

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 merito² che sotto il profilo istituzionale³, ma per le stesse complesse finalità assunte, lì ove il nuovo regolamento sin dalle premesse investe congiunta-

mente “*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 nazionali⁵, 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 HACCP⁷, con questa espressione intendendo in origine *alimenti integri*, come tali idonei al consumo umano sotto il profilo igienico⁸. In prosieguo l’espressione è stata ripresa nel primo considerando del Regolamento (CE) n. 882/2004⁹ destinato ad essere sostituito dal regolamento qui in commento, e nel primo considerando del Regolamento (CE) n. 178/2002¹⁰, 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 *integrità, 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 intraeuropeo 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^a 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 concerned*”, 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*.

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'esperto 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 materia¹³, 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 immediatamente e dichiaratamente connessa al mercato ed agli scambi, nel mercato interno¹⁵ e nel mercato globale¹⁶, 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 membri¹⁹, nuovi programmi estesi a comprendere controlli della Commissione anche in Paesi terzi²⁰ oltre che negli Stati membri²¹, attività di formazione congiunta²², sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni²³, 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 partita²⁴; 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".

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 *filiere 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 ufficiali²⁹, alle proposte di nuovi regolamenti sulla salute delle piante³⁰ e degli animali³¹, e sul materiale riproduttivo vegetale³².

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.

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 2013³⁴, ed il recente regolamento *omnibus* del dicembre 2017³⁵, 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 unica³⁶, 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 unica³⁷;
- 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 qualità⁴⁰.

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. Manservigi, 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.

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 separazione⁴², e che per certi versi può ricordare il *Corpus iuris civilis* giustiniano, 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 nazionali⁴⁴, 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.

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 alimentari⁴⁷, 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 Cina⁵⁰; 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 alimenti⁵², 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 proposta⁵³, nel marzo 2017 è stato infine approvato il nuovo Regolamento (UE) 2017/625⁵⁴, che in un unico complesso testo normativo⁵⁵, 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’ampissima 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.

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 pubblicazione⁵⁸ e così fino al 13 dicembre 2014⁵⁹) 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 discipli-

nare 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 2018⁶⁰ 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 trascorsi⁶¹, 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 perseguito⁶², 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.

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 prodotto⁶³.

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 disciplinari* 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 AS⁶⁴, 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 1997⁶⁶ 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 biologici⁶⁷, 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.

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, IGP⁶⁸, e STG⁶⁹, ed a far tempo da tale modifica (confermata da ultimo dal nuovo pacchetto qualità del 2012 oggi vigente⁷⁰), 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 biologici⁷³, 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-sanitarie⁷⁵, 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 biologici⁷⁶.

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).

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 regolamento⁷⁹. 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 vino⁸⁰, 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 testuale⁸¹, 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.

*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 2007⁸⁷.

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 2008⁸⁹, 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^a 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 soprarchiamati (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).

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 OCM⁹², 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 menzionati⁹⁵, 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 unica⁹⁶ 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.

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 prodotti⁹⁷.

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 veterinari⁹⁸, 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/complettità* 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.

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. 178/2002¹⁰⁸ ed il Regolamento n. 882/2004¹⁰⁹, 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-alimentare, "*dai campi alla tavola*", ma anche chiunque si occupi di salute o benessere animale¹¹¹, di protezione contro gli organismi nocivi per le piante¹¹², di prodotti fitosanitari e pesticidi¹¹³, 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 (così, 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.

no della *filiere 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 orientamento¹¹⁴.

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 del-

l'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 agricola¹¹⁶.

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 indicazioni 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^a ed., Torino, 2002; L.Costato, *Aggiornamento al Corso di diritto agrario*, Padova, 2001; *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L.Costato, 3^a 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.Germanò, *Manuale*, 4^a 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 subordinati». 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 occorre 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) Esemplici in tal senso le anticipatrici indicazioni di A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario, I, Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p.150 ss.

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 *filiere*, 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. 1782/2003¹²⁰ e con i successivi del 2009 e del 2013¹²¹.

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.

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 1957¹²³. 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 Trattato¹²⁴, 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. 37¹²⁵ 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. 37¹²⁶.

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 patologie¹²⁷, nonché alle patologie dei vegetali¹²⁸, 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 legno¹²⁹, di imballaggi in legno¹³⁰, di alberi, arbusti, materiale

⁽¹²²⁾ A.Germano, *Manuale di diritto agrario*, 5^a 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.

forestale di moltiplicazione¹³¹.

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 frontaliere 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 forma-

zione congiunta¹³⁴, sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni¹³⁵.

Quanto al *perimetro territoriale*, il nuovo regolamento introduce più articolate forme di collaborazione fra gli Stati membri¹³⁶, nuovi programmi estesi a comprendere controlli della Commissione anche in Paesi terzi¹³⁷ oltre che negli Stati membri¹³⁸, attività di formazione congiunta¹³⁹, sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni¹⁴⁰, 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 membri¹⁴² e con Paesi terzi¹⁴³, 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 membri¹⁴⁵, 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 adottare¹⁵¹, 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 giustiziabilità 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 si 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. Albinetti, *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.

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 regolamento¹⁵⁶, il punto è quello di individuare con quali strumenti, giurisdizionali o amministrativi¹⁵⁷, 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 diver-

si 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 dati¹⁵⁸.

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. 854/2004¹⁵⁹, 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 2018¹⁶⁰, 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 aeroporti, 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.

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 istruttori¹⁶¹ 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 attraverso 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 2014¹⁶⁴ 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 nono-

stante 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*.

*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 giudici nazionali ed al giudice europeo¹⁷⁰.

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 plenaria¹⁷¹, 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.

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 culturali¹⁷² 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 possibilità di modulare la portata temporale delle decisioni giurisdizionali 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 europea ... 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.].

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 internazionale¹⁷⁷, 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 globale¹⁷⁸, 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*.

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.