie di taluni compiti ufficiali saranno responsabili del loro operato non solo nei confronti del pubblico e dei consumatori (ai sensi del considerando n. 39), ma anche verso gli operatori coinvolti o controinteressati, in ispecie per ciò che concerne l'efficienza e la concreta efficacia dei controlli posti in essere. In proposito, il rigore richiesto in capo alle autorità di controllo sembra richiamare la nozione di *responsabilità*, disegnata dal reg. (CE) n. 178/2002 in capo agli operatori del settore, ma che in parte può essere adottata anche per qualificare le attività del personale incaricato della vigilanza. Ci riferiamo ovviamente al portato dell'art. 17 del reg. (CE) n. 178/2002, ove gli *obblighi*, secondo la dottrina, vanno intesi quali primarie competenze[40]. Peraltro lo stesso art. 17, stavolta al comma 2, stabilisce un vero e proprio "dovere" intestato agli Stati membri, di *applicazione*, *controllo* e *verifica* del rispetto alla legislazione alimentare da parte degli operatori, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. Al riguardo, un'evidente espressione di "obblighi" previsti per gli addetti al controllo si può constatare nel considerando n. 41 del reg. (UE) 2017/625, quando è previsto che, "per facilitare l'individuazione dei casi di non conformità e agevolare l'adozione di azioni correttive da parte dell'operatore interessato", i risultati dei controlli dovranno essere "registrati in forma scritta e una copia dovrebbe essere rilasciata all'operatore, ove questi lo richieda"[41].

4.- Le azioni di controllo e la diffida quale strumento riparatorio

Nell'ambito del controllo possono essere disposte azioni "correttive", per finalità di ripristino o realizzazione di una situazione di conformità legale; tra dette prescrizioni, la diffida è uno strumento teso a escludere l'applicazione diretta di una sanzione, ove si tratti di lieve entità della violazione e di difformità facilmente rimediabili.

In proposito, è il legislatore nazionale che si è

(37) Il considerando n. 34 evidenzia che i controlli ufficiali possono rappresentare un onere per gli operatori; pertanto le autorità dovrebbero organizzare e svolgere le attività di controllo tenendo conto degli interessi degli operatori e limitando tale onere a quanto necessario per eseguire controlli efficienti ed efficaci.

(38) Cfr. M. Giuffrida, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2015, p. 38.

(39) Si veda in proposito *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain,* (Brussels, 12.4.2018, COM 2018 -173, final 2018/0082 - COD), in https://ec.europa.eu.

(40) Sul concetto di obblighi, cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 136.

(41) Se i controlli impongono la presenza continua o regolare del personale delle autorità al fine di monitorare le attività dell'operatore, la redazione un documento scritto su ogni singola ispezione o visita presso la sede dell'operatore sarebbe sproporzionata. In tali casi la documentazione scritta dovrebbe essere redatta con una frequenza che consenta alle autorità e all'operatore di essere regolarmente informati del livello di conformità e di ricevere immediatamente notizia di eventuali carenze o non conformità individuate.

cimentato più volte sulle ipotesi di non conformità sanabili, fino al punto di chiarire quali siano gli ambiti di applicazione della diffida: si veda ad esempio l'art. 27, comma 2, del d. lgs. n. 231/2017 sulle disposizioni sanzionatorie per le violazioni al reg. UE n. 1169/2011 sulle informazioni al consumatore; o si guardi l'art. 11 del d. lgs. n. 29/2017 vertente sulla disciplina sanzionatoria su materiali e oggetti destinati al contatto con gli alimenti. In questo ultimo caso, infatti, quando l'organo accertatore rileva violazioni di "lieve entità" sui MOCA, in relazione alle modalità della condotta e all'esiguità del danno o del pericolo, ai sensi dell'art. 14 della l. n. 689/1981 potrà procedere alla contestazione, diffidando tuttavia il trasgressore a regolarizzare le violazioni, ad adoperarsi per elidere o attenuare le eventuali conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, fornendo altresì al trasgressore le prescrizioni necessarie per ottemperare alla diffida. Trascorso il termine fissato nella diffida per l'attuazione delle prescrizioni in essa contenute, l'organo ne verificherà l'effettiva ottemperanza.

Ciò premesso, va evidenziato che sulla questione della "lieve entità" si sofferma anche la nota del Mipaaf, Dip. ICQRF, n. 1148 del 2.7.2014, sottolineando la criticità della fattispecie, nella quale si fanno comunque rientrare "le violazioni di carattere formale, che non determinano effetti economici di particolare rilevanza sul mercato dei prodotti interessati o che non incidano in modo significativo sulle caratteristiche merceologiche e compositive dei prodotti stessi".

La nota precisa altresì che "nei casi più complessi occorrerà un'analisi più approfondita relativa alla singola fattispecie", tuttavia restando escluse dalla diffida le violazioni che prevedono anche sanzioni amministrative non pecuniarie, quali la pubblicazione, a spese del trasgressore, del provvedimento sanzionatorio, la chiusura sia pure temporanea dello stabilimento, la sospensione dal diritto ad utilizzare la denominazione protetta, l'avvio alla distillazione dei prodotti vitivinicoli nei casi previsti dalle disposizioni vigenti.

L'ottemperanza alla diffida determina l'estinzione degli illeciti, limitatamente alle violazioni oggetto della stessa; in caso di inadempimento, invece, si procederà alla contestazione e notificazione della violazione amministrativa e all'irrogazione della sanzione, previa corretta qualificazione dell'illecito e sempre che - ovviamente - il fatto non abbia mutato natura, al punto da costituire addirittura un reato[42].

Nei casi di più grave entità, inoltre, le autorità dovranno tenere debitamente conto dei potenziali rischi e della probabilità che vi siano pratiche fraudolente o ingannevoli nella filiera agroalimentare[43].

Per tali infrazioni è inequivoco il considerando n. 90 del reg. (UE) 2017/625, laddove dispone che gli Stati membri adeguino il tessuto punitivo, attraverso sanzioni *effettive*, *dissuasive* e *proporzionate* in tutta l'UE, la cui severità tenga conto tra l'altro dei potenziali danni alla salute umana; ciò, anche nei casi in cui gli operatori non cooperino durante il controllo e ove siano elaborati o presentati certificati o attestati ufficiali falsi o anche ingannevoli.

Affinché siano sufficientemente deterrenti, le sanzioni pecuniarie applicabili a infrazioni commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli dovrebbero essere fissate a un livello possibilmente superiore al vantaggio indebito che l'autore otterrebbe da tali pratiche[44]. Ai sensi dell'art. 138, comma 2, del reg. (UE) 2017/625 i Paesi membri dovranno allora provvedere affinché le sanzioni pecuniarie per le violazioni su pratiche fraudolente o ingannevoli, conformemente al diritto nazionale, siano adeguate al vantaggio economico per l'operatore o, se del caso, alla percentuale del fatturato

([42]) In tale prospettiva assume rilievo il profilo indicato da A. Bernardi, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Annali dell'Università di Ferrara - Scienze giuridiche*, vol. XI, Ferrara, 1997, p. 146 ss., per cui tutte le norme (anche penali) di fonte nazionale devono essere lette, ove possibile, conformemente alle fonti CE, con seguente rigetto di ogni altra interpretazione di tali norme, se incompatibile con il diritto europeo.

([43]) Si veda M. Gioia, *Prime note sul regolamento n. 625/2017*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb*., n. 4-2017, p.1, ove si evidenzia che le regole europee sul controllo ufficiale sono considerate a livello internazionale "quale esempio di *best practices* ed hanno da sempre costituito un elemento chiave della *governance* della filiera agroalimentare in Europa".

([44]) Si guardi sul tema a M. Pelissero, *La responsabilità degli enti*, in F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, (a cura di C. F. Grosso), ed. 14, Giuffrè, Milano, 2007, p. 685 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

ottenuto indebitamente (ossia l'illecito profitto)[45].

5.- La "collaborazione" dell'operatore

Il disegno europeo sui controlli conferma l'orientamento accennato nel reg. (CE) n. 882/2004 per cui gli operatori devono offrire, per quanto possibile, una piena collaborazione con autorità, organismi delegati e addetti, al fine di garantire un "buon svolgimento" dei controlli, consentendo alle autorità di eseguire le altre attività ufficiali (considerando n. 40).
La suddetta narrativa sembra rimandare ancora una volta alla disciplina generale prevista dal reg. (CE) n. 178/2002, il cui art. 19 stabilisce gli *obblighi relativi agli alimenti* da parte degli operatori; in tale norma, al comma 4, è infatti previsto un espresso "dovere di collaborazione" anche riguardo ai provvedimenti dell'autorità competente volti ad evitare o ridurre i rischi provocati da un alimento che forniscono o hanno fornito.
Chiara manifestazione di tale obbligo collaborativo sembra altresì l'immediata *informazione all'autorità*, così come prevista al comma 3 del suddetto art. 19, nel caso in cui gli interessati ritengano o abbiano motivo di ritenere che un alimento da essi immesso sul mercato possa essere dannoso per la salute umana. Essi, inoltre, informano le autorità degli interventi adottati per evitare rischi al consumatore e, tra altro, non impediscono né scoraggiano la cooperazione di "chiunque" (*sic!*) con le autorità, in base alla legislazione nazionale e alla prassi legale, nel caso in cui tale cooperazione possa prevenire, ridurre o eliminare un rischio derivante da un alimento.
Sul punto, fermo restando il profilo sanzionatorio dettato dal d. lgs. n. 190/2006 in caso di inadempimenti dell'operatore[46], andrebbe osservato come l'informazione all'autorità - pur costituendo un obbligo - non possa essere equiparata a una *self incrimination*, anche perché il retroterra del dovere informativo non pare riposare costantemente sulla commissione di illeciti penali[47].
Per altro verso, il gravitante principio del *nemo tenetur se detegere* andrebbe considerato sotto il profilo garantistico, in costanza dell'avvio di un procedimento penale e non anche in una fase di rilevanza amministrativa[48].
Non va dimenticato, inoltre, che sempre nelle premesse al reg. (UE) 2017/625 (considerando n. 88) è previsto che, se le autorità accertino un caso di non conformità, debbano altresì determinarne origine e portata, al fine di commisurare quanto più oggettivamente possibile le responsabilità degli operatori.
In tale contesto, quindi, potranno imporsi in maniera ponderata misure opportune per garantire che gli operatori rimedino alla situazione di non conformità, prevenendo in tal modo ulteriori casi di illiceità

([45]) Sul punto si rimanda per completezza dei temi ad A. Natalini, *231 e industria agroalimentare*, Pacini giuridica, Pisa, 2017, *passim*; inoltre a V. Mongillo, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in https://www.penalecontemporaneo.it/upload/MONGILLO_2017a.pdf, p. 8: "la ricostruzione delle responsabilità, specie verticistiche, per la commissione di reati alimentari resta operazione sovente ostica. Ciò è vero soprattutto nelle organizzazioni medio-grandi e con struttura territoriale ramificata sul territorio. Ragionando in astratto, la responsabilità penale dell'organo di vertice per gli illeciti in discorso potrebbe inverarsi in vario modo".
([46]) L'art. 3, comma 2, stabilisce che gli operatori i quali "avendo attivato la procedura di ritiro di cui al comma 1 non ne informano contestualmente l'autorità competente, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da cinquecento euro a tremila euro". Il comma 3, invece, stabilisce che "salvo che il fatto costituisca reato", gli operatori del settore che "non forniscono alle autorità competenti le notizie o la collaborazione dalle stesse legittimamente richieste, al fine di evitare o ridurre i rischi legati ad un alimento, ad un mangime o ad un animale da essi fornito", sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2000 a 12.000 euro.
([47]) Cfr. A. Laronga, *Sul valore probatorio del contegno non collaborativo dell'imputato nell'accertamento del fatto proprio*, in www.questionegiustizia.it, del 17.4.2014, p. 3: "in dottrina si distinguono tradizionalmente due aspetti dell'autodifesa: l'autodifesa attiva, che trova la più rilevante manifestazione nella facoltà per l'indagato e/o l'imputato di fornire il proprio apporto conoscitivo alla ricostruzione fattuale senza dover soggiacere agli obblighi di verità che caratterizzano la testimonianza; l'autodifesa passiva, intesa come facoltà di difendersi tacendo o, più in generale, come facoltà di non fornire elementi (di qualsiasi natura) in proprio danno".
([48]) Cfr. E. Amodio, *Diritto al silenzio o dovere di collaborazione?*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 412. E anche M. Ceresa Gastaldo, *Le dichiarazioni spontanee dell'indagato alla polizia giudiziaria*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 110 ss.

aventi più intenso spessore[49]. Quant'anzi, in considerazione dell'art. 15 del reg. (UE) 2017/625, il quale stabilisce che durante i controlli e le altre attività ufficiali, gli operatori devono fornire assistenza e quindi collaborare con il personale delle autorità competenti.
Quanto appena considerato impone agli addetti alla vigilanza una corretta e sollecita qualificazione del fatto illecito, attraverso rigorosi criteri di accertamento e precisi parametri (soggettivi e oggettivi)[50], cui legare l'eventuale contestazione; ciò significa, ad esempio, valutare nell'immediato l'intensità del dolo o il grado della colpa, misurando l'effettiva diligenza professionale degli operatori coinvolti, nonché il reale tenore della cooperazione offerta durante l'accertamento[51]. In tale ottica, anche i doveri di collaborazione prescritti per gli interessati potranno facilitare un vaglio immediato della natura o gravità della violazione, nonché dell'entità dei danni recati all'acquirente o anche al *competitor* commerciale. Le pratiche sleali, del resto, sembrano costituire un oggetto costante, anche in forma subliminale, del nuovo regolamento sui controlli, potendo esse creare distorsioni della concorrenza e decozioni patrimoniali per gli operatori lesi[52].

6.- Il diritto a ricorrere

L'impugnazione dei provvedimenti delle autorità o degli organismi legittimati alla vigilanza non riguarda solo l'area penalmente rilevante, ma ovviamente anche quella amministrativa. Nel corso delle attività di controllo, infatti, il diritto a ricorrere si può dispiegare avverso atti promananti dalla Pubblica Amministrazione, notificati all'operatore ad esempio in tema di igiene e sanità, con profili che molto spesso esulano dall'ambito criminale e riguardano magari solo dinieghi o mancate autorizzazioni[53].
Sotto il profilo formale, invece, come ben annotato dalla Corte di Cassazione, Sez. III (sent. n. 35234 del 21.9.2007), non tutte le ipotesi illecite alimentari necessitano, per la dimostrabilità in sede processuale, di atti o documenti relativi a prelievi, campionamenti e analisi. La prova delle *cattive modalità di conservazione*, ad esempio, può essere data anche in mancanza di certificazioni analitiche da parte dell'autorità procedente, ossia anche mediante testimonianze dirette degli organi intervenuti nelle attività di controllo. Com'è noto, infatti, in tema di tutela della salute pubblica, la l. n. 283/1962 non pone a carico dell'autorità sanitaria l'obbligo di procedere ad ispezioni e prelievi di campioni di sostanze destinate all'alimentazione, ma le attribuisce solo il potere di sottoporre ad esami ed analisi i campioni prelevati e le merci sequestrate, ove ciò sia necessario ed opportuno.
Ne consegue che, per l'accertamento dello stato di conservazione degli alimenti detenuti per la vendita, di solito non è indispensabile né un'analisi di laboratorio, né una perizia, essendo consentito al giudice di merito pervenire egualmente al detto risultato

([49]) La clausola 3.15 della ISO 14001 intende per "non conformità" il mancato soddisfacimento di un requisito.
([50]) Il legale rapp.te di una società gestrice di una catena di punti vendita o supermercati non è per ciò solo responsabile, se essa sia articolata "in plurime unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto qualificato ed investito di mansioni direttive, in quanto la responsabilità del rispetto dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti va individuata all'interno della singola struttura aziendale, senza che sia necessariamente richiesta la prova dell'esistenza di una apposita delega in forma scritta, fermo restando che è fatta salva la responsabilità a titolo di colpa" del legale rapp.te della società, secondo i principi generali di cui all'art. 43 c.p., se il fatto "derivi da cause strutturali correlate a scelte riservate al titolare dell'impresa, quali, per esempio, l'omessa adozione delle procedure di autocontrollo previste dalla normativa europea". Così Cass. pen., Sez. III, sent. n. 40324 del 28/09/2016, in www.ambientediritto.it.
([51]) Sul tema cfr. S. Masini, *Vizi, difetti e rischi nel consumo di alimenti: profili di responsabilità*, in *Riv. dir. agroalim*., n. 3-2016, p. 503: l'Autore sottolinea che nella prospettiva di accertamento della responsabilità si presenta "di rilevante utilità l'adozione dei modelli di organizzazione e di gestione da parte dell'ente da far valere, in sede di inversione dell'onere della prova, quale indice di diligente organizzazione dei mezzi, al fine della richiesta corretta corrispondenza di un corretto svolgimento delle analisi di conformità ai requisiti e agli *standards* fissati dalle norme".
([52]) Non va trascurata in materia la Relazione (COM 2016 - 0032) della Commissione al Parlamento e al Consiglio sulle pratiche commerciali sleali, le quali "discostano ampiamente dalla buona condotta commerciale, sono in contrasto con la buona fede e la correttezza e sono imposte unilateralmente da un partner commerciale all'altro", In tale scia, si veda anche la *Risoluzione* del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare (2015/2065 - INI).
([53]) Sul profilo contenzioso si rimanda invece a F. Tedde e A. Visentin, *L'opposizione alle sanzioni amministrative. Questioni processuali*, Vol. 2, Giuffrè, Milano, 2010, p. 43 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

attraverso altri elementi di prova, quali le testimonianze di soggetti addetti alla vigilanza, allorché lo stato di cattiva conservazione sia palese, quindi rilevabile in seguito a una semplice ispezione.

A fronte di tale "eccezione" probatoria, l'art. 34 del reg. (UE) 2017/625 prevede invece che gli animali o le merci[54], nel contesto dei controlli ufficiali, siano normalmente sottoposti a campionamento, analisi, prove o diagnosi; al contempo, gli operatori avranno diritto a una *controperizia* (art. 35)[55]. In tale ampia fattispecie si fa rientrare anche il diritto di richiedere un esame documentale, a cura di un esperto o consulente tecnico di fiducia, del campionamento, dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale, nonché una seconda analisi, prova o diagnosi delle parti del materiale di campionamento inizialmente prelevato[56], a meno che tale seconda analisi, prova o diagnosi sia tecnicamente impossibile o irrilevante.

Quest'ultimo caso, secondo quanto è *in nuce* al reg. (UE) 2017/625, si verificherebbe quando la prevalenza del pericolo è particolarmente bassa per l'animale o merce in questione, o la sua distribuzione è particolarmente scarsa o discontinua per valutare la presenza di organismi nocivi soggetti a quarantena o, a seconda del caso, per eseguire analisi microbiologiche[57].

Al riguardo, come emerge da consolidata giurisprudenza[58], la concreta possibilità di effettuare la revisione delle analisi è collegata al dato obiettivo della "non deteriorabilità" del campione[59], sussistendo altrimenti la fisica impossibilità di reiterazione delle stesse, cosicché quando il campione non è deteriorabile deve ritenersi legittimamente esclusa dalla legge la partecipazione degli interessati alle prime analisi, proprio perché la revisione consentirebbe comunque, sebbene in un momento successivo, l'esercizio delle garanzie difensive[60].

Per assicurare un più efficace diritto di difesa degli operatori, il nuovo provvedimento sui controlli prescrive in maniera orizzontale due rilevanti strumenti, aventi particolari natura e funzione: l'uno, di carattere generale, consistente nel diritto di ricorso (per ottenere un provvedimento dell'autorità procedente[61]); l'altro di natura procedurale, riguardante la succitata *controperizia* (con evidenti riverberi in sede probatoria).

L'art. 7 del reg. (UE) 2017/625 prevede il diritto di ricorso contro le decisioni adottate dalle autorità competenti in conformità all'art. 55 (*decisioni relative alle partite*)[62], in merito a ciascuna partita di animali e merci appartenenti a talune categorie, dopo l'esecuzione dei controlli ufficiali, ivi inclusi i controlli documentali e, laddove necessario, di controlli di identità e di controlli fisici su talune merci e animali, a seguito di decisione dell'autorità, indicando se la partita è conforme e, se perti-

---

([54]) Sul punto è preferibile accedere a un'ipotesi di merce quale genus, che comprende anche gli alimenti come *species*, di cui alle nozioni dell'art. 3, reg. (UE) 2017/625 e suoi rimandi.

([55]) Le autorità dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per tutelare i diritti degli operatori a una *controperizia* anche nei casi di controlli sul commercio tramite internet o altre modalità a distanza, ove si ottengono campioni mediante ordini effettuati in modo anonimo (noti anche come «acquisto con clienti civetta») da sottoporre poi ad analisi, prove o verifica della conformità.

([56]) L'art. 15 della l. n. 689/81, dispone com'è noto sugli *accertamenti mediante analisi di campioni*.

([57]) Interessante è il portato della Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 34853 del 08.4.09, per cui le modalità di svolgimento dei controlli e delle analisi per l'accertamento di responsabilità penali in materia di commercio di alimenti deteriorabili, dirette ad assicurare le garanzie difensive, non possono essere derogate da atti amministrativi regionali che prevedano il prelievo di un numero di aliquote del campione da analizzare inferiore alle tre o quattro previste dalla legge statale (cfr. Cass. pen., sez. III, 10.5.2005 n. 20510, Cass. pen., sez. III, 2.3.2006 n. 24056).

([58]) *Ex multis*, Cassazione, Sez. Fer., sent. n. 34396 del 21.9.2011, in www.ambientediritto.it.

([59]) Cfr. F. Romoli, *Analisi di campioni alimentari deteriorabili e garanzie difensive*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1917.

([60]) Cfr. A. Montagna, *Sulle garanzie per il produttore e distributore in tema di prelievi e analisi dei prodotti alimentari*, in *Alimenta*, n. 2-2010, p. 27.

([61]) Si rimanda ad A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 193; l'Autore evidenzia che la legittimazione a ricorrere viene letta dalla giurisprudenza amministrativa "non come affermazione della titolarità della posizione qualificata necessaria ai fini del ricorso (…), ma come effettiva titolarità di tale posizione".

([62]) Per "partita", il regolamento del 2017 intende "un numero di animali o un quantitativo di merce inserito nello stesso certificato ufficiale, attestato ufficiale o altro documento, viaggiante con lo stesso mezzo di trasporto e proveniente dallo stesso territorio o paese terzo".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

nente, il regime doganale applicabile[63]. Il diritto di ricorso spetta alle persone fisiche o giuridiche ed è ammesso in conformità del diritto nazionale relativamente alle misure previste dall'art. 66, paragg. 3 e 6 (in caso di *partite non conformi che entrano nell'UE*), dall'art. 67 (in relazione *ad animali o merci che entrano nell'UE da paesi terzi che comportano un rischio*), dall'art. 137, parag. 3, lett. b), per il *fermo ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati)* e dall'art. 138, paragg. 1 e 2*, (azioni in caso di accertata non conformità*)[64].

7.- Segue, sul diritto alla controperizia

La direttiva 89/397/CEE sul *controllo ufficiale dei prodotti alimentari*, in particolare l'art. 7, n. 1, comma 2, in materia di analisi di campioni, accennava al "beneficio" di un'eventuale controperizia da garantire alle persone soggette al controllo. E proprio su tale aspetto, tra l'altro, si appuntavano le importanti conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl, nella Causa C-276/01 (*Steffensen*), circa l'ammissibilità o no dei risultati di analisi come mezzo di prova, in caso di violazione del "diritto" ad una controperizia[65]. Dalla pronuncia, inoltre, si evinceva che l'effettività della tutela giuridica contro il prelievo del campione e la sua analisi, non potesse prescindere dal diritto di presentare una controperizia, quale indispensabile prerogativa dell'interessato, "rispetto a prove che poggiano su procedimenti di verifica complessi", così come nel caso delle analisi sugli alimenti.

L'art. 7, n. 1, della direttiva 89/397/CEE, veniva allora interpretato dalla Corte di Giustizia (nella sentenza del 10.4.2003, *Steffensen*)[66] nel senso di porre in capo al produttore l'esistenza di un "diritto immediatamente applicabile a produrre una controperizia", tutte le volte che le pubbliche autorità prelevino dal prodotto un campione a scopo di analisi e tale campione venga poi contestato per aspetti relativi alla legislazione alimentare. Quant'anzi, nella considerazione che il diritto europeo osta alla valutazione di perizie basate su prelievo di campioni disposto dallo Stato, rispetto alle quali non è stata resa possibile al fabbricante del prodotto oggetto di contestazione la presentazione di una controperizia, per difendersi efficacemente contro le contestazioni delle autorità, ovvero di fornire la prova contraria[67].

La citata pronuncia, in definitiva, stabiliva il principio in base al quale un fabbricante può sempre invocare nei confronti delle autorità di uno Stato membro il diritto ad una controperizia, qualora le dette autorità contestino la conformità dei suoi prodotti alla normativa nazionale sui prodotti alimentari, in base all'analisi condotta su campioni dei detti prodotti prelevati nel commercio al dettaglio. Questo perché, essendo potenzialmente destinato ad essere sanzionato, il fabbricante dovrà essere considerato come "persona soggetta al controllo", alla quale dunque riconoscere i diritti che la controperizia conferisce, atteso che essa mira a salvaguardare legittime prerogative degli operatori, in particolare il loro "diritto di ricorso" contro i provvedimenti adottati nell'esercizio del controllo[68].

([63]) Le decisioni relative alle partite sono adottate da: a) un veterinario ufficiale se riguardano animali, prodotti di origine animale, materiale germinale o sottoprodotti di origine animale; o b) un responsabile fitosanitario ufficiale se riguardano piante, prodotti vegetali o altri oggetti. Con riguardo ai profili della contraffazione, si veda invece C. Bricca, *Le politiche di controllo doganale nel settore agroalimentare*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2009, p. 7, ove l'Autore riferisce che dal 2004 "per mirare ad una effettiva ed efficace tutela dalla contraffazione dei prodotti, ivi comprese le produzioni tipiche, l'Agenzia delle dogane ha costituito anche una apposita banca dati multimediale, denominata *FALSTAFF (Fully Automated Logical System Against Forgery Fraud)*".

([64]) Il diritto di ricorso non pregiudica, ovviamente, l'obbligo delle autorità competenti di intervenire rapidamente per eliminare o limitare i rischi sanitari per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a OGM e prodotti fitosanitari, anche per l'ambiente.

([65]) In http://eur-lex.europa.eu.

([66]) In http://curia.europa.eu.

([67]) Sul tema, F. Bruno, *La disciplina degli scarichi*, in AA.VV., *Commento al Codice dell'ambiente*, ed. II, Giappichelli, Torino, 2013, p. 286.

([68]) La Corte di Giustizia torna a occuparsi di controperizia nell'Ordinanza del 19 maggio 2009, C-166/08 (*Weber*), sempre con riguardo all'art. 7 della dir. 89/397, affermando che dallo stesso tenore letterale della suddetta disposizione risulta che "ogni Stato membro è tenuto ad accordare all'operatore interessato un diritto ad una controperizia".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Secondo la pronuncia europea del 2003, spetta dunque al giudice nazionale verificare se le norme nazionali in materia di prove (applicabili nell'ambito del ricorso presentato innanzi alla Corte) non siano meno favorevoli di quelle riguardanti ricorsi di natura interna (c.d. principio di equivalenza); inoltre, se esse non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (c.d. principio di effettività). Infine, al giudice nazionale è rimesso anche il compito di esaminare se occorra escludere tale "mezzo di prova" per evitare provvedimenti incompatibili con il rispetto dei diritti fondamentali, *in primis* quello a un processo equo, *ex* art. 6, n. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[69].

Dopo il "silenzio" del reg. (CE) n. 882/2004, il legislatore europeo torna a occuparsi espressamente della controperizia nel provvedimento del 2017, confermandosi l'originaria tendenza del 1989 a non omologare tale fattispecie a un mero "mezzo di prova", propriamente destinato al processo come perizia. La controperizia - così come prevista dall'art. 35 del reg. (UE) 2017/625 - va infatti necessariamente collocata all'interno del più generale *diritto al contraddittorio* (art. 6 CEDU), come prerogativa per l'interessato cui afferiscono varie facoltà normalmente anteriori alle fasi contenziose: ad esempio la richiesta di un "esame documentale, a cura di un altro perito, del campionamento, dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale, nonché una seconda analisi, prova o diagnosi delle parti del materiale di campionamento inizialmente prelevato, a meno che tale seconda analisi, prova o diagnosi sia tecnicamente impossibile o irrilevante" (considerando n. 48)[70].

In sintesi, l'art. 35 del reg. (UE) 2017/625 prevede l'istituto procedimentale della controperizia (reso forse più efficacemente con la locuzione inglese *second expert opinion*), nella prospettiva di riconoscere un vero e proprio "diritto" agli interessati, che potrà dispiegarsi in vario modo nel corso delle attività di controllo.

Per gli effetti, ai sensi dell'art. 35, l'autorità, su richiesta dell'operatore, dovrà assicurare che sia prelevata una quantità di campioni sufficiente per consentire una controperizia ove sia "opportuno, pertinente e tecnicamente fattibile, in particolare in considerazione della diffusione e della distribuzione del rischio negli animali o nelle merci, della deperibilità dei campioni o delle merci e del quantitativo di substrato disponibile"[71]. In tal caso, la controperizia andrebbe considerata come un'attività di consulenza tecnica, presieduta da esperti dell'interessato nel corso delle attività di vigilanza.

Se poi dovesse rivelarsi necessario, in caso di controversia tra autorità competenti e operatori del settore, gli Stati membri possono decidere che gli operatori abbiano la possibilità di richiedere, quale attività puramente "endoprocedimentale", a proprie spese l'esame documentale dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale e, se del caso, di altre analisi, prove o diagnosi da parte di un laboratorio ufficiale.

Se tuttavia non è possibile prelevare una quantità sufficiente (come previsto dall'art. 35, lett. a), se ne informa prontamente l'interessato, preferibilmente

---

([69]) Sul punto si sofferma Tar Lazio, Sez. I, sent. n. 567 del 17.1.2018, in www.giustizia-amministrativa.it, "questa disposizione si applica anche in presenza di sanzioni amministrative di natura afflittiva, alle quali deve essere riconosciuta natura sostanzialmente penale. La Corte di Strasburgo ha elaborato propri e autonomi criteri al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione. In particolare, sono stati individuati tre criteri, costituiti: i) dalla qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, con la puntualizzazione che la stessa non è vincolante quando si accerta la valenza "intrinsecamente penale" della misura; ii) dalla natura dell'illecito, desunta dall'ambito di applicazione della norma che lo prevede e dallo scopo perseguito; iii) dal grado di severità della sanzione, che è determinato con riguardo alla pena massima prevista dalla legge applicabile e non di quella concretamente applicata". Cfr. G. Strozzi – R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione Europea, Parte Istituzionale*, ed. VII, Giappichelli, Torino, 2016, p. 250.

([70]) Ciò si verificherebbe se la prevalenza del pericolo è particolarmente bassa per l'animale o merce in questione, o la sua distribuzione particolarmente scarsa o discontinua per valutare la presenza di organismi nocivi soggetti a quarantena o, a seconda del caso, eseguire analisi microbiologiche.

([71]) Cfr. B. Ciaccia Cavallari, *Prove documentali e consulenza tecnica nel processo per la tutela della proprietà industriale*, in *Riv. dir. proc. civ*., 2003, p. 1261 ss. Altresì, S. Bruno e P. Leanza, *La consulenza tecnica*, in AA.VV., *Le prove civili*, a cura di P. Leanza, ed. IX, Giappichelli, Torino, 2012, p. 337.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

con rituale avviso o attraverso forme di comunicazione adeguate al caso di specie[72].
Va tuttavia specificato che, a salvaguardia di interessi pubblici protetti, la richiesta di una controperizia da parte dell'operatore non potrà mai pregiudicare l'obbligo delle autorità di intervenire rapidamente per eliminare o limitare i rischi sanitari per uomo, animali e piante, o i rischi per il benessere degli animali o, per a OGM e prodotti fitosanitari, anche i "rischi per l'ambiente" (art. 35, comma 4, del reg. (UE) 2017/625).

8.- Il blocco ufficiale quale procedura anche a tutela dell'interessato

Quale vero e proprio strumento operativo, già tratteggiato nel reg. (CE) n. 882/2004 (art. 2, n. 13), il *blocco ufficiale* si conferma anche nel provvedimento del 2017, in una versione evidentemente potenziata, assumendo un definitivo carattere di misura preventiva.
In particolare, il blocco si realizza in una procedura mediante la quale "le autorità competenti fanno sì che gli animali e le merci soggetti a controlli ufficiali non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione; comprende il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti" (art. 3, n. 47).
Anche nella nuova versione, il blocco si distingue tra le attività di controllo quale singolare prescrizione da adottare su animali e merci in caso di necessità o urgenza, il che comporta comunque una limitazione - sia pure temporanea - per i beni dell'interessato, così come individuati e menzionati nel provvedimento comunicato alla parte. Il blocco, infatti, è un atto ufficiale ricorribile *ex se*, che può preludere anche a misure ben più gravose (come il sequestro)[73] o, in caso di regolare superamento della verifica ufficiale, allo "sblocco" di quanto prima vincolato, in attesa di un'adeguata destinazione di merci o animali interessati dalla procedura.
La durata del blocco è presumibilmente breve, vertendosi in una misura pur sempre transitoria su merci o animali; l'intrinseca temporaneità della procedura sembra allora consentire una distinzione - per natura e funzione - tra blocco e tradizionali misure reali, quali i sequestri, amministrativi o penali che siano[74]; il blocco ufficiale, infatti, per la sua tempestività può rivelarsi un'attività di controllo svolta anche nell'interesse dell'operatore (così come emerge dal considerando n. 39 del reg. (UE) 2017/625), oltre che uno strumento utile all'immediato accertamento di una potenziale non conformità. Ed infatti, da esso potrà dipendere anche la corretta qualificazione di eventuali irregolarità, se non siano ripristinate situazioni di conformità su merci o animali vincolati (ad esempio, documentale o d'identità)[75], significative per la cessazione della misura di blocco.
La procedura, come detto, potrà essere anche il prologo di altre attività cautelari, con più gravose conseguenze per l'operatore coinvolto: si pensi al sequestro di P.G., *ex* art. 354 c.p.p., o anche al

([72]) Sul punto si veda Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 26437 del 24.6.2016, per cui l'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. non prescrive la notifica dell'avviso in esame e non fissa particolari modalità esecutive al riguardo (anzi, nell'ipotesi del primo comma, prevede possa essere dato "anche oralmente"), di talché può essere utilizzato qualunque strumento idoneo a comunicare i dati necessari (Sez. 3, n. 9790 del 19.12.2014, *Arsena*, Rv. 262750; Sez. 3, n. 33318 del 28.11.2012, *Favaccio*, Rv. 257131).
([73]) Sul tema si rimanda amplius a V. Comi, *Sequestro e distruzione di merci: quali garanzie*, in AA.VV., *Merci illecite e contraffatte: sequestro e distruzione. Tra prassi operative e garanzie europee*, a cura di M. Antinucci, Aracne, Ariccia, 2012, pp. 67-73.
([74]) *Amplius* E. Amodio, *Dal sequestro in funzione probatoria al sequestro preventivo: nuove dimensioni della «coercizione reale» nella prassi e nella giurisprudenza*, in Cass. pen., 1982, p. 1072 ss.; P. Gualtieri, *Il sequestro preventivo tra carenze normative e (dis)orientamenti giurisprudenziali*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 145 ss. In ambito amministrativo, si veda F. Campobasso, *Sequestro amministrativo, Voce*, su www.altalex.com; ancora G. Napolitano, *Manuale dell'illecito amministrativo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 198.
([75]) L'art. 3 del reg.(UE) 2017/625 intende per «controllo documentale» la verifica dei certificati e degli attestati ufficiali e degli altri documenti, compresi i documenti di natura commerciale, che devono accompagnare la partita; per «controllo di identità»: un esame visivo per verificare che il contenuto e l'etichettatura di una partita, inclusi marchi su animali, sigilli e mezzi di trasporto, corrispondano alle informazioni contenute in certificati, attestati e altri documenti ufficiali di accompagnamento.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

sequestro preventivo di cui all'art. 321 c.p.p.; in caso di accertamento di illeciti amministrativi[76], invece, il blocco potrà precedere il sequestro delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, così come stabilito dall'art.13 della legge n. 689/81, non escluso che la misura in esame possa essere antesignana anche di un eventuale sequestro sanitario dei prodotti, a seguito di un controllo fisico sugli stessi[77].

Alla luce di quanto precede, andrebbe ribadito che il blocco ufficiale, sebbene sia anche orientato a favorire un immediato ripristino delle condizioni di regolarità, determina comunque un'indisponibilità (almeno temporanea) dei beni interessati, con effetti sostanzialmente paritetici a quelli di un sequestro[78]. Pertanto, eventuali manomissioni o ingiustificate rimozioni dei beni o dei sigilli, potrebbero determinare la contravvenzione prevista dall'art. 650 c.p., essendo la violazione dell'obbligo di blocco una vera e propria *inosservanza di un provvedimento dell'Autorità*. Pur tuttavia, non esclusa la più grave ipotesi di violazione di sigilli (art. 349 c.p.), non va dimenticato che l'ipotesi di cui all'art. 650 c.p. è stata ritenuta configurabile solo nel caso di inosservanza a provvedimenti contingibili e urgenti, adottati in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna specifica ipotesi normativa, restando estranea alla sfera di applicazione della norma incriminatrice, ad esempio, l'inottemperanza ad ordinanze sindacali, pur concernenti la materia dell'igiene pubblica, volte a dare applicazione a leggi o regolamenti autonomamente sanzionati[79].

Infine, andrebbe sottolineato come la naturale rapidità della procedura di *official detention* sembra, nella maggioranza dei casi, incompatibile con accertamenti di natura analitica che prevedano la revisione di analisi o necessitino di particolari approfondimenti; la durata del blocco, infatti, pare temporalmente plausibile in relazione ad analisi irripetibili, ad esempio quelle microbiologiche o da svolgersi nell'immediato e, magari, su campioni anche facilmente deteriorabili.

9.- Oggetto ed effetti del blocco ufficiale

L'ampliamento della fattispecie del blocco ufficiale - e del suo possibile campo di applicazione - tradisce l'intento del legislatore europeo di promuovere attraverso il reg. n. 625 un utilizzo più frequente di tale misura in sede di controllo ufficiale; questo, forse, nell'intento di limitare i sequestri ai casi più gravi e in presenza di concreti fondamenti cautelari. Pertanto, lo strumento in esame potrà acquisire una funzione più ampia rispetto a quella specifica del magazzinaggio delle merci in attesa di una loro decisione, ossia una funzione sistemica in ambito agroalimentare, potenzialmente incidente sull'effettività dei procedimenti sanzionatori o sulla deflazione del contenzioso. Il blocco, infatti, è destinato in via principale all'isolamento di merci o animali di provenienza extra-UE in caso di sospetta o acclarata non conformità, avvalorandosi in tal senso come misura molto efficace nelle fasi del controllo ufficiale frontaliero[80], utile anche per la sollecita attribuzione di eventuali responsabilità da fatto illecito.

([76]) In tema cfr. D. Di Girolamo, *La Corte Costituzionale si pronuncia su sanzioni amministrative e principio di retroattività della lex mitior*, su *Giur. pen. web*, n. 1-2017, p. 5, http://www.giurisprudenzapenale.com: "se è la stessa legge nazionale a qualificare l'illecito come penale, le garanzie sostanziali e procedurali operano senza necessità di ulteriori accertamenti". Nel caso inverso, secondo l'Autore, è necessario operare una ricognizione circa la "reale" natura dell'illecito e della sanzione "ai sensi della Convenzione, adottando i criteri elaborati dalla Corte EDU dalla storica sentenza Engel e successivamente costantemente adoperati dalla stessa, anche per giungere a classificare come sanzioni penali alcune tra quelle che l'ordinamento italiano qualifica quali mere misure amministrative".

([77]) Si tratta di un controllo di animali o merci e, se del caso, controlli degli imballaggi, dei mezzi di trasporto, dell'etichettatura e della temperatura, campionamento a fini di analisi, prova e diagnosi e qualsiasi altro controllo necessario a verificare la conformità alla normativa.

([78]) Sul tema si veda M. Antinucci, *Sequestro probatorio e procedimento per la distruzione delle merci illecite o contraffatte*, in AA.VV., *La giustizia penale differenziata. Gli accertamenti complementari*, coordinato da M. Montagna, in *Il processo penale*, diretto da A. Gaito e G. Spangher, Tomo III, Giappichelli, Torino, 2011, p. 829 ss.

([79]) Cfr. Cass. Pen., Sez. I, sent. n. 21652 del 24 maggio 2016, ove il fatto attribuito all'imputato (avere omesso il previo congelamento di prodotti ittici somministrati crudi) corrisponde alla violazione amministrativa di cui al d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193, art. 6, comma 5, e dunque, per il principio di specialità, non può essere considerato penalmente rilevante ex art. 650 c.p.

([80]) In tema, si rinvia a F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2009, pp. 15-23.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018
62

In particolare, l'art. 65 del reg. (UE) 2017/625 prevede l'adozione del blocco nei casi di "sospetta non conformità", il che comporta un'immediata intensificazione dei controlli per confermare il sospetto (e, quindi, per adottare un eventuale sequestro dopo il blocco) o dimostrarne l'eventuale infondatezza (in tal caso, con immediato svincolo dei beni dell'interessato). Le autorità, ove opportuno, intensificano i controlli ufficiali sulle partite aventi la stessa origine o impiego, se hanno motivo di sospettare pratiche fraudolente o ingannevoli da parte dell'operatore responsabile della partita, generanti cioè la percezione di una falsa apparenza esteriore[81], o se i controlli ufficiali inducono a ritenere che la normativa sia stata violata gravemente o ripetutamente. Questo significa che, nel caso di specie, possono attivarsi contestualmente al blocco anche procedimenti sanzionatori di natura amministrativa, per i casi ad esempio di inosservanza dell'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011 circa le pratiche leali d'informazione[82]. Pur tuttavia, il riferimento del legislatore alla "gravità" delle violazioni lascia intendere la possibile esistenza di una notizia di reato, ove l'illecito assuma la dimensione, ad esempio, di una frode in commercio (art. 515 c.p.), il che comporta l'avvio di un procedimento per le indagini preliminari e la possibile notifica di un sequestro penale.

L'art. 66 del reg. (UE) n. 625 del 2017 stabilisce, come detto, le "misure da adottare in caso di partite non conformi che entrano nell'UE", prescrivendo che le autorità dispongano il blocco di qualsiasi partita di animali o merci che entra nell'UE non conforme alla normativa alimentare, rifiutandone addirittura l'ingresso nel territorio europeo. Le autorità dovranno sottoporre le partite, a seconda dei casi, a isolamento o quarantena e gli animali che ne facciano parte dovranno essere tenuti, curati o accuditi in condizioni adeguate in attesa di ulteriore decisione[83]. Inoltre, gli addetti alla vigilanza potranno ordinare all'operatore responsabile della partita di distruggerla o rinviarla al di fuori dell'UE; parimenti, sottoporla a un trattamento speciale o a qualsiasi altra misura necessaria per garantire la conformità alla normativa e, ove opportuno, decidere di destinare la partita ad usi diversi da quelli previsti originariamente[84].

L'art. 67 del reg. (UE) 2017/625 prevede altresì "misure da adottare in relazione ad animali o merci che entrano nell'UE da paesi terzi che comportano un rischio"; ciò riguarda i casi più gravi di rischi sanitari per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a OGM e fitosanitari, anche per l'ambiente. Le autorità deputate al controllo, stavolta, dovranno trattenere la partita, imponendo "senza ritardo" il blocco con una finalità precisa, ossia la distruzione dei beni vincolati[85], adottandosi contestualmente tutte le misure necessarie a proteggere la sanità umana, animale o vegetale, il benessere degli animali o l'ambiente. Ove invece sia accertato un caso di non conformità, ai sensi dell'art. 138 del reg. (UE) 2017/625 le autorità dovranno invece intraprendere ogni azione necessaria per determinarne "origine" ed "entità" del fatto illecito, dunque verificare anche la docu-

---

([81]) Sulla possibile inerenza della frode in pubbliche forniture, si veda V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Cedam, Padova, 2003, p. 260; l'uso del termine "si attaglia al caso in cui l'acquirente non sia un privato qualunque, ma lo Stato, un ente pubblico ovvero un'impresa esercente servizi pubblici o di pubblica utilità". Sulla frode, invece, L. Conti, *Frode in commercio e altri attentati alla fiducia commerciale*, in *Digesto disc. pen.*, V, Torino, 1991. Sulle frodi sanitarie, v. S. Corbetta, *I delitti contro l'incolumità pubblica*, Tomo II: *I delitti di comune pericolo mediante frode*, in *Trattato di diritto penale*. *Parte Speciale*, diretto da G. Marinucci ed E. Dolcini, Cedam, Padova, 2014, passim.

([82]) L'art. 3 del D. L. vo n. 231/2017 riguarda la *violazione delle pratiche leali di informazione*, di cui all'art. 7 del reg. UE n.1169/11, prevedendo "salvo che il fatto costituisca reato e ad esclusione delle fattispecie specificamente sanzionate dalle altre disposizioni del presente decreto", la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 a 24.000 euro".

([83]) Nel caso l'autorità ordini all'operatore coinvolto di intraprendere una o più azioni, può eccezionalmente autorizzare che l'azione sia intrapresa solo riguardo a una parte della partita, a condizione che la distruzione parziale, il rinvio, il trattamento speciale o le altre misure: a) siano tali da garantire la conformità; b) non comportino un rischio sanitario per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a OGM e fitosanitari, anche per l'ambiente; c) non perturbino l'esecuzione dei controlli.

([84]) Le autorità notificano immediatamente qualsiasi decisione di negare l'ingresso ad una partita: a) alla Commissione; b) alle autorità competenti degli altri Stati membri; c) alle autorità doganali; d) alle autorità competenti del paese terzo di origine; e e) all'operatore responsabile della partita.

([85]) Cfr. F. Giunchedi, *Gli accertamenti tecnici irripetibili (tra prassi devianti e recupero della legalità)*, Utet Giuridica, Torino, 2009, p. 87.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

mentazione inerente la rintracciabilità di animali o merci sottoposti a blocco.
Tale verifica è il preludio per stabilire correttamente le responsabilità dell'operatore, ciò imponendo anche un eventuale scambio di informazioni tra autorità competenti dei Paesi coinvolti[86], non esclusa l'adozione di misure opportune affinché l'interessato prevenga future e similari non conformità[87], attraverso specifiche procedure di prevenzione in autocontrollo.

10.- Conclusioni

Con il reg. (UE) 2017/625 si assiste a una riforma epocale nel sistema dei controlli ufficiali, che investe non solo la naturale area di destinazione del provvedimento, ma anche il ruolo dell'interessato, sottoposto alle attività di verifica.
Basti pensare che all'art. 66, comma 3, di tale provvedimento è previsto che, prima di ordinare all'operatore di intraprendere un'azione correttiva, l'autorità debba addirittura "consultare" l'interessato, a meno che non sia necessaria un'azione immediata per rispondere a un rischio sanitario per l'uomo, per gli animali e per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a OGM e fitosanitari, anche per l'ambiente.
Le nuove prescrizioni ricoprono tutte le possibili aree della vigilanza, così come attestato nel considerando n. 17 del regolamento n. 625, ove si specifica che, nella legislazione dell'UE in materia di filiera agroalimentare, esistono varie disposizioni la cui verifica dell'esecuzione non è stata disciplinata *in toto* o in parte dal reg. (CE) n. 882/2004. Tale lacuna viene colmata con il nuovo provvedimento sui controlli, il cui campo di applicazione è evidentemente più ampio rispetto a quello del reg. (CE) n. 882/2004; l'area della vigilanza, infatti, non è più incentrata sulle verifiche del prodotto in sé (alimenti o mangimi), ma stavolta è dimensionata sulla *filiera* e addirittura sui collegati profili ambientali. Questo accrescimento comporta in capo alle autorità di controllo la considerazione di aspetti decisamente più articolati per individuare la responsabilità di imprese e operatori coinvolti a vario titolo nelle attività di verifica[88].
La più incisiva apertura al settore propriamente agricolo, ad esempio, imporrà una riconsiderazione del ruolo che le imprese di tale comparto svolgono in funzione della sicurezza; in proposito, non andrebbe ignorata la portata del considerando n. 9 del reg. (UE) 2017/625, circa la conformità dei prodotti fitosanitari impiegati e, meglio ancora, sull'elevato livello di protezione della salute umana e animale e dell'ambiente, attraverso la valutazione dei rischi procurati da tali prodotti.
E' questo, invero, uno dei casi previsti dal nuovo regolamento per affinare la vigilanza nell'intera filiera, nell'obiettivo di un miglior funzionamento del mercato dell'UE sin dal settore primario[89], anche mediante l'armonizzazione delle norme sull'immissione in commercio dei fitosanitari.
Più in generale, l'auspicata "cooperazione" da parte degli interessati alle attività di vigilanza, sia pure in forme e modalità realmente esplicabili, consente di affermare la natura tendenzialmente dialogica del nuovo controllo, in presenza di facoltà partecipative

([86]) Essenziale è la condivisione tra Stati delle notizie in possesso delle autorità (c.d. information sharing); sotto il profilo sostanziale, cfr. A. Bernardi, *Strategie per l'armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Riv. dir. pen. econ.*, 2002, p. 789.
([87]) Gli addetti alla vigilanza trasmettono all'operatore o a un suo rappresentante la notifica scritta della loro decisione concernente l'azione o il provvedimento da adottare, unitamente alle relative motivazioni. Parimenti, secondo l'art. 7 del reg. 2017/625, informazioni sul diritto di ricorso contro tali decisioni, sulla procedura e sui termini applicabili a tale diritto.
([88]) Cfr. I. Canfora, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p. 14: per responsabilità di filiera, si intende "in senso atecnico, quell'insieme di obblighi imposti alle imprese che operano nella catena di produzione alimentare, attraverso i quali il diritto comunitario ha voluto attraverso l'inquadramento del Reg. 178/02, realizzare una attribuzione di responsabilità in capo alle imprese per garantire il rispetto dei requisiti di sicurezza degli alimenti".
([89]) Secondo il considerando n. 22 per la verifica della conformità alle norme sull'OCM dei prodotti agricoli (seminativi, vino, olio d'oliva, ortofrutta, luppolo, latte e prodotti a base di latte, carne di manzo e di vitello, carni ovine e caprine e miele) esiste già un sistema di controlli consolidato e specifico. Il presente regolamento non dovrebbe quindi applicarsi alla verifica della conformità al reg. (UE) n. 1308/2013, salvo se i controlli svolti in relazione alle norme di commercializzazione - *ex* reg. (UE) n. 1306/2013 - indichino possibili casi di pratiche fraudolente o ingannevoli.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

più distinte in capo agli operatori, attribuite anche in presenza di sospette o acclarate non conformità[90].
In definitiva, il reg. (UE) 2017/625 sembra meglio assicurare il rapporto - spesso complicato - tra addetti al controllo e operatori del settore; questi ultimi, come si è visto in tema di controperizia e blocco, non sembrano più relegabili in una dimensione passiva, ma acquistano invece una nuova luce, essendo onerati di concreti atti d'impulso verso le autorità competenti e, in generale, beneficiati da definite forme di partecipazione[91].
In tal senso, può convenirsi che il nuovo provvedimento sui controlli potrà anche consentire un più giusto bilanciamento tra diritti di difesa e ragioni di pubblico interesse[92], a tutto vantaggio di una ponderata formazione della prova, a seguito di più efficaci accertamenti nel settore agroalimentare[93].

ABSTRACT

Reg. (EU) 2017/625 represents an epochal reform in the system of official controls. It invests not only the natural area of destination of the provisions, but also the role of the interested party that is subjected to the verification activities.
In fact, the control is no more focuses just on the product itself, but also on the agri-food chain and on broader environmental profiles.
This new situation implies the consideration of more complex aspects, also as regards the responsibility of the companies and the operators involved in control activities.
The increased attention to the agricultural sector will impose a reconsideration also of the role of the subjects of that sector especially if they are interested in supervision.
The new provision on controls will also allow a fairer balance between defense rights and reasons of public interest, to the benefit of a careful course of the tests, following more balanced assessments in the agri-food sector. Examples of this renewal are the "official detention" and the "second expert opinion".

□

(90) Tra altri, si veda V. Pullini, *Controlli ufficiali di natura amministrativa ed attività d'indagine in sede penale. Indisponibilità degli alimenti deteriorabili alla revisione di analisi e garanzie difensive dell'o.s.a. in rapporto alla normativa europea e nazionale di settore*, in *Alimenta*, n. 7/8-2015, p. 153: "la regola base è che, in sede ufficiale di campionamento ed analisi, a tutti gli o.s.a. deve essere assicurato e garantito il diritto ad un 'ulteriore parere di esperti', il quale altro non è che la previsione del diritto al contraddittorio tecnico, parte del diritto alla difesa cui l'ordinamento UE riconosce valore di diritto fondamentale".
(91) Cfr. V. Rubino, *Controlli ufficiali e garanzie difensive nella tutela multilivello del diritto di difesa*, in *Alimenta*, n. 7/8-2015, p. 147 ss.
(92) Vedasi L. R. Perfetti, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione: premesse ad un diritto amministrativo dell'alimentazione*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2014, I, pp. 3-20.
(93) Sull'evoluzione tecnica ed economica del settore, si rimanda esemplarmente a L. Costato, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2004, p. 122.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Sugli Organismi di controllo

Alberto Germanò

1.- Segni di qualità e organismi di controllo nel diritto UE e nazionale

A tutela dei consumatori e della leale concorrenza fra le imprese, è necessario che i prodotti ad indicazione geografica e quelli dichiarati biologici, per poter essere immessi nel mercato con i segni Dop, Igp e biologico, siano realizzati secondo i rispettivi disciplinari. E' dunque necessario un controllo ufficiale. Secondo il diritto dell'Unione europea ogni Stato membro deve designare l'autorità competente allo svolgimento dei controlli ufficiali intesi a verificare l'adempimento degli obblighi connessi ai regimi di qualità Dop e Igp (art. 36, Reg. 1151/2012) e al regime della produzione biologica (art. 27, Reg. 834/2007)[1]. L'Autorità pubblica designata dallo Stato può delegare determinati compiti riguardanti i detti controlli ufficiali ad uno o più organismi delegati (art. 5, Reg. 882/2004 e, dal 14 dicembre 2019, art. 26, Reg. 2017/625[2]).
Quanto all'Italia, occorre precisare che essa, per rispettare l'obbligo di "sorvegliare" sul proprio territorio il corretto uso delle indicazioni geografiche, ha dettato specifiche disposizioni con l'art. 53 della legge 24 aprile 1998 n. 128[3]. A tale disposizione occorre aggiungere quanto stabilito per le Dop e le Igp relative ai vini dall'art. 62 della legge 12 dicembre 2016 n. 238 dettante la Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino, nonché, quanto alla produzione biologica, l'art. 1 del d.lgs. 220/1995. L'Autorità pubblica designata dallo Stato membro può accreditare "organismi delegati" per lo svolgimento delle funzioni (di certificazione e) di controllo, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 53 legge 128/1998, dell'art. 64 legge 238/2016 e dell'art. 3 d.lgs 220/1995.
Nel nostro Ordinamento il MiPAAF è l'autorità nazionale preposta al coordinamento dei controlli nella materia agroalimentare, è responsabile della vigilanza sugli organismi di controllo[4]. Il controllo è esercitato da autorità pubbliche o da organismi privati autorizzati indicati dalle Regioni (comma 9, art. 53, legge 128/1998), previa valutazione di determinati requisiti tra cui quello del rispetto della norma europea EN 45011 (comma 2, art. 53 citato)[5]. La scelta dell'organismo privato, da cui l'operatore deve essere controllato e certificato, è effettuata tra quelli iscritti nello "Elenco degli organismi di controllo privati per le Dop, Igp e Stg" per quanto attiene ai prodotti con indicazione geografica (comma 8, art. 53 citato)[6].

([1]) Ed ancora vi è un'autorità pubblica incaricata da ogni Stato membro ad adottare le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito di dop e di igp prodotte o commercializzate in tale Stato membro (art. 13.3 Reg. 1151/2012).
([2]) Il Reg. 882/2004 verrà sostituito dal Reg. 2017/625 del 15 marzo 2017 (relativo ai controlli ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi) a partire dal 14 dicembre 2019 (v. art. 146 del Reg. 2017/625).
([3]) La disposizione è stata modificata dall'art. 14 della legge 21 dicembre 1999 n. 526.
([4]) V., in proposito, l'art. 53 della legge 128/1998 sul MiPAAF come autorità preposta ai controlli sui prodotti alimentari a indicazione geografica. Per analoga indicazione si ricordano l'art. 1 del d.lgs sul biologico e l'art. 62 della legge 238/2016 per i vini. E' utile notare ancora che come organi del Ministero sono stati istituiti: il Comitato nazionale vini dop e igp, con "competenza consultiva e propositiva in materia di tutela e valorizzazione qualitativa e commerciale dei vini a dop e igp" (art. 40, legge 238/2016) e l'Unità nazionale di coordinamento della vigilanza sulle strutture autorizzate a svolgere il controllo e la certificazione dei prodotti biologici (d.m. 27 agosto 2004).
([5]) Per il settore vinicolo v. l'art. 64 della legge 238/2016, secondo cui "la verifica annuale del rispetto del disciplinare nel corso della produzione e durante e dopo il confezionamento del vino è effettuata da autorità pubbliche e da organismi di controllo privati, ai sensi dell'art. 2, par. 2, n, 5, del Reg. 882/2004, che operano come organismi di certificazione secondo i criteri fissati nell'art. 5 dello stesso regolamento"; essendo stabilito che gli organismi di controllo privati "devono essere accreditati in base alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17065:2012"; mentre le autorità pubbliche "devono essere conformi ai requisiti previsti ai punti 5.1, 6.1, 7.4, 7.6, 7.7, 7.8, 7.12 e 7.13 della stessa norma UNI CEI EN ISO/IEC 17065:2012". La vigilanza sugli organismi di controllo autorizzati è esercitata dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari-ICQRF", che è un dipartimento del MiPAAF (comma 17 dell'art. 64 della legge 238/2016).
([6]) Per il comma 12 dell'art. 64 della legge 238/2016 sui vini, "la scelta dell'organismo di controllo è effettuata dai soggetti proponenti le registrazioni, contestualmente alla presentazione dell'istanza di riconoscimento della DO o dell'IG e, per le denominazioni o indicazioni già riconosciute, dai consorzi di tutela incaricati dal Ministero".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

E' stabilito che vi debba essere un solo organismo di controllo per ogni IG riconosciuta (comma 11, art. 53 citato)[7].

2.- I soggetti "a monte" del sistema di controllo: il MiPAAF e i soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni

L'organismo di controllo si interfaccia, a monte, con l'autorità pubblica designata al coordinamento dei controlli, cioè con il MiPAAF nelle fattispecie agroalimentari; e, a valle, con gli imprenditori – detti "operatori" – che gli hanno chiesto di certificare, innanzitutto, il loro rispetto dei disciplinari produttivi e, poi, di sottoporli a controllo per la conferma della certificazione.
Per quanto concerne il rapporto con il MiPAAF è opportuno rammentare che sempre più spesso l'esercizio di pubbliche funzioni viene affidato a soggetti con personalità giuridica di diritto privato, anche in applicazione del principio di sussidiarietà[8]. In altre parole, per ragioni di efficienza e di economicità avviene che le amministrazioni pubbliche provvedano all'esercizio delle proprie funzioni anche avvalendosi di soggetti privati, i quali agiscono in funzione strumentale della pubblica amministrazione mediante organizzazione e mezzi propri.
Ciò si verifica ogni volta che, in applicazione dell'art. 5 del Reg. 882/2004 e, nell'immediato futuro, dell'art 28 del Reg. 2017/625, lo Stato membro deleghi determinati compiti riguardanti i controlli a organismi (anche) privati. Questi, però, per ricevere la delega (art. 5, Reg. 882/2004; art. 28, Reg. 2017/625) devono avere determinati requisiti di competenze, attrezzature, infrastrutture, personale e conformità alle norme pertinenti ai compiti delegati tra cui quella EN ISO/IEC 17020, nonché essere imparziali ed esenti da qualsiasi conflitto di interesse (art. 29 Reg. 2017/625). Per il mancato rispetto degli obblighi posti a loro carico dall'art. 32 dello stesso regolamento, gli Organismi di controllo possono subire la revoca della "delega" con provvedimento dell'Autorità, la quale, ai fini della vigilanza, ha l'obbligo di organizzare audit o ispezioni (art. 33 Reg. 2017/625).
E' bene notare la parola "delega"[9]: il termine consente di cogliere ictu oculi il senso dell'affidamento, al soggetto "delegato", delle funzioni del "delegante".
Poiché dette funzioni sono di diritto pubblico, il "delegato", benché soggetto privato, è investito della funzione di dare certezza pubblica della conformità dell'attività degli operatori ai relativi disciplinari Dop, Igp e biologico a cui si devono attenere. In altre parole, un dato soggetto privato viene "rivestito" di sostanziale pubblicità, sicché gli atti da esso adottati hanno natura amministrativa sottoposti ad impugnazione per gli stessi vizi degli atti della Pubblica Amministrazione[10].

3.- I soggetti "a valle" del sistema di controllo: organismi di controllo e rapporto contrattuale di diritto

([7]) La disposizione è ribadita dal comma 14 dell'art. 64 della legge 238/2016 sui vini: "Ogni produzione riconosciuta è soggetta al controllo di un solo organismo di controllo". Oltre tali autorità pubbliche e organismi privati autorizzati e ben distinti da essi, vi sono Consorzi, costituiti ai sensi dell'art. 2602 cod. civ., a cui è assegnata la tutela delle dop e igp: si tratta, più precisamente, dei c.d. Consorzi di tutela, le cui funzioni sono "la tutela, la promozione, la valorizzazione, l'informazione del consumatore e la cura generale degli interessi relativi alle denominazioni" geografiche (comma 15, art. 53 citato). Ai Consorzi di tutela la legge 238/2016 sui vini dedica i dodici commi dell'art. 41, nonché gli artt. 81 e 82: nei primi è sostanzialmente ribadita la normativa del 15° comma dell'art. 53 della legge 128/1998; nei secondi sono stabilite (nuove) disposizioni sulla tutela dei consorzi incaricati dei controlli e sulle sanzioni per le eventuali inadempienze commesse dai consorzi di tutela.
([8]) Con il termine "sussidiarietà" ci si riferisce al ruolo suppletivo delle competenze dell'autorità centrale rispetto a quelle decentrate (c.d. sussidiarietà verticale), nonché al ruolo suppletivo di soggetti privati rispetto a quelli pubblici che hanno, però, il ruolo sussidiario del coordinamento (c.d. sussidiarietà orizzontale).
([9]) La nostra legge 128/1998 usa il termine "autorizzazione" a svolgere l'attività di controllo, ma la sostanza è la stessa. In altre parole, funzioni pubbliche vengono affidate ai soggetti privati "autorizzati" alla certificazione e al controllo.
([10]) Proprio per tale "natura" pubblica degli Organismi di controllo il TAR Friuli Venezia Giulia con la sentenza 19 giugno 2014 n. 125 ha affermato che, in forza della legge 241/1990 di disciplina dell'accesso agli atti amministrativi, l'Istituto Nord Est Qualità (INEQ) e l'Istituto Parma Qualità (IPQ) avevano il dovere dell'ostensione degli atti alla richiedente società Assec Srl Società agricola esercente attività di allevamento e vendita di suini destinanti a diventare prosciutti San Daniele e Parma che i predetti INEQ e IPQ avevano sottoposta a controllo e sanzionata per una pretesa non conformità, al disciplinare produttivo Dop, del sistema di allevamento impiegato.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

privato con gli operatori controllati

Quanto al rapporto a valle, cioè con l'operatore soggetto al controllo, va premesso che l'organismo di controllo è stato scelto (dal singolo produttore in caso di prodotti biologici, ovvero per l'intera denominazione in caso di prodotti DOP o IGP) perché innanzitutto controlli e poi certifichi il rispetto dei disciplinari di produzione di qualità. Il rapporto che si instaura fra controllore e controllato è certamente di diritto privato essendo, entrambe le parti, soggetti privati legati tra di loro da contratto, e più precisamente dal contratto con cui l'operatore si sottopone volontariamente alla vigilanza dell'Organismo e al suo potere di irrogargli le misure tipizzate, nel loro contenuto, dalla legge in caso esso ravvisi delle non conformità ai relativi disciplinari a cui l'operatore deve attenersi nell'esercizio dell'attività.
Il fatto, però, è che l'organismo di controllo svolge, come si è detto, funzioni delegategli dalla pubblica amministrazione, cioè che nella specie si ha esercizio privato di funzioni pubbliche. La conseguenza è che diventa essenziale accertare se, nell'ipotesi di un contrasto tra l'organismo di controllo e il singolo operatore, ricorrano, o meno, indici di pubblicità, ovverosia se la questione trascenda il rapporto privatistico che li lega. Con l'ulteriore conseguenza che se detti indici ricorrano e se il contrasto sfoci in una lite, la competenza sarà del giudice amministrativo.
In definitiva, nel caso in cui l'Organismo di controllo, dopo avere accertato il mancato rispetto del disciplinare produttivo, abbia sospeso o escluso l'operatore dal circuito, ad esempio, del biologico[11], è certo che la funzione sanzionatoria esercitata dell'Organismo di controllo trascende il rapporto contrattuale di diritto meramente privato ed è, invece, espressione della funzione pubblica di controllo delegatagli. Eguale è la conclusione nell'ipotesi in cui l'Organismo di controllo abbia contestato il sistema di produzione da parte dell'operatore perché non conforme a specifici disciplinari Dop[12].

ABSTRACT

Il Regolamento (UE) 2017/625 (che entrerà in applicazione il 14 dicembre 2019 in sostituzione del Reg. 882/2004, salve talune disposizioni aventi applicazione con diversa decorrenza) disciplina – fra l'altro - il sistema di controllo della produzione e commercializzazione dei prodotti agroalimentari Dop, Igp e biologici. Un sistema di "forte" controllo di siffatti prodotti è, invero, necessario per garantire la verità della corrispondenza dei segni al reale, e ciò nell'interesse non solo dei consumatori, ma anche dei produttori.
Ovviamente la normativa UE trova applicazione nel nostro Ordinamento, che ha emanato la legge 128/1998 (modificata dalla legge 526/1999) per le indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari diversi dal vino, la legge 238/2016 per le indicazioni geografiche dei vini, ed il d.lgs. 220/1995 (da ultimo sostituito dal d.lgs. 20/2018) per i segni dei prodotti biologici.
A monte del sistema italiano vi è il MiPAAF, il quale delega il controllo ad autorità pubbliche e ad organismi di diritto privato, ai quali è stato affidato l'esercizio di pubbliche funzioni. A valle del sistema italiano vi sono i singoli "operatori", i quali si rapportano con gli organismi di controllo in un rapporto contrattuale di diritto privato, che però può, nel caso concreto, essere espressione della funzione pubblica di controllo con conseguente – nell'ipotesi di contestazio-

(11) E' il caso affrontato dal Trib. di Bologna che, con sentenza 28 gennaio 2016 n. 3181, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione a favore del giudice amministrativo, proprio perché l'applicazione delle sanzioni ex art. 4 del d.lgs. 220/1995 in attuazione del Reg. 2092/1991 in materia di produzione biologica è espressione di quella potestas di controllo naturalmente spettante alla P.A. e da essa delegata all'organismo privato.
(12) E' il caso risolto dal TAR Lazio, Sezione Seconda Ter, 26 marzo 2013 n. 3125, relativo ai provvedimenti emessi dall'Istituto Nord Est Qualità (INEQ) e dall'Istituto Parma Qualità (IPQ) nei confronti di imprese agricole di allevamento di maiali destinati alla produzione di prosciutti Dop San Daniele e Parma, perché non conformi ai rispettivi disciplinari di produzione per l'utilizzo di verri non appartenenti al tipo genetico preso in considerazione dai detti disciplinari.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

ne di un provvedimento di sospensione o di espulsione dal sistema – giurisdizione amministrativa.

Regulation (EU) 2017/625 (which shall apply from 14 December 2019, except otherwise provided for in article 167, and will supersede Reg. No 882/2004) set – among others – the rules applicable to the official controls performed for the verification of compliance with the rules in the areas of organic production and labelling of organic products, use and labelling of PDO, PGI and traditional specialities guaranteed.
A system of "strong" official control is necessary to guarantee that food products using those quality names are in compliance with respective product specifications, in the interest both of consumers and of producers.

Eu rules are applied in Italy, which introduced Law No 128/1998 (modified by Law No 526/1999) on PDO and PGI, Law No 238/2016 on quality wines, and Leg. Decree No 220/1995 (recently superseded by leg. Decree No 20/2018) for organic products.
The Central Authority in Italian is the Ministry for Agricultural, Food and Forestry Policies, which delegates the official controls to public authorities or to private bodies exercising public functions.
Single producers enter in a private law contractual relation with the private bodies, which perform a public function when they exercise control on the respect of the product specifications. As a consequence, cases of judicial conflicts regarding decisions of the private certification bodies on the compliance or non-compliance of product specifications by the producers are assigned to the administrative courts.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

The evolution of China's food control system and its implications for a future EU-China food trade relationship

Antonietta Lupo

1.- Introductory remarks

With increase of the globalized market, the supply chain transcends international borders.
Consumers benefit from worldwide trade through lower prices, year-round supplies and a greater quality and variety of food. At the same time, however, globalization of the food supply could introduce new food safety risks, revive previously controlled risks and spread contaminated food wider.
Food safety hazards are one of the fundamental risks to public health that have grown into a top concern in both domestic and global food markets. In response, governments have recognized a responsibility to establish an effective domestic food control system that ensures food safety "from farm to table". The development of relevant and enforceable food laws and regulations is an essential component of a modern food control system.
National food legislations have evolved spontaneously and independently over the last forty years, reflecting a blend of scientific, societal, political and economic forces and the inevitable effect of creating quite different sets of standards.
The different perception of the food safety risks among the countries and different food safety standards by individual nations have had the effect of becoming "technical barriers to trade" for both importing and exporting countries, leading a persistent trade frictions and even reducing food trade.
The creation of the World Trade Organisation (WTO) and the adoption of the Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) measures have provided an opportunity to enhance trade based on the agreed standards of the *Codex Alimentarius*[1]. More precisely, member countries are encouraged to use international standards, guidelines, recommendations and measures which result in higher standards if there is a scientific justification.
Although these standards might appear to present a rationale framework for the improvement of international food trade, in practise they may be difficult to apply[2]. Notably, there are many new or fast developing food safety risks, like the "dioxin" and "BSE" and "GMO" crisis, for which the level of scientific understanding is insufficient to undertake a rigorous risk analysis.
On a parallel perspective, some multinational companies, that desire to exceed the regulatory requirements for food safety, have make efforts on setting Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) based standards for certifying company's food management system[3]. It is evident that development of private standards by large international companies with specific audit requirements generates further heterogeneity in international food trade. This demonstrates the need of establishing clearly defined and harmonized standards and procedures, which, respecting international trade, allow the national authorities to identify the most effective measures to prevent, reduce or eliminate a risk for human health and to manage food crises efficiently.
In this risk society, responding to various domestic public health issues[4] and the additional challenges

(1) The *Codex Alimentarius* recognises that "governments have the right to adopt regulations to protect human […] health – including food safety regulations […] – and to establish the levels of protection from risk they deem appropriate". See *WTO Sanitary and Phytosanitary Agreement*, "Provisions, Basic rights and Obligations", Introductory part, 1995.
(2) See S. Henson - J. Caswell, *Food safety regulation: an overview of contemporary issues, Food Policy*, 1999, 24 (6): 589-603.
(3) J. Lu – R. Gilmore, *Regimes: A patchwork of surveillance and enforcement mechanisms*, The China path to global food safety, August 2011, online at www.globalsafefood.org.
(4) The most known example is the 2008 milk scandal, where an estimated 300,000 infants were fed milk contaminated with melamine (MOH, (2008), *Ministry of Health announcement on 'Sanlu' formula*, 2 December 2012). Apart from this incident, others have included the finding of pesticides in jam; the production of pork with paraffin and industrial salts camouflaged for beef; the use of oil derived from slaughterhouse fats or similar residues from the sewers of gastronomy and street vendors. In this respect see, L. Wu – Y. Zhong – L. Shan – W. Qin, Public *risk perception of food additives and food scares*. *The case in Suzhou*, China, Appetite, 2013, 2, 70.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

posed by a gradual expansion of its economy in international markets, China has implemented new food safety laws to improve its food safety control system and reduce national and international concerns.
This review process has pushed many countries, among them the Europe, to intensify trade relations with China with the aim of ensure important economic benefits to its business operators.
We must not forget that, over the years, Europe and China have already signed sectoral agreements, such as the Customs Cooperation Agreement, which provides for reinforced EU-China cooperation on Intellectual Property Rights (IPR) controls and supply chain security.
However, many trade barriers relating to safety issues, standardization and traceability (including fraud) in agri-food products persist and hamper trade predictability. In addition, there is a need to contribute to the prevention of major food safety crisis throughout the whole food chain, to meet consumer expectations for international standards.
Starting from these premises, the main objective of this paper is to explore the China's food control system as a case study to examine the Chinese way of combating food safety risks. The European experience will be used as a comparison to check the possibility of a future and effective EU-China food safety trade relationships.

2.- China food safety legal and regulatory system: a framework in transition

As already pointed out, the last few years have seen a series of food safety incidents reported in the Chinese and international media, raising consumers' concerns both domestically and abroad.
Spurred by a widely publicized recall of food in the US[5] and EU[6], China has implemented, during the years, its food safety laws and management systems to improve its national food safety control system, in accordance with international standards.
Notably, the Chinese legislator has drawn inspiration from the European Rapid Alert System, adopting from the outset a very broad interpretation of the concept of food security, referring to all phases of production, processing and distribution of foodstuffs.
However, until 2009, the notion of "food safety" was not prevalent in China. Before the promulgation of 2009 Food Safety Law (FSL)[7], indeed, China had three national food standard systems, each based on different national laws and with different responsible ministries. In addition to the Food Hygiene Standards promulgated by the Ministry of Health based on the Food Hygiene Law (FHL)[8] issued in 1995, there also were Food Quality Standards promulgated by AQSIQ based on the Product Quality Law[9], as well as the Agricultural Products Quality and Safety Standards promulgated by the Ministry of Agriculture based on the Agricultural Product Quality Safety Law[10]. All three sets were national standards and all were mandatory with hygiene indicators (e.g., total bacteria count) and safety indicators (e.g., limit for lead). However, these three sets of standards did not converge and in some cases, they contradicted each other. The biggest problem was the boundary between hygiene standards and quality standards was unclear.
This put the Chinese food business in a very difficult situation.
A new era of food safety regulation was introduced by subsequent Food Safety Law ("FSL 2009"), the first "Food Safety Law" in China's regulatory history in the real sense[11], that regulated, as the first, food

([5]) See the following link: http://www.accessdata.fda.gov/cms_ia/default.html. In 2007, dogs and cats in the United States began dying because of the use of adulterated ingredients imported from China. In this respect see, D. Thompson - H. Ying, *Food safety in China: new strategies, Global Health Governance*, 2007, 2, 1-19.
([6]) See the following link: http://webgate.ec.europa.eu/faff-window/portal/?event=SearchForm&cleanSearch=1#.
([7]) For Food Safety Law see the following link: http://apps.fas.usda.gov/gainfiles/200903/146327461.pdf.
([8]) For Food Hygiene Law see the following link: http://www.gov.cn/banshi/2005-08/01/content_18960.htm.
([9]) For Product Quality Law see the following link: http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/jgfl/zfdcs/zcfg/201210/t20121017_265702.htm.
([10]) For Agricultural Products Quality and Safety Law see the following link: http://www.gov.cn/flfg/2006-04/30/content_271633.htm.
([11]) J. H. Liu, *The six major bright spot of Food Safety Law*, Cina.Com, 5 April 2009, online at http://news.022china.com/2009/04-05/57452_0.html Accessed 26.09.12.

safety instead of "food hygiene" and established a risk analysis system centred on precaution[12].

Even though the FSL have made lots of improvements, several shortcomings remained above all in the structure of food safety management. It has been noted[13], for example, that FSL has reduced the numbers of relevant governments and has specified the responsibility for each government, but it didn't abandon the old segmented supervision system.

Moreover, FSL didn't define the responsibilities of competent authorities for each step of the food chain, so within the them there have been subdivisions which have had some gaps.

Since 2013, China has been undergoing massive legal reform. Following this trend the legislature promulgated the FSL 2015 on October 1, 2015 that is claimed to be the strictest food safety law in Chinese history.

The FSL 2015 marked a transition from a demonstrative preventive food safety management regime to a more effective precautionary regime[14], adding the precautionary principle as one of its overall principles and specific provisions in order to carry out it[15].

The amended law places more emphasis on the supervision and control of every step of food production, distribution, sale and recall, resolving to unify existing standards and address missing ones. More specifically, it has been harmonizing and consolidating nearly 5,000 existing food standards[16].

Further, in creating a considerable number of new standards, two areas have received sustained attention: items in the general standards category and products implicated in known food safety incidents or with potential risks for high consumption within the product standard category[17]. Notably, compliance with national standards now unequivocally extends to imported products.

Pursuant to Articles 92 and 93 of the amended Food Safety Law, imported food and food additives, and food-related products must comply with China's national food safety standards.

In the case of importing food for which national food safety standards are not available, overseas exporters, overseas producing enterprises or their entrusted importers submit their implemented national (regional) standards or international standards to the health administration under the State Council. The health administration, under the State Council, reviews relevant standards and decides whether to temporarily apply such standards if they comply with the requirements for food safety.

Increased inspection is another prominent feature of the legal reform. Routine and unannounced food supervision and inspection has been intensified by central government.

In line with the emphasis on industry self-regulation, the amended Food Safety Law requires regular self-inspection for food producers, distributors and wholesale market operators.

Additionally, governmental agencies are obliged to redouble their efforts in inspection through random and regular inspections.

With reference to imported food and food additives, the new law states that they shall be inspected by entry-exit inspection and quarantine administrations in accordance with relevant laws and administrative regulations and shall be accompanied with a quality certificate as required by state entry-exit inspection and quarantine administration. Notably, food impor-

(12) F. Tan, *On the Precautionary Principle in Food Safety Law, Hebei Law Science*, 6, 2010, 147−150; F. Kong, *On the Application of the Precautionary Principle in Food Safety Law*, *Contemporary Law Review*, 4, 2011, 27−33.

(13) Y. Li – S. Song – J. R. Wang – M. Tong, *The Food Safety Law of the People's Republic of China: Guideline of paraphrase and application*, 1st ed., Beijing, China Market Press, 2009; C. Jia – D. Jukes, *The national food safety control system of China. A systematic review, Food control,* 32, 2013, 236-245.

(14) Lu Yi, *Critical thinking about the precautionary principle in China's food safety law*[j], *Front. Law China*, 2016, 11(4), 692-717.

(15) Article 3 of FSL 2015 states that: "The work in connection with food safety shall follow the principles of prevention first, risk management, whole-process control, and joint public oversight and a scientific and strict supervision and administration system shall be established".

(16) So far, more than 1,000 new national food safety standards have been published. For more, see the following link: http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/21/content_5169755.htm.

(17) K. Kuhlmann – M. Wang – Y. Zhou, *China Food Safety Legal and Regulatory Assessment*, online at https://www.syngentafoundation.org/food-safety-china, March 2017.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

ters are issued an Inspection and Quarantine Certificate for Entry Commodity once their product pass the inspection and quarantine procedures at port.
When imported food is found to be not compliant with applicable standards, the importers must stop the import and recall the product[18].
Like in other issue areas, however, the challenge is not in setting laws but in implementing them.
So, after two versions of the Draft Implementing Regulation of new Food Safety Law on December 2015 and on October 2016, recently (August 2017) CFDA issued G/SPS/N/CHN/1055 Notification about revising the Regulations on the Implementation of the Food Safety Law of the People's Republic of China (Revised Draft). It is the third version submitted for WTO Notification and the final date for comments is October 13, 2017[19].
Compared to the previous draft announced in December 2015, the revised Draft Regulation has streamlined the regulation from 200 to 98 articles.
Food labelling and imported food are among the most significantly changed areas.
Notably, the new Draft Regulation no longer contains labelling requirements such as the prohibition of sticker use on imported food products and that all pre-packaged foods must be directly printed with a Chinese label before being imported into China.
According to the previous Draft, imported foods will be managed and controlled based on a number of factors such as food safety risk, enterprise safety control capacity and food safety conditions in the exporting countries (regions). Specifically, foods of higher risk are subject to more comprehensive inspection at ports.
Although this language no longer exists in the current Draft, the same spirit of risk management endures. Specifically, China's General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (referred to as "AQSIQ") is authorized to promulgate inventories of imported foods for designated ports. However, the regulatory importance of these inventories remains unclear to the public.
It is important to note, however, that in June 2017, AQSIQ notified WTO for comments the Administrative Measures on General Certification of Imported Food (hereinafter "Administrative Measures"). Under the Administrative Measures, all imported foods shall be accompanied with a certificate issued by authorized agencies or designated organizations in the exporting country.
The certification is designed to prove that all imported foods are produced, processed, stored, transported and exported under appropriate supervision and suitable for human consumption.
The Draft Regulation echoes the new AQSIQ certification requirements in Article 49, which states that food importers shall report and attach qualified certification materials to the entry-exit inspection and quarantine authorities.
AQSIQ's new Administrative Measures have caused a great stir in the food industry because it places a new burden on every imported food, regardless of risk category.
So, following complaints by the United States, Europe and other trading partners that they would disrupt billions of dollars in trade, China has delayed enforcing sweeping new controls on food imports. Notably, the Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine of China has decided to grant a transitional period of two years (until October 2019), without specifying what will happen during the transitional period[20].

3.- Chinese food control management: an even too complex system

If the precondition to control food safety is a sound legal system, food control management is the next

([18]) D. Ettinger – Y. Chen – Y. Dai – W. Feng – E. Gu – C. Hu – J. Li, *China's food safety system in the year of the rooster*, online at https://www. Law360.com, March 2017.
([19]) *CFDA Submits to WTO the Third Revised Draft Regulation on the Implementation of the Food Safety Law, The national law review*, 22 September 2017, online at https://www.natlawreview.com.
([20]) For more see E. Dou, *China Delays Implementation of Food-Import Rule*, The Wall Street Journal, 26 September 2017, on line at https://www.wsj.com/articles/china-delays-implementation-of-food-import-rule-1506430259.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

important key.
The coordination between legislation and operation at the national level, indeed, decides the effectiveness of a food control system[21].
Compared to the previous Food Hygiene Law (FHL) and the 2009 Food Safety Law, the 2015 revised Chinese Food Safety Law (FSL) made a real breakthrough toward an effective food safety control management.
The legal framework governing food safety in China is composed of hierarchical laws, regulations and standards that allocate responsibilities among different players and regulate their relationships.
During the years, the Chinese national food safety control system has experienced a change from management by a few ministries to management by multiple ministries, a move resulting in fragmentation.
In the 1980s, there were only two ministries in charge of food safety control: the Ministry of Health (MOH) had the overall responsibility of food safety supervision and management, including imported food control and the Ministry of Agriculture (MOA) controlled primary agricultural products production, such as the planting and breeding process[22].
In order to reduce regulatory loopholes and delegate clear responsibility, since 2013, the State Council has commenced a structural adjustment for the purpose of establishing a more centralized system, with China Food and Drug Administration (CFDA), under the State Council, responsible for the supervision of food production, distribution and restaurant/catering services. The centralized system is now explicitly provided under the new law.
To ensure food safety, indeed, the Chinese government adheres to the principle of giving priority to prevention and control at its root by monitoring and controlling the whole process and has formed a regulatory format in which the local governments take the responsibility, related departments provide guidance and conduct coordination and different sectors make concerted efforts under the unified national leadership.
Actually, the main food safety actors in China's food safety system are CFDA and local FDAs that are now granted more enforcement powers in addressing food safety issues.
CFDA is the first centralized authority in charge of food safety. It administers and jointly regulates the entire domestic supply chain with the Ministry of Agriculture (MOA), responsible for the supervision and management of edible agricultural products, prior to their processing or circulation in the market. The regulatory remit of CFDA covers production, distribution, safety management, storage, and transportation. To that end, CFDA enjoys comprehensive legislative, supervisory, managerial, investigative, and educational authority.
Another ministerial administrative organ is the General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ), an independent body of the Ministry of Agriculture directly under the State Council of the People's Republic of China in charge of national quality, commodity inspection, entry-exit animal and plant quarantine, import-export food safety, certification and accreditation, standardization, as well as administrative law-enforcement.
More precisely, the AQSIQ is required to construct the framework of imported food management based on food safety risk, the importer's capacity to control food safety and the food safety status of exporting countries.
The new law specifies three risk levels and obligates the China Inspection and Quarantine Services (CIQ) to undertake different inspections per the risk level. High risk products would be detained for inspection; products of common risks would be subject to sampling tests and products of low risks would go through on-site inspections.
Food importers shoulder a heavy burden to ensure food safety.
First, food importers and manufacturers of imported food products must all register with the AQSIQ.
Second, importers must establish an import and sale record of food, food additives and Food-

([21]) FAO&WHO, *Assuring food safety and quality: Guidelines for strengthening national food control systems, Rome: Food and Agriculture Organization and World Health Organization*, 2003, online at http://www.fao.org/docrep/006/y8705e/y8705e00.htm.
([22]) J. Chen, *China Food Safety Regulatory Framework*, http://www.raps.org, 25 August 2016.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

Related Products with detailed information such as production date and preservation relevant credentials. Third, importers must operate a review system for overseas exporters and producing enterprises[23].
Among the ministerial administrative organs, the National Health and Family Planning Commission (NHFPC) has two primary roles in food safety: food safety standard setting and risk assessment. Notably, NHFPC hosts the China National Center for Food Safety Risk Assessment (CFSA), twenty a technical institution that conducts food safety risk assessment and provides technical support for food safety risk management and standard development and revisions[24].
In addiction to these four main actors there are other national institutions that carry out supporting functions: the Ministry of Commerce (MOFCOM) works out plans and policies for catering services and circulation of alcohol products; the State Administration for Industry and Commerce (SAIC) that supervises the advertisement related to food and the Ministry of Public Security that is integral to the enforcement mechanism.
China has a centralized governance system characterized by three levels of local government[25]: provinces, counties and cities[26].
Each levels reproduces the structure of the central administration or the State Council and reports to the next higher level's authority.
Under the supervision and coordination of local people's governments, local branches of national ministries manage food safety in their respective local jurisdictions. National and local actors interact through delegation and supervision.
The overall point is that there are too many administrative and regulatory agencies that supervise food quality and safety. This leads to over complexity in the food control system because increases the difficulty for food safety authorities to organize the monitoring of food safety chains[27].
The fragmented food safety management can result in some weaknesses for future's food safety management. Moreover, the absence of explicit legal bases to guarantee the food safety risk assessment to be completed by independent scientists is another important issue of the Chinese food control management.
The scientists in the CFSA, indeed, are civil servants and are ranked according to administrative titles. In this sort of administrative organization, scientists have to undertake administrative responsibilities apart from scientific work.
This induces to believe that the CFSA, that is within the governmental structure and is subject to political planning, lack of independence from the government[28].

4.- The European food safety control system in light of Regulation (UE) 2017/625

In the European Union, consumers' health is undoubtedly as important as trade policies and can be considered as a primary objective.
In Europe, food safety is guaranteed, as a general rule, banning the entry into service of unsafe foods and feed whose risks to health and/or the environment are assessed through a scientific evaluation, "of the highest possible level".
Rejecting a conservative approach, however, the EU shows to tolerate situations in which the risk is extremely low, in the knowledge that the application of the precautionary principle can not imply the achievement of a level of "zero risk"[29]. Europe

(23) K. Kuhlmann – M. Wang – Y. Zhou, *China Food Safety Legal and Regulatory Assessment*, cit.
(24) For more see CFSA website: http://www.chinafoodsafety.net.
(25) Local authorities have wide legislative, administrative and enforcement power.
(26) K. Chen – X-X. Wang – H.-Y. Song, *Food safety regulatory systems in Europe and China: A study of how co-regulation can improve regulatory effectiveness, Journal of Integrative Agriculture*, 2015, 14(11), 2209.
(27) A 2013 survey conducted by the National Health and Family Planning Commission found that 1492 of the 4934 food standards were contradictory or redundant. For more see, W. Xu, *Health agency to trim excess food standards*, January 2014, online at http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-01/17/content_17241253.htm.
(28) Lu Yi, *Critical thinking about the precautionary principle in China's food safety law*[j], cit., 707.
(29) See G. Monaco, *Dal Consiglio di Stato quasi un "decalogo" sull'applicazione del principio di precauzione*, in *Urb. e app.*, 2014, 558.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

favours indeed a precautionary approach, trying to interpret the scientific propositions and create a discipline teleologically intended to ensure a correct balance of fundamental values, such as economic freedom and scientific research and the protection of health and the environment.
European food safety "integrated approach" started with Regulation (EC) No 178/2002, fixing the food safety principles and establishing the European Food Safety Authority (EFSA), an independent risk assessment body for food and feed safety, which places independence as the top working value. In addiction, there are a set of harmonised provisions governing official controls, among them Regulation (EC) No 882/2004, that provides a general framework for official controls in the sectors of feed and food law, animal health and animal welfare rules, laying down rules governing both the organisation and the financing of such controls.
In this context European official control rules are a key element of the governance of the agri-food chain in Europe, which are world-wide recognised as an example of best practice. Those rules provide national enforcers and the Commission with the necessary powers to ensure effective enforcement of regulatory requirements and with mechanisms that allow full cooperation of all parties involved in ensuring the correct application of the law across national borders.
According to article 17, paragraph 2, Member States apply food law and monitor and verify compliance with the relevant provisions by food business operators and feeders at all stages of production, processing and distribution.
To this end, they organize an official control system and other appropriate activities in the circumstances, including communication to citizens on food and feed safety and risk, food and feed safety monitoring and other control activities which embrace all phases of production, transformation and distribution.
However, evidence gathered has shown shortcoming stemming.
On the hand from the design of official controls framework from the incomplete implementation of certain principles/objectives laid down in Regulation (EC) No 882/2004 and from the fact that the integrated approach to official controls across the agrifood chain is consolidated only partly; on the other hand, from uncertainties as to availability of sufficient resources to adequately finance official controls.
With the aim to increase member States' ability to prevent, eliminate or reduce health risks, Europe has reviewed the previous legislation on official controls. The new rules replace Regulation (EC) No 882/2004 on official controls and other legislations which have governed the control and enforcement of rules along the agri-food chain.
The scope of the new Regulation has been extended and will now cover official controls to verify compliance with food and feed law, animal health and welfare, plant health and animal-by products rules.
The extension of the scope to also cover plant health and animal by-products will introduce a more harmonised and coherent approach to official controls and relevant enforcement actions along the entire agri-food chain.
Regulation (UE) 625/2017 maintains the risk-based approach already contained in Regulation No 882/2004.
The provisions clarify that competent authorities, when planning their controls, need to take into account the operator's past record of compliance and the reliability of the operator's own checks, including those performed by the operator or performed by a third party at the operator's request, like in the case of private quality assurance schemes.
A new provision clarifies that official controls must be performed in a manner that minimises the burden on businesses.
Moreover, the new Regulation clarifies that competent authorities have the power to carry out official controls on all operators at all stages of production, processing, distribution and use of animals, goods, substances, materials or objects that are governed by agri-food chain rules.
In order to maximise the efficiency of controls, the Regulation requires competent authorities to set up and keep an up-to-date register of operators subject to official controls.
Controls will be performed without prior notice, unless this is necessary.
With this risk-based approach the frequency of controls will be linked to risks that a product or process presents with respect to fraud, health, safety, animal

welfare or in certain cases the environment.
Such targeted controls will free up resources to focus on areas where enforcement needs to be prioritised. The new rules, also, require increased transparency and greater accountability from Member State authorities, who are also obliged to publish annual reports.
Transparent rules for the calculation of fees for official controls will ensure that Member States can safeguard proper financing of their services, and operators can avoid being overcharged.
A common set of rules will apply to border controls carried out on animals, products of animal origin, plants and other products and goods which pose a risk to health, safety, animal welfare or in certain cases the environment, and which need to be channelled through Border Control Posts (BCPs) that will replace the different Border Inspection Posts (BIPs) and Designated Points of Entry (DPEs) which currently carry out border control tasks.
All consignments to be presented at the border control posts will undergo documentary checks. Identity and physical checks will be carried out at a frequency depending on the risk linked to the specific animals or goods.
The import control system will be more risk-based and targeted. Hence it will be less burdensome for competent authorities and businesses alike.

5.- Challenges and opportunities for a future EU-China food trade partnership: EU-China food safety project to focus on food fraud

The Chinese government sets great store by cooperating with other countries, regions and international organizations regarding food safety, as well as by learning advanced management expertise and monitoring technology, to improve the overall quality of its foodstuffs.
The food safety cooperative mechanisms established between China and other countries have greatly promoted bilateral and multilateral cooperation to ensure the safety of foodstuffs traded among them and ease the wide concerns about food safety.
Since 2001, notably, China has conducted many rounds of technological training and exchanges on food safety, especially the implementation of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), with many countries, among them the Europe.
Really, Europe and China have been working for forty years, or since they have started diplomatic contacts. Since then, cooperation has become increasingly narrow, especially in the field of environmental and health protection, enabling the EU to build a deep relationship with one of its major trading partners.
Collaboration between the European Union and China to ensure food security is going to intensify. This is demonstrated by the project "EU-China-Safe" among European Horizon 2020 program and Chinese Ministry of Science and Technology (MOST) program, one of the world's largest food safety projects across Europe and China to improve food safety and tackle food fraud.
The overall goal of EU-China-Safe is to develop and implement a shared vision of best practice within the EU and China that will enhance food safety, deter food fraud, restore consumer trust, deliver mutual recognition of data and standards and support the flow of agri-food trade between the two trading blocks to promote economic growth.
The project dedicates specific attention to food fraud that has manifested itself in many ways, from horse meat labeled and sold as beef like the scandal in Europe in 2013, to illicit oil which saw slaughterhouse waste and sewage used in cooking oil, known as the 2014 "gutter oil" scandal in China.
As it is known, food safety regulations are based on safety of food, not necessarily on authentic food. However, fraudulent practices can lead to unsafe situations and increase the risks of serious food borne illness[30].
Food fraud is therefore a global issue demanding a global response.
Recently, both country have taken new measures aimed to prevent food fraud and enhance the inte-

([30]) Reported instances of food fraud are on the increase and occur on a global scale, worth an estimated $52 billion globally each year. Food fraud is a global issue demanding a global response.

grity of their food supply chains.
The Official Controls Regulation (EU) 2017/625, for instance, states regular unannounced official controls directed at identifying intentional violations (fraud), establishing that the financial penalties applicable to infringements of the rules committed by fraudulent or deceptive practices are sufficiently deterrent and possibly higher than the unjustified advantage that the perpetrator would derive from such practices.
A new key element to strengthen the fight against frauds is the requirement for Competent authorities to take into account the likelihood of fraudulent and deceptive behaviours when deciding the appropriate frequency of controls.
In particular, competent authorities in performing controls and adjusting their frequencies must take account of the likelihood that consumers might be misled about the properties, quality, composition or country of provenance of the food they buy.
In addition, the Regulation provides for the setting up of EU reference centers for the authenticity and integrity of the agri-food chain, with the aim of providing EU countries with up-to-date and reliable technical data and research results to help them effectively carry out their control tasks.
Similar measures against food fraud have been also adopted by China. Notably, in February 2017, the CFDA has published its draft Measure to Handle Acts of Food Safety Fraud.
The Measure defines and targets ten categories of food safety fraud violations. For each of these, the Measure specifies penalties and the government entity (mainly County-level and above FDAs, Public Security Bureau, Certification and Accreditation Administration - CNCA) responsible for handling the violations.
In particular, the Measure covers food products, including edible agricultural products and food additives and applies to practically the entire supply chain.
In addition, the Measure mandates whistle-blower rewards and requires food safety fraud violations to be noted in producers' and traders' food safety credit records[31].
The project EU-China-Safe is, therefore, added to these new preventive measures that, of course, in addition to a wider range of confidence building measures towards food safety, authenticity and transparency, could facilitate an expansion of EU-China food trade.

6.- Concluding remarks

The growing emphasis attributed to food sanitation seems to highlight the importance of health protection as a sine qua non condition to ensure the safety of global food trade.
This creates tensions between the need to protect life and health and the aim of fostering free and fair trade[32].
In recent years, the Chinese government has done a lot of work on comprehensive supervision of food safety and has accumulated rich experience in this area.
The amended Food Safety Law marked a historic turning point in Chinese food safety policy, with adoption of key international standards and a range of new and innovative policy mechanisms unique to China.
According to the white paper on China's food safety issued by the Information Office of the State Council[33], China now has a complete law regime providing a sound legal foundation and a good regulatory environment for guaranteeing food safety, improving food quality and controlling food imports and exports[34].
The innovations introduced in the Chinese system demonstrate that the food safety issues it aims to resolve are common to those experimented in the European Union and the political-regulatory respon-

(31) For more see B. Marterer, *The China FDA's Draft Measure to Handle Acts of Food Safety Fraud*, February 2017, Online at https://www.pwccn.com.
(32) A. Schibler, *The issue of food safety in EU-China food trade relations, Issue 4*, online at www.coleurope.eu, 2014, 23.
(33) State Council Information Office of the People's Republic of China, China's Food Quality and Safety, 2007, Online at http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_764220.htm.
(34) H.G. Ni – H. Zeng, *Law enforcement is key to China's food safety, Environmental pollution*, 2009, 1990-1992.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

se tend, especially in recent years, to converge.
As the European Union, indeed, China's new Food Safety Law has legitimated the Precautionary Principle in food safety governance.
The new law adds specific provisions in order to carry out this principle, that include risk classification and management by food agencies, risk communication among all food industry participants, a food safety self-inspection system established by food producers and business operators, regulatory talks conducted by food agency officers, a system for whole-process traceability of food established by the State Council and a recall system including both food producers and business operators[35].
Despite the approach of the Chinese food security system to the European system, however, there are still some gaps, such as the lack of independence of the food safety risk assessment from both political and financial influences and the too many administrative and regulatory agencies that supervise food quality and safety.
Moreover, despite the innovative cooperation projects between the two countries, trade barriers and political tensions continue to represent major obstacles to a deeper and more extensive cooperation.
It currently looks like China is shifting its emphasis from supervision and inspection at ports (which is already extending the supervision work of AQSIQ) towards the control of manufacturers in the country of origin using China National Certification and Accreditation Administration (CNCA) and post-market inspection by CFDA to all food commodities. Under the rule, due to take effect as early as October 2019, each consignment of food would require a certificate from a foreign inspector confirming it meets Chinese quality standards[36].
Given the fact that many other countries require such inspections only for meat, dairy and other perishable items, it is needless to say that this creates an alarm in foreign suppliers that complain China already uses safety rules in ways that hamper access for beef and other goods in violation of its market-opening commitments.
In particular, EU officials believe requiring health certificates for all products is not scientifically justified and that the rules would be a burden on foreign suppliers and "a waste of the precious control resources" that should focus on risky products, despite China contends that the inspection requirements are supported by the Codex Alimentarius, the "Food Code" of the U.N. Food and Agriculture Organization (FAO) and World Health Organization (WHO).
Definitely, it seems that food safety is not yet a purpose for China, but rather a means to achieve protectionist purposes[37].
This is also demonstrated by the fact that China applies different standards and requirements to different European companies, depending on their country of origin.
This means that, although all European products have to comply with the same standards, China restricts imports according to their geographical origin within Europe[38].
This results in high compliance costs and extended delays for business which impact on their ability to sell on the China market, affecting above all EU small and medium-sized enterprises.
Hopefully the project EU-China-Safe, that involves key players in the food industry, research organisations and governments across two of the world's largest trading areas, will be able to empower the food industry to provide safer, authentic food and boost consumers' confidence and ultimately facilitate the expansion of EU-China food trade.

([35]) Lu Yi, *Critical thinking about the precautionary principle in China's food safety law[j]*, cit, 702.
([36]) J. McDonlad – G. Wong, *China's Trading Partners Alarmed by Food Import Controls*, online at http://www.foodlogistics.com/news/12317266/chinas-trading-partners-alarmed-by-food-import-controls, March 2017.
([37]) Recently, for instance, China has banned imports of soft European cheese over worries the bacteria colonies found on some varieties aren't officially approved for import. China health regulations permit only a few types of bacteria in dairy products, but there is an exemption for "cultures that are traditionally used for food production". That exemption does not apply to imported goods, but it is not clear what made authorities crackdown on cheese now. For more see: *The Guardian*, September 2017, Online at https://www.theguardian.com › World › China.
([38]) A. Schibler, *The issue of food safety in EU-China food trade relations*, cit., 26.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno XII, numero 1 · Gennaio-Marzo 2018

ABSTRACT

Over the years, Europe and China have signed sectoral agreements which provides for reinforced their cooperation on Intellectual Property Rights (IPR) controls and supply chain security.
However, many trade barriers relating to safety issues, standardization and traceability (including fraud) in agri-food products persist and hamper trade predictability. In addition, there is a need to contribute to the prevention of major food safety crisis throughout the whole food chain, to meet consumer expectations for international standards.
Starting from these premises, the main objective of this paper is to explore the China's food control system as a case study to examine the Chinese way of combating food safety risks. The European experience will be used as a comparison to check the possibility of a future and effective EU-China food safety trade relationships.

□