

Materiali e oggetti a contatto con gli alimenti: regole e responsabilità

Francesco Aversano

1.- La frammentaria produzione normativa sui MOCA

La trama normativa riguardante materiali e oggetti destinati al contatto con gli alimenti è composta da più atti di regolazione, e ancora oggi ruota intorno al reg. CE n. 1935/2004, testo di riferimento per il comparto e nel quale, tra l'altro, sono posti i requisiti generali validi per tutti i MOCA. L'art. 3 del suddetto provvedimento, infatti, stabilisce che materiali e oggetti, compresi quelli *attivi* e *intelligenti*, devono essere prodotti conformemente alle *buone pratiche di fabbricazione* affinché, in condizioni d'impiego normali o prevedibili, essi non trasferiscano ai prodotti alimentari componenti in quantità tale da: «a) costituire un pericolo per la salute umana; b) comportare una modifica inaccettabile della composizione dei prodotti alimentari; o c) comportare un deterioramento delle loro caratteristiche organolettiche»¹.

Ciò posto, conviene prendere da subito atto di un impianto normativo frammentario, almeno per il fatto che esso è stato più volte integrato nel corso del tempo, in una logica spesso dettata dall'emergenza, non allineata ai principi contenuti nella *legislazione alimentare*². Pertanto, andrebbe affermata l'indifferibilità di una revisione organica dell'intera disciplina sui MOCA, nella prospettiva di una sua definitiva armonizzazione a livello europeo, che tenga conto delle innovazioni tecnologiche del comparto³.

Un auspicabile riesame delle prescrizioni verticali sembra altresì irrinunciabile per ragioni sistematiche, alla luce dell'entrata in vigore del reg. UE n. 625/2017 sui controlli ufficiali⁴ e, in particolare, per le nuove (e ampie) definizioni di *pericolo* e *rischio* in esso contenute; inoltre, la costruzione di un più moderno sistema di regolazione per i MOCA apparirebbe essenziale in virtù del nuovo assetto delineato nel reg. UE n. 1381/2019 su *trasparenza* e *sostenibilità* dell'analisi del rischio dell'Unione.

L'attuale frammentarietà del *corpus* normativo si prospetta, allora, come fattore di per sé limitante la comprensione sistematica delle vigenti regole verticali; tale problema, in realtà, si presenta soprattutto con riguardo ai rapporti tra le fonti interne degli Stati membri e quelle europee, con effetti potenzialmente lesivi sulla libera circolazione delle merci e sulla stessa efficacia dei nuovi

(¹) Per quanto attiene ai profili tecnici, si rimanda a *Materiali a contatto con gli alimenti e, da ultimo, a Safety assessment of the process 'POLY RECYCLING PET DIRECT IV+', used to recycle post-consumer PET into food contact materials, entrambi in <https://www.efsa.europa.eu/it/topics/topic/food-contact-materials>.*

(²) Si veda sul punto L. Costato, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2007, p. 5: «La natura del tutto particolare del cibo, unita alla funzione che esplica il sistema normativo di protezione del consumatore fanno sì che le norme alimentari acquisiscano una tale specificità che progressivamente le portano a poter essere considerate un vero e proprio diritto, nel senso che esso possiede principi propri che ne consentono l'autointegrazione, e regole generali».

(³) Il considerando n. 13 del reg. CE n. 1935/2014 prevede che «le disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali relative alla valutazione della sicurezza e all'autorizzazione delle sostanze utilizzate nella fabbricazione di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari possono ostacolare la libera circolazione di tali materiali e oggetti, creando condizioni di concorrenza scorretta e sleale. Occorrerebbe pertanto istituire una procedura di autorizzazione a livello comunitario. La valutazione della sicurezza di tali sostanze dovrebbe essere svolta dall'Autorità, affinché avvenga in modo armonizzato».

(⁴) Come s'è osservato, «se il reg. n. 178/2002 aveva segnato, in modo espresso e dichiarato, il passaggio ad una disciplina di filiera, il nuovo regolamento sui controlli del 2017 esprime la consapevolezza che l'attenzione alla filiera agro-alimentare necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo si collega al ciclo della vita, pur se non immediatamente o dichiaratamente connesso al ciclo della produzione e distribuzione di alimenti». Così F. Albisinni, *Alimenti e diritti: principi e regole*, in AA.VV., *Effettività e Drittwirkung nelle discipline di settore*, a cura di A. Navarretta, Torino, 2017, p. 289.

controlli ufficiali⁵.

Un esempio di tale disomogeneità si trova nel campo delle plastiche utilizzate in materiali e oggetti destinati al contatto alimentare; al riguardo, infatti, basterebbe richiamare il più volte modificato reg. UE n. 10/2011, nella parte in cui è sentita in modo inequivocabile la necessità di un cambiamento di rotta nella regolamentazione sui MOCA, in forza dell'intimo legame che esiste con gli alimenti. Ed infatti, come si rileva dal considerando n. 36 del suddetto regolamento, i prodotti alimentari «sono matrici complesse e pertanto le analisi delle sostanze che vi migrano possono presentare difficoltà. È quindi necessario designare mezzi di prova che simulino il trasferimento delle sostanze dalla materia plastica al prodotto alimentare».

Nel quadro delle disposizioni sulle plastiche andrebbe altresì collocata la dir. UE 2019/904 sulla *riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente* (ad es., tazze per bevande, contenitori per alimenti, ecc.). Tale direttiva nasce con l'obiettivo primario di ridurre la quantità di rifiuti derivati da articoli monouso anche di natura alimentare; pertanto, essa andrebbe pur sempre esaminata in comparazione con le regole specifiche di *food safety*, di buona prassi igienica e di rintracciabilità, regole peraltro implicitamente richiamate nel provvedimento.

Difatti, come emerge dal considerando n. 14, per

alcuni prodotti di plastica monouso non sono immediatamente disponibili alternative adeguate e più sostenibili, per la ragione che il consumo della maggior parte di essi è destinato ad aumentare⁶.

Perciò, onde invertire la tendenza e promuovere gli sforzi verso *soluzioni più sostenibili*, gli Stati membri saranno tenuti ad adottare «le misure necessarie, per esempio stabilendo obiettivi nazionali di riduzione del consumo, per conseguire un'ambiziosa e duratura riduzione del consumo di tali prodotti senza compromettere l'igiene alimentare né la sicurezza alimentare, le buone prassi igieniche, le buone prassi di fabbricazione, l'informazione dei consumatori o gli obblighi di tracciabilità». Con rimandi ai regolamenti n. 178/2002, n. 852/2004 e n. 1169/2011, dunque alla legislazione in materia di sicurezza, igiene ed etichettatura⁷.

2.- Per una lettura sistematica della disciplina

In questo contributo si proverà ad esaminare la normativa sui MOCA come parte costitutiva del sistema europeo di diritto agroalimentare, il che dovrebbe imporre - sotto il profilo del metodo - una interpretazione conforme alle «plurime finalità» dell'intera legislazione del comparto⁸, che tenga altresì conto dell'attuale contesto socio-culturale, particolarmente votato all'affermazione di

(⁵) Si tratta di un sistema di controlli che richiede «un continuo affinamento a fronte dei continui trovati della scienza che, com'è noto, consente di ottenere moltissime soluzioni per incentivare la produzione che, tuttavia, possono anche, specie se se ne abusa, avere effetti dannosi per la salute dell'intero ecosistema». In tal senso L. Costato, *Circolazione dei prodotti agro-alimentari e controlli: la ricerca di nuove regole*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2018, p. 2.

(⁶) La dispersione dei rifiuti costituiti da borse di plastica si traduce in inquinamento ambientale e aggrava il diffuso problema dei rifiuti dispersi nei corpi idrici, minacciando gli ecosistemi acquatici di tutto il mondo. Inoltre, l'accumulo di borse di plastica nell'ambiente ha un impatto decisamente negativo su determinate attività economiche; Per tale motivo è stata emanata la dir. UE 2015/720 sulla riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

(⁷) Gli Stati dovranno essere quanto più ambiziosi possibile circa tali misure, che dovrebbero portare a un'inversione sostanziale della tendenza al consumo crescente e a una riduzione quantitativa misurabile. Esse dovrebbero tenere conto dell'impatto dei prodotti durante il loro intero ciclo di vita, anche quando sono rinvenuti nell'ambiente marino, e dovrebbero rispettare la gerarchia dei rifiuti.

(⁸) «Le plurime finalità perseguite da una legislazione alimentare così disegnata sono con evidenza ben più complesse rispetto a quelle tradizionalmente assegnate ai precetti nazionali sui prodotti alimentari, ed investono ambiti di regolazione ben più ampi di quelli propri delle risalenti normative di impianto penalistico sulla composizione e sulla qualità oggettiva degli alimenti sotto il profilo igienico-sanitario». Così F. Albisinni, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p. 8.

valori ambientali⁹.

Da questa visuale privilegiante la normativa del settore non sarebbe più destinata a ricoprire un ruolo ancillare nel complesso delle regole alimentari, ma godrebbe di una dignità disciplinare che, per oggetto e ambito di applicazione, non sembra più rinviabile. Del resto, è proprio il dato testuale che legittima una riconsiderazione (in termini di più idoneo posizionamento) della disciplina del comparto: l'art. 1 del reg. CE n. 1935/2004, infatti, stabilisce che il regolamento mira a garantire il *funzionamento efficace del mercato interno* per quanto attiene all'immissione sul mercato dei materiali degli oggetti destinati a venire a contatto (direttamente o indirettamente) con i prodotti alimentari, oltre che a costituire la base per assicurare un *elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori*¹⁰.

Sono, questi, i valori fondanti l'*European Food Law*, enunciati espressamente nell'art. 1 del reg. CE n. 178/2002 e riaffermati a più riprese anche in sede giurisdizionale¹¹.

Tuttavia, le tensioni interpretative che possono scaturire dalla disamina dei testi sui MOCA parrebbero riguardare soprattutto gli aggiornamenti delle fonti originarie (in specie sul versante delle plastiche). L'approccio meramente riparatorio di tali interventi, infatti, sembra porsi in attrito con i criteri decisamente più moderni e uniformi che il

legislatore ha invece posto a base di alcuni provvedimenti fondamentali: da ultimo, il reg. UE 2017/625 sui *controlli ufficiali* e il citato reg. UE 2019/1381 su trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio¹². Appare pertanto paradossale che, a fronte di una normativa di settore a tratti disarticolata, l'art. 1 del reg. n. 625/2017 ponga invece sullo stesso piano sistematico gli accertamenti da svolgersi sugli alimenti e quelli su fabbricazione e uso dei MOCA, equiparando - sotto il profilo del rischio - la sicurezza di materiali e oggetti a quella dei cibi¹³.

A conferma di tale equivalenza basterebbe osservare che l'art. 19 del regolamento sui controlli introduce norme specifiche sui *residui di sostanze pertinenti negli alimenti* (comprese quelle destinate a essere utilizzate in materiali a contatto con gli alimenti, i contaminanti o le sostanze non autorizzate, proibite e indesiderabili), imponendo all'autorità competente una vigilanza mirata su tali sostanze in tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione.

Nel reg. UE n. 625/2017, pertanto, i materiali e gli oggetti destinati al contatto alimentare sono stati considerati un'area non secondaria del controllo, in virtù della relazione intercorrente tra sicurezza degli alimenti e conformità dei MOCA; ciò si spiega per il fatto che materiali, oggetti e articoli incidono - anche in via potenziale - sul ciclo vitale

(9) L'ambiente consisterebbe nell'interesse di ciascun cittadino «a godere di condizioni ambientali adeguate ai suoi bisogni e il giudizio sull'adeguatezza delle condizioni ambientali è un giudizio guidato in primo luogo dal principio di eguaglianza». Questa è la posizione di G.L. Conti, *La tutela dell'ambiente: prospettive di diritto pubblico della transizione*, in *Riv. dir. amb.*, n. 3, 2017, p. 119.

(10) Sul valore della tutela della salute in campo alimentare si veda A. Forti, *Il (doppio) valore della salute nel diritto alimentare (La trasformazione dei diritti sociali nel diritto comunitario)*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2013, p. 599. Sul difficile bilanciamento tra tutela della salute, divieto di trarre in inganno i consumatori e libertà di espressione, cfr. M. Ferrari, *Tutela della salute, protezione dei consumatori e libertà di espressione nella disciplina delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2016, p. 15.

(11) *Ex multis*, si veda l'esemplare sentenza della Corte di giustizia UE (sez. VI), sentenza del 19.1.2017, causa C-282/15, *Queisser Pharma*.

(12) Il considerando n. 25 del reg. n. 1381/2019 sottolinea che la sicurezza alimentare «è un argomento sensibile di enorme interesse per tutti i cittadini dell'Unione. Fermo restando il principio che l'onere di dimostrare il rispetto delle prescrizioni dell'Unione ricade sull'industria, per far fronte a casi specifici di grande importanza per la società qualora vi siano gravi controversie o risultati contraddittori è importante disporre di un ulteriore strumento di verifica, vale a dire poter commissionare studi supplementari con l'obiettivo di verificare gli elementi di prova utilizzati nella valutazione del rischio».

(13) L'art. 1, par. 2, del reg. UE n. 625/2017 stabilisce che il regolamento si applica ai controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa, emanata dall'UE o dagli Stati membri in applicazione della normativa dell'UE, 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».

delle sostanze alimentari e, parimenti, sulla sicurezza del consumatore, essendo i MOCA vettori costanti e necessari per il consumo.

La connessione obiettiva tra alimenti e materiali a contatto consente in questa sede di affermare l'opportunità di una definitiva conformazione delle regole del settore ai *principi* del diritto agroalimentare¹⁴, così come declinati nei suoi macrotesti di riferimento. In tale direzione si porrebbe come altrettanto necessaria una rimodulazione dei processi di *valutazione* e *gestione* del rischio annunciati nel reg. CE n. 1935/2004, in costanza delle più ampie nozioni di *pericolo* e di *rischio*¹⁵, fissate a livello trasversale dal reg. UE n. 625/2017 e rivolte, com'è noto, al raggiungimento di obiettivi di sicurezza e di sostenibilità ambientale. Sul punto, basterebbe un richiamo al considerando n. 2 della dir. UE 2019/904, che - per obiettivi di sviluppo sostenibile¹⁶ - è teso a preservare il valore dei prodotti e dei materiali il più a lungo possibile, generandosi in tal modo meno rifiuti, *dacché l'economia dell'Unione può diventare più competitiva e più resiliente, riducendo al contempo la pressione su risorse preziose e sull'ambiente.*

3.- La trasparenza e le sue declinazioni nel settore

La *trasparenza*, così come invocata nei processi di valutazione del rischio dal reg. UE n. 1381/2019, è una categoria evidentemente com-

pressa, destinata di per sé ad avere attitudine generale; essa - al di là dal valore simbolico del termine, cui si deve riconoscere «intima legalità»¹⁷ - andrebbe comunque osservata nel senso di un «canone polisemico»¹⁸, destinato a incidere non solo sul versante dell'interpretazione delle regole, ma anche sullo sviluppo di nuova produzione normativa.

La trasparenza, in tal senso, potrà assumere la natura di vero e proprio *principio* di regolazione, sul quale allineare le norme tecniche dei vari settori alimentari al fine di verificarne la corretta applicazione. Di tanto, infatti, è già prova l'operato del legislatore europeo, che in più aree della regolazione ha inteso richiamare detto principio in maniera diretta o solo implicita; basti leggere, al riguardo, l'art. 5 del reg. n. 1381/2019, riguardante la *richiesta di autorizzazione per nuove sostanze* introdotte nei MOCA (con modifiche dell'art. 9 del reg. CE n. 1935/2004).

La norma, inoltre, investe un aspetto particolare della trasparenza: quello della più compiuta partecipazione del pubblico, interessato all'accesso ad atti e documenti del procedimento autorizzativo, quale profilo che andrebbe pur sempre bilanciato con quello della *riservatezza* delle informazioni fornite dal richiedente all'EFSA. L'autorità, infatti, potrebbe non consentire l'accesso del pubblico, accordando dunque un trattamento riservato dei dati, qualora il richiedente dimostri che la loro divulgazione rischia di danneggiare i suoi interessi in maniera significativa.

La regola in questione potrebbe essere tacciata di

⁽¹⁴⁾ Cfr. S. Masini, *Alla ricerca dei principi del diritto alimentare*, in *Dir. agroalim.*, n. 1, 2016, p. 125 ss. Altresi, L.R. Perfetti, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2014, pp. 3-8.

⁽¹⁵⁾ L'art. 3 del reg. UE n. 625/2017, al punto 23), prevede la definizione di pericolo come «qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente»; al punto 24), invece, è stabilita quella di rischio, 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».

⁽¹⁶⁾ Cfr. I. Alogna, *La circolazione del modello di sviluppo sostenibile. Prospettive di diritto comparato per un percorso multidirezionale*, in G. Cerrina Feroni - T.E. Frosini - L. Mezzetti - P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Vol. I, Tomo 1, in www.cesifin.it, 2016, p. 155: «La circolazione dei modelli giuridici, modalità principale di innovazione del diritto nei vari sistemi giuridici, ha mostrato l'effetto positivo della globalizzazione nella protezione ambientale: una progressiva diffusione ai quattro angoli del pianeta di un modello giuridico fondamentale, di rilievo costituzionale, come quello di s.s.».

⁽¹⁷⁾ Il rimando è a N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2001, p. 106.

⁽¹⁸⁾ Sul punto, si rinvia a F. Albisinni, *La trasparenza nel diritto alimentare*, in *Strumentario di diritto alimentare europeo*, ed. III, Milano, 2018, p. 112.

indeterminatezza, se non fosse che, successivamente, il legislatore ha vincolato il possibile diniego di ostentazione ad elementi oggettivi e dimostrabili. Si tratta, in questo caso, delle informazioni sensibili, attinenti presumibilmente al c.d. segreto¹⁹, consistenti in *descrizioni dettagliate delle sostanze di partenza e le miscele impiegate per produrre la sostanza soggetta ad autorizzazione, la composizione delle miscele, i materiali o gli oggetti nei quali il richiedente intende usare tale sostanza, i metodi di produzione di tali miscele, materiali od oggetti, le impurità e i risultati delle prove di cessione, ad eccezione delle informazioni che sono pertinenti per la valutazione della sicurezza*²⁰.

Una più definita trasparenza, intesa ora come parametro di affidabilità per tutti i soggetti implicati nella filiera dei MOCA (dunque a operatori, consumatori e organi di controllo), sarebbe auspicabile altresì per assicurare livelli più alti di fiducia; livelli che, sia pure in maniera diversa, converrebbero raggiungere per la tutela di tutte le parti interessate.

In proposito, non andrebbe trascurato che tali

obiettivi sarebbero assicurati nel solco di quanto previsto nel considerando n. 9 del reg. n. 178/2002 (ripreso poi dal reg. 2019/1381)²¹, secondo cui occorre far sì che i consumatori, gli altri soggetti interessati e le controparti commerciali *abbiano fiducia nei processi decisionali alla base della legislazione alimentare, nel suo fondamento scientifico e nella struttura e nell'indipendenza delle istituzioni che tutelano la salute e altri interessi*.

Quanto appena detto potrebbe costituire un valido criterio di affidamento per i soggetti coinvolti a vario titolo nella filiera dei MOCA, destinato a operare anche in termini di anticipazione delle soglie di tutela: se ne potrebbero avvantaggiare, infatti, il buon andamento delle relazioni tra imprese²², la leale concorrenza e, in particolare, le modalità pratiche di attuazione dell'obbligo²³.

Preso in questa dimensione, la trasparenza potrebbe contribuire al raggiungimento di equilibrio ed equità nel mercato, obiettivi com'è noto ambiziosi, ma costanti della *Food Law*²⁴, in specie per quel che riguarda gli effetti dei controlli ufficiali²⁵. Basti pensare, infatti, che l'art. 15 del

(19) Sul tema, si rinvia a M. Libertini, *Le informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) come oggetto di diritti di proprietà industriale*, in *Il Diritto industriale*, n. 6, 2017, p. 566 ss.

(20) Il crescente interesse per i temi della trasparenza è provato, su altra materia, nella sentenza del Tribunale UE (Sez. VIII), del 7 marzo 2019, causa T-716/14, in <http://curia.europa.eu>, sull'accesso ai documenti relativi agli studi di tossicità svolti nell'ambito del rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva glifosato, con rifiuto parziale di accesso ed eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali. La sentenza riguarda l'interesse pubblico prevalente e la nozione di informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente: la decisione dell'EFSA del 16 ottobre 2017 «che annulla e sostituisce la decisione del 30 luglio 2014 e che concede un accesso parziale a due studi di tossicità sulla sostanza attiva glifosato, elaborati nell'ambito della procedura di rinnovo dell'approvazione di tale sostanza attiva, è annullata nella parte in cui l'EFSA nega la divulgazione di tutti i suddetti studi, ad eccezione dei nomi e delle firme delle persone ivi menzionate».

(21) Il considerando n. 3 del reg. 1381/2019 prevede che la *comunicazione del rischio* «viene considerata complessivamente di scarsa efficacia. Ciò ha ripercussioni sulla fiducia nutrita dai consumatori nei risultati del processo di analisi del rischio». Il considerando n. 12, invece, sottolinea che la trasparenza del processo di *valutazione del rischio* «contribuisce a che l'Autorità acquisisca maggiore legittimità agli occhi dei consumatori e del pubblico nel compimento della sua missione, accresce la fiducia nel lavoro da essa svolto e garantisce democraticamente una maggiore responsabilità dell'Autorità nei confronti dei cittadini dell'Unione. È perciò fondamentale rafforzare la fiducia del pubblico e delle altre parti interessate nel processo di analisi del rischio, che è alla base del pertinente diritto dell'Unione, e in particolare della valutazione del rischio, compresa la sua trasparenza, nonché nell'organizzazione, nel funzionamento e nell'indipendenza dell'Autorità».

(22) Sulla materia si rimanda a N. Lucifero, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017, 154.

(23) In tema si rinvia ad A. Belligiano, *Percezione della sicurezza alimentare e nuovi modelli di organizzazione della produzione*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p. 42, la fiducia, infatti, «rende possibile il mercato (quindi la produzione), fluidificando gli scambi e riducendo i costi transazionali attraverso la riduzione delle alternative possibili».

(24) Sulla costruzione di «adeguate condizioni di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e di equità nella formazione della catena del valore», cfr. S. Masini, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2019, p. 259.

(25) Sul provvedimento v. F. Albinini, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, p. 11 ss.

reg. UE n. 625/2017, tra gli *obblighi degli operatori*, introduce anche quelli di *assistenza e cooperazione* con gli organi di controllo; la regola è chiaramente improntata a una fattiva collaborazione in fase di accertamento, ma sconta tuttavia un limite di applicazione nel caso dovesse insorgere una notizia di reato a carico dell'interessato, prevalendo in questo caso l'insieme delle garanzie apprestate dal vigente codice di procedura penale in capo all'indagato²⁶.

La suddetta fattiva collaborazione andrebbe però valutata dall'organo di controllo nel caso di violazioni di lieve entità; infatti l'art. 11 del d. lgs. n. 29/2017, sulle disposizioni sanzionatorie nel settore dei MOCA²⁷ prevede che - nel caso venga accertata una non conformità sanabile, in relazione alle modalità della condotta e all'esiguità del danno o del pericolo - l'organo di controllo potrà procedere alla contestazione secondo l'art. 14 della l. n. 689/1981, diffidando tuttavia il trasgressore a regolarizzare le violazioni, ad adoperarsi per elidere o attenuare le eventuali conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, fornendo altresì al trasgressore le prescrizioni necessarie per ottemperare alla diffida.

Su un piano più generale, invece, l'art. 11 del reg. UE n. 625/2017 contiene un espresso richiamo alla *trasparenza dei controlli ufficiali*, intesa adesso come superiore modello di condotta cui dovranno attenersi gli addetti alle attività di vigilanza. Essi, infatti, dovranno effettuare i controlli ufficiali almeno una volta l'anno, mettendo a disposizione del pubblico, anche pubblicandole

su internet, le informazioni pertinenti riguardanti l'organizzazione e lo svolgimento dei controlli²⁸.

La trasparenza, sotto questo profilo, sarebbe foriera di una vera e propria *discovery* delle attività poste in essere, a prescindere dall'esito dell'accertamento; in tale direzione, allora, le autorità competenti potranno pubblicare o rendere altrimenti disponibili al pubblico informazioni circa il *rating* dei singoli operatori in base ai risultati di uno o più controlli ufficiali²⁹, 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*.

Sul punto, come evidenziato fin dalle premesse al regolamento sui controlli (considerando n. 39), l'utilizzo di regimi trasparenti di *rating* da parte degli Stati membri dovrebbe essere consentito e incoraggiato quale mezzo per accrescere proprio le garanzie di *trasparenza* nella filiera agroalimentare, accanto a quelle di equità, coerenza e obiettività.

Le autorità competenti dovrebbero, quindi, disporre dei necessari meccanismi che garantiscano che il *rating* rispecchi accuratamente l'effettivo livello di conformità; in particolare, che tale classificazione si basi sui risultati di vari controlli ufficiali, oppure, nel caso in cui il *rating* si basi sul risultato di un singolo controllo ufficiale e i risultati sono sfavorevoli, che i controlli seguenti siano eseguiti entro tempi ragionevoli. E questo, tutto sommato, sarà un fattore per accrescere l'infor-

⁽²⁶⁾ In proposito, non andrebbe dimenticato che, per l'art. 3, co. 3) del d. lgs. n. 190/2006, gli operatori del settore alimentare i quali non forniscono alle autorità competenti le notizie o la collaborazione dalle stesse legittimamente richieste, al fine di evitare o ridurre i rischi legati ad un alimento, da essi fornito, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa da duemila a dodicimila euro.

⁽²⁷⁾ Si tratta della *disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti (CE) n. 1935/2004, n. 1895/2005, n. 2023/2006, n. 282/2008, n. 450/2009 e n. 10/2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti*.

⁽²⁸⁾ Esse garantiscono inoltre la regolare e tempestiva pubblicazione di informazioni concernenti: a) il tipo, il numero e i risultati dei controlli ufficiali; b) il tipo e il numero dei casi di non conformità rilevati; c) il tipo e il numero dei casi in cui le autorità competenti hanno adottato le misure di cui all'art. 138; e d) il tipo e il numero dei casi in cui sono state inflitte le sanzioni di cui all'art. 139. Le informazioni di cui alle lettere da a) a d) del secondo comma del presente paragrafo possono essere fornite, se del caso, tramite la pubblicazione della relazione annuale di cui all'art. 113. Le autorità competenti, inoltre, stabiliscono procedure per garantire che le eventuali inesattezze nelle informazioni messe a disposizione del pubblico siano opportunamente rettificare.

⁽²⁹⁾ Secondo l'art. 3, punto 41, del reg. UE n. 625/2017 si tratta di una *classificazione degli operatori fondata sulla valutazione della loro corrispondenza ai criteri di rating*.

mazione dei consumatori, con evidenti effetti sulla libera e leale concorrenza tra gli operatori del settore³⁰.

Alla luce di quanto testé osservato il concetto di trasparenza non appare declinabile in senso uniforme, ma può assumere ampiezza e profondità tali da inglobare non solo esigenze di visibilità e chiarezza degli atti posti in essere dalle autorità competenti, ma anche e soprattutto pretese di comprensibilità, intelligibilità e non equivocità³¹, fondanti nell'insieme l'*agere publicum*³².

4.- Asimmetrie disciplinari ed esigenze di armonizzazione

La normativa che finora ha riguardato il comparto dei MOCA si è sviluppata sulla base delle regole generali fissate dal reg. (CE) n. 1935/2004, riguardante tutti i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari. A ciò si aggiungano gli adempimenti posti in capo agli operatori dal reg. (CE) n. 2023/2006 sulle *buone pratiche di fabbricazione* e inoltre dal reg. (CE) n. 282/2008 relativo ai materiali e agli oggetti di *plastica riciclata*. Poi, ancora, dal reg. (CE) n. 450/2009, concernente i *materiali attivi e intelligenti* destinati a venire in contatto con gli alimenti e infine, dalla normativa relativa alle plastiche, così come emergono dal reg. (CE) n. 10/2011, come detto, più volte emendato.

A fronte di tale voluminoso apparato, resistono all'interno degli Stati membri provvedimenti nazionali che, bisogna riconoscere, ancora oggi colmano lacune esistenti a livello europeo,

soprattutto con riguardo a particolari materiali o articoli.

Si veda, tra gli altri, l'esempio, francese circa il decreto relativo ai materiali e agli oggetti di gomma destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e ai succhi per lattanti e bambini in tenera età. La Francia, infatti, ha notificato alla Commissione UE la decisione di modificare le norme interne sui MOCA in gomma destinati al contatto con gli alimenti; tanto, per aggiornare gli elenchi di componenti autorizzati nonché le restrizioni e le specifiche applicabili a tali componenti e adeguare i metodi di verifica della conformità dei materiali e degli oggetti in gomma³³.

Si veda altresì il d.m. del Ministero della Salute del 9 maggio 2019, n. 72, che - in riforma del decreto del 1973 - aggiorna l'elenco degli acciai inossidabili, tuttavia con l'inserimento espresso della clausola di *mutuo riconoscimento*, per cui le disposizioni «non si applicano agli oggetti di acciaio inossidabile legalmente fabbricati e commercializzati, fabbricati o commercializzati in uno Stato membro dell'Unione europea o in Turchia ovvero legalmente fabbricati in uno degli Stati firmatari dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), parte contraente dell'Accordo sullo spazio economico europeo (SEE), purché garantiscano un livello equivalente di protezione della salute».

Pertanto, un riordino delle regole verticali si renderebbe necessario per ragioni di uniformità del dato normativo e di effettività nella tutela di beni e interessi coinvolti nella filiera dei MOCA; in tal modo, sarebbero superate le attuali discrasie tra normative interne agli Stati membri e atti di rego-

⁽³⁰⁾ Si rinvia sul punto a E. Rook Basile, *La sicurezza alimentare ed il principio di libera concorrenza*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2003, pp. 308-325.

⁽³¹⁾ Si rimanda su tali aspetti a P. Tanda, *La trasparenza nel moderno sistema amministrativo*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2007, p. 166.

⁽³²⁾ In proposito, è opportuno evidenziare che, ai sensi dell'art. 85 del reg. n. 625/2017, anche il finanziamento dei controlli ufficiali mediante le tariffe o i diritti riscossi a carico degli operatori dovrà essere improntato alla massima trasparenza, in modo da consentire ai cittadini e alle imprese di comprendere il metodo e i dati utilizzati per stabilire le tariffe o i diritti.

⁽³³⁾ Si veda la comunicazione della Commissione (TRIS/(2019) 00352 – dir. (UE) 2015/1535, Notifica: 2019/0057/F). Il progetto di decreto mira a sostituire il decreto del 9.11.1994. Esso procede all'aggiornamento dei componenti autorizzati in materiali e oggetti di gomma destinati al contatto con i prodotti alimentari e nei succhi per lattanti e bambini in tenera età, nonché delle restrizioni e delle specifiche applicabili a suddetti componenti tenendo conto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e delle disposizioni pertinenti dei testi normativi adottati dal 1994.

lazione europea, nell'obiettivo di non recare ostacoli alla libera circolazione delle merci attraverso regole uguali per tutti³⁴.

L'attuazione armonizzata della normativa sui MOCA in tutti gli Stati membri renderebbe altresì più agevole l'individuazione delle responsabilità personali e d'impresa, il che gioverebbe non solo alla repressione di fenomeni illeciti, ma "a monte", all'individuazione delle specifiche competenze circa la fabbricazione o l'uso dei MOCA, data anche la crescente importazione da Paesi terzi di sostanze destinate al contatto alimentare³⁵.

Sul fronte dell'*import* andrebbe infatti sottolineato come il problema della sicurezza dei MOCA sia stato in qualche modo avvertito anche in alcuni importanti Stati esportatori: si veda tra l'altro la *National Health and Family Planning Commission* della Repubblica Popolare Cinese. Negli ultimi anni, infatti, sono state pubblicate numerose norme destinati al comparto³⁶, in particolare sull'uso di additivi, sui test di migrazione e pre-trattamento, sulle presenza microbiche e sui requisiti in materia di plastiche, vetro e metallo, con un'attenzione accresciuta anche riguardo alle macchine per la lavorazione degli alimenti e ai dispositivi di trasporto e assistenza.

Non andrebbe infine sottaciuto che un'auspicabile concordanza in sede normativa, favorirebbe inevitabilmente programmi uniformi di vigilanza

ufficiale sui MOCA prodotti o circolanti nel mercato UE; tale esigenza è avvertita nella raccomandazione della Commissione (UE) 2019/794, relativa a un piano coordinato di controllo volto a stabilire la prevalenza di determinate sostanze che migrano da materiali e articoli destinati a entrare in contatto con i prodotti alimentari³⁷.

Il provvedimento è sintomatico di disarmonie tuttora esistenti anche a livello di controlli e che riguardano la verifica dell'idoneità di materiali e oggetti; ed infatti, le informazioni provenienti dal sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi («RASFF»), hanno indicato varie non conformità relative alla migrazione di determinate sostanze dai materiali destinati a entrare in contatto con i prodotti alimentari.

Pertanto, l'obiettivo generale del predetto piano di controllo è quello di adottare misure comuni e condivise, al fine di stabilire la prevalenza delle sostanze che migrano nei prodotti alimentari dai MOCA o la presenza di taluni elementi nel materiale destinato a entrare in contatto con i cibi³⁸. E per tale via sarà forse possibile una vigilanza più efficace da parte delle autorità competenti degli Stati membri, secondo metodi e tecniche di controllo "nuove", così come previste dal reg. UE n. 625/2017: destinate a incidere anche sul versante delle verifiche di migrazione globale dai materiali plastici.

⁽³⁴⁾ Come evidenziato, il dm italiano del 21 marzo 1973 (e succ. modd.) stabilisce i requisiti di composizione e di purezza per taluni MOCA; con riguardo al riciclo, in Germania, per esempio, «è ammesso l'uso di carta e cartone di riciclo «previa verifica della conformità» per tutti i tipi di alimenti, a eccezione delle carte per cucinare e per cottura in forno per le quali si deve utilizzare solo carta in fi bra vergine. La Francia segue più o meno la Germania perché ammette l'utilizzo di carta e cartone di riciclo a contatto con tutti i tipi di alimenti, previa verifica dei requisiti di conformità riportati, con l'unica limitazione che riguarda le carte da filtro a caldo e cottura». In tal senso C. Lugli, L'idoneità al contatto con alimenti, in *Industria della carta*, settembre 2014, p. 31.

⁽³⁵⁾ Sarebbe attuabile, per questi motivi, lo strumento del blocco ufficiale così come previsto dal reg. UE n. 625/2017, per i casi di sospetta o acclarata non conformità delle merci in ingresso nella UE.

⁽³⁶⁾ Si tratta di *standards* di sicurezza che dal 2016 si ricavano dal sistema del *National Health and Family Planning Commission of the People's Republic of China*, in <http://en.nhc.gov.cn/>.

⁽³⁷⁾ In G.U.U.E., L 129/37 del 17.5.2019.

⁽³⁸⁾ Come emerge dalla raccomandazione, per garantire l'inerzia e la sicurezza generali dei materiali plastici destinati al contatto con i prodotti alimentari, è previsto un limite di migrazione globale per limitare il rilascio di costituenti non volatili nei prodotti alimentari, comprese particelle come le microfibre. A causa delle considerazioni ambientali che spingono a sostituire i materiali e gli oggetti di materia plastica convenzionali, per ridurre l'impatto ambientale vengono utilizzati additivi derivati da fonti naturali come filler in combinazione con la plastica. Al fine di verificare che siano state rispettate buone prassi di fabbricazione e che i materiali e gli oggetti di materia plastica destinati a entrare in contatto con gli alimenti siano sufficientemente inerti, è opportuno controllare la migrazione globale.

5.- Sui diversi modelli di responsabilità

L'art. 2 del reg. CE n. 1935/2002 intende per «operatore economico» *la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni del presente regolamento nell'impresa posta sotto il suo controllo*. La successiva regola prevista dal par. 6 dell'art. 12, invece, stabilisce che la concessione dell'autorizzazione all'utilizzo di sostanze nei MOCA *lascia impregiudicata la responsabilità generale, civile e penale dell'operatore economico relativamente alla sostanza autorizzata, ai materiali o agli oggetti che la contengono e al prodotto alimentare a contatto con tali materiali od oggetti*.

Il dato testuale, invero, richiama forme diverse di responsabilità, che si complicano nella loro individuazione a causa delle incertezze scientifiche gravitanti nel settore, che in taluni casi hanno determinato un'apertura, sia pure ponderata, all'impiego del principio di precauzione anche nella materia *de qua*³⁹.

Una tale situazione implica un'attenzione mirata alla ricerca di obblighi e posizioni che non trovano conforto nella sola disciplina del comparto, ma investono categorie generali, essenziali per l'affermazione di affidabili modelli di responsabilità anche nel comparto dei MOCA⁴⁰, in un contesto normativo nel quale risulta prevalente la questio-

ne della tutela paritaria della salute e dell'ambiente.

Data l'oggettiva difficoltà dell'indagine, andrebbero qui riaffermate le argomentazioni, poste in termini problematici, sulla difficoltà che attiene al lavoro del giurista, per il quale «seguire l'innovazione tecnologica non significa solo assistere al percorso evolutivo della scienza ma implica un impegno ben più gravoso: ricercare ed individuare proprio il soggetto che si assume o su cui grava la responsabilità dell'utilizzo dell'innovazione tecnologica e valutare la portata degli effetti di detta imputazione, specie nel caso in cui dall'utilizzo dell'innovazione scaturiscano effetti negativi per il consumatore o per altri operatori della filiera»⁴¹.

Seguendo tale prezioso indirizzo, per delineare un possibile statuto della responsabilità nella filiera dei MOCA non resterebbe - in assenza di una disciplina armonizzata - che recuperare i modelli espressi nella tradizione civilistica (impernati com'è noto su quella del produttore)⁴². D'altro canto, occorrerebbe richiamare la legislazione alimentare, laddove si fa riferimento all'attribuzione di *obblighi* (art. 17 del reg. CE n. 178/2002) e di *responsabilities* (art. 8 del reg. UE n. 1169/2011, sulle informazioni al consumatore)⁴³. A quest'ultimo segmento, del resto, andrebbe legata la prescrizione dell'art. 15 del reg. CE n. 1935/2004

⁽³⁹⁾ Si veda in proposito la sentenza del T.A.R. Piemonte, Sez. II, del 27.2.2014, n. 1146, in www.giustizia-amministrativa.it; in particolare sull'incidenza del principio e sul rapporto tra MOCA e sistema di allarme rapido.

⁽⁴⁰⁾ «L'incertezza scientifica e la responsabilità civile per colpa non risulterebbero strutturalmente incompatibili e risulterebbe possibile ricondurre alla generale clausola della responsabilità extracontrattuale per colpa le condotte negligenti dei soggetti privati coinvolti nella filiera alimentare, i quali avrebbero aumentato le possibilità di verifica dell'evento lesivo». È questa, con richiami dottrinali (in specie a R. Montinaro, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, Milano, 2012, p. 1 ss.), la considerazione di F. Girinelli, *I confini instabili della responsabilità alimentare degli Stati: la precauzione e la prevenzione*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, n. 2, 2018, p. 13.

⁽⁴¹⁾ Così, M. Giuffrida, *Innovazione tecnologica e responsabilità dell'operatore del settore alimentare*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4, 2018, p. 7.

⁽⁴²⁾ Vanno qui riprese le considerazioni di S. Carmignani, *La responsabilità del produttore di OGM*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2016, p. 262, per cui «a fronte di obiettivi di effettività della tutela del consumatore di alimenti e di elevato livello di tutela ambientale, l'apparato normativo diretto a garantire la sicurezza alimentare e la tutela dell'ambiente mostra segnali di eversione rispetto all'effettività delle regole di diritto comune. Formulata nella codificazione come responsabilità fondata sulla colpa, dunque sul principio di autoregolazione dell'individuo come criterio di valutazione della condotta, la responsabilità aquiliana si trova a confrontarsi con regole di sicurezza, ambientale e alimentare».

⁽⁴³⁾ «Le espressioni adottate nella versione del regolamento in lingua italiana per le rubriche degli artt. 17 (*obblighi*), 19 e 20 (*obblighi relativi agli alimenti, obblighi relativi a mangimi*) e 21 (*responsabilità*), vengano poste a confronto con le espressioni adottate in altre versioni linguistiche. Appaiono a tal fine illuminanti le formule utilizzate per la rubrica dell'art. 21 nei testi in spagnolo (*responsabilidad civil*), inglese (*liability*) e tedesco (*Haftung*), che tutte rinviano in modo inequivoco alla categoria della responsabilità civile, quale presupposto dell'obbligazione risarcitoria». Così, F. Albisinni, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011, p. 20.

(etichettatura dei MOCA), sull'indicazione del nome o della ragione sociale e, in entrambi i casi, dell'indirizzo o della sede sociale del fabbricante, del trasformatore o del venditore *responsabile dell'immissione sul mercato*, stabilito all'interno della UE.

Per altro verso, il reg. n. 1935/2004 individua anche lo strumento per accertare eventuali responsabilità nella filiera dei materiali e oggetti. L'art. 17, infatti, in tema di *rintracciabilità* stabilisce che essa dovrà essere garantita nella filiera dei MOCA proprio per una più agevole *attribuzione della responsabilità*, oltre che per facilitare il controllo e il ritiro dei prodotti difettosi.

L'art. 5 del decreto sanzionatorio n. 29/2017, sulla violazione degli obblighi in materia di rintracciabilità dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari derivanti dall'art. 17 del reg. (CE) n. 1935/2004, stabilisce che è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 3.000 ad euro 25.000 - salvo che il fatto costituisca reato - l'operatore economico che, avendo importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito materiali o oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari, essendo a conoscenza o potendo presumere, in base alle informazioni proprie del professionista di settore, la loro non conformità al regolamento ed alle normative vigenti, non avvia immediatamente o comunque prima che intervenga la verifica dell'autorità com-

petente, le operazioni di ritiro dei prodotti difettosi. A margine delle disposizioni verticali, sarebbe tuttavia opportuno scrutare la responsabilità in termini più ampi, avvalendosi di un approccio intertestuale⁴⁴, che ponga al centro della riflessione il modello codificato della *responsabilità civile*, trasversale nella sua genesi, e utile anche per la definizione delle conseguenze per i soggetti implicati nella fabbricazione o nella distribuzione di materiali e oggetti difettosi⁴⁵. Ed infatti, anche con riguardo al settore dei MOCA, la responsabilità per difetti del prodotto dovrebbe avere normalmente natura presunta, e non oggettiva⁴⁶, poiché essa andrebbe configurata a prescindere dall'accertamento della colpevolezza del produttore o dell'utilizzatore professionale dei materiali e degli oggetti. Pertanto, nel solco di una consolidata giurisprudenza, la responsabilità sarà conseguente al mero uso del prodotto difettoso da parte del consumatore, con il risultato che «legittimati a far valere la pretesa risarcitoria in forza di tale disciplina risultano tutti i soggetti che si sono trovati esposti, anche in maniera occasionale, al rischio derivante dal prodotto difettoso, riferendosi la tutela accordata all'"utilizzatore" in senso lato, e non esclusivamente al consumatore o all'utilizzatore non professionale»⁴⁷.

A un modello così come sopra delineato, sarà tuttavia necessario collegare la disciplina prevista nei *requisiti di sicurezza degli alimenti*, di cui all'art. 14 del reg. CE n. 178/02, in particolare

(44) Sul possibile modello interpretativo, come puntualizzato, l'intertestualità «in campo giuridico funziona in modo diverso da come funzionerebbe in una ricerca critico-filologica: poco importa se una data legge resta immutata, perché qualora muti la costituzione o si metta mano in altre leggi a essa connesse, il senso complessivo può slittare o perfino capovolgersi». In tal senso C. Luzzati, *Ancora sulla certezza*, in *Riv. telem.*, www.statoechiense.it, n. 23, 2017, p. 5.

(45) L'art. 21 del reg. CE n. 178/2002, in tema di *responsabilità*, richiama il disposto della dir. 85/374/CEE, in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi. In tema, cfr. F. Giardina, *La responsabilità civile del produttore di alimenti*, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, a cura di M. Goldoni - E. Sirsi, Pisa, 2005, pp. 103-104. Sulla norma si veda altresì il commento di L. Paoloni, *Sicurezza alimentare e responsabilità del produttore*, in *Economia & Diritto Agroalimentare*, Vol. 12, Fasc. 1, 2007, p. 138: «La responsabilità oggettiva di cui alla direttiva 85/374 (e successive modificazioni) si fonda sul difetto del prodotto mentre la responsabilità derivante dal reg. 178/2002 si basa sull'assenza di sicurezza. Il prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza "che ci si può legittimamente attendere" (criterio soggettivo del consumatore); diversamente, il prodotto non è sicuro quando non risponde a criteri oggettivi. Tuttavia la responsabilità per danno da prodotto difettoso si configura a carico dell'operatore del settore alimentare quando l'alimento a rischio sia identificabile anche come difettoso».

(46) Sulla «responsabilità del produttore per prodotto difettoso», con richiami al Codice del consumo e alle forme di responsabilità connessi all'art. 1227 c.c., si veda P. Borghi, in AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*, ed. IX, Milano, 2019, p. 121 ss.

(47) In tal senso Cass. civ., Sez. III, sent. n. 13458 del 29.5.2013, richiamata da Trib. civ. di La Spezia, sent. del 4.1.2019, in www.quotidianogiuridico.it.

quando la responsabilità dell'operatore si lega a *rischi* per la salute e, in buona sostanza, agli effetti della immissione in commercio di alimenti pericolosi a causa di MOCA non conformi ai requisiti fissati dall'art. 3 del reg. CE n. 1935/2004⁴⁸. Non sarebbe da trascurare, infatti, come il paragrafo 5) dell'art. 14 della *general food law* stabilisca che, per determinare se un alimento sia *inadatto al consumo umano*, occorrerà prendere in considerazione se l'alimento sia inaccettabile per il consumo umano secondo l'uso previsto, *anche in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo*⁴⁹.

Ulteriori considerazioni, invece, andrebbero svolte con riguardo ai profili di responsabilità che accompagnano l'entrata in vigore della dir. UE n. 2019/904 sulla riduzione delle plastiche monouso, della quale tuttavia andrebbe sottolineata la prevalente matrice "ambientale"⁵⁰. La direttiva, infatti, stabilisce requisiti di *responsabilità estesa del produttore*, in aggiunta a quelli di cui alla direttiva 2008/98/CE, il che impone ai produttori di taluni prodotti di plastica monouso l'*onere* di coprire i costi di rimozione dei rifiuti⁵¹. Per quel che attiene ai prodotti di plastica monouso - per i

quali non sono facilmente disponibili alternative adeguate e più sostenibili - gli Stati membri, in linea con il noto principio «chi inquina paga», dovranno introdurre regimi di *responsabilità estesa del produttore* al fine di coprire i necessari costi di gestione e di rimozione dei rifiuti, nonché i costi delle misure di sensibilizzazione per prevenire e ridurre tali rifiuti. Detti costi, tuttavia, non dovrebbero superare quelli necessari per fornire tali servizi in modo economicamente efficiente e dovrebbero essere fissati in maniera trasparente tra gli attori interessati⁵².

6.- *Riconduzione della normativa sui MOCA al sistema del diritto agroalimentare*

L'incidenza di forme diverse di responsabilità e la densità descrittiva dei testi originari sui MOCA sono fattori di evidente criticità che possono allontanare la vigente normativa dall'effettiva demarcazione di diritti e obblighi connessi alla fabbricazione e all'uso dei MOCA. È questo, in definitiva, un *vulnus* di per sé limitante la comprensione ordinata delle vigenti regole su materiali e oggetti

⁽⁴⁸⁾ In tal caso è prevista una specifica disciplina sanzionatoria, di cui al citato d.lgs. n. 29/2017, con richiami al codice penale nel caso di MOCA pericolosi o nocivi per la salute pubblica.

⁽⁴⁹⁾ Il tema come si evince in sede giurisprudenziale interseca quello della trasparenza, laddove emerge che l'art. 10 del reg. CE n. 178/2002 debba essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che consente di informare i cittadini riportando la denominazione dell'alimento e dell'impresa sotto la cui denominazione o ragione sociale l'alimento è stato prodotto o trasformato o immesso sul mercato, nel caso in cui l'alimento in questione, pur non essendo dannoso per la salute, sia inadatto al consumo umano. L'art. 17, paragrafo 2, secondo comma, del suddetto regolamento, inoltre, dev'essere interpretato nel senso che esso consente che, in circostanze come quelle della fattispecie oggetto del procedimento principale, le autorità nazionali divulgino ai cittadini informazioni di tal genere, nel rispetto delle condizioni stabilite all'art. 7 del reg. (CE) n. 882/2004. Così Corte di giustizia (Sez. IV), 11.4.2013, causa C-636/11, in <https://eur-lex.europa.eu>.

⁽⁵⁰⁾ La direttiva UE n. 2019/904 è stata già posta al vaglio del Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (Sez. IV), attraverso il decreto n. 4032, pubblicato il 7.8.2019; il provvedimento verte sulla riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Puglia - Bari, Sez. Unite, n. 315 del 30.7.2019 -, concernente il divieto di utilizzo, nelle aree demaniali marittime della Regione Puglia e nei locali pubblici con accesso a tali aree, di prodotti monouso (per il trasporto, la conservazione e la fruizione di alimenti e bevande) realizzati in materiale non compostabile; in www.giustizia-amministrativa.it.

⁽⁵¹⁾ I considerando n. 24 e 25 della dir. UE n. 904/2019 sottolineano che nel quadro di una responsabilità estesa del produttore per gli attrezzi da pesca contenenti plastica, «gli Stati membri dovrebbero monitorare e valutare, in linea con gli obblighi di rendicontazione di cui alla presente direttiva, gli attrezzi da pesca contenenti plastica. Se, da una parte, tutti i rifiuti marini contenenti plastica comportano un rischio per l'ambiente e la salute umana ed è opportuno eliminarli, è opportuno, d'altra parte, tener conto di considerazioni di proporzionalità. In questo senso i pescatori e i fabbricanti artigianali di attrezzi da pesca contenenti plastica non dovrebbero essere considerati produttori e non dovrebbero essere ritenuti responsabili dell'adempimento degli obblighi del produttore relativamente alla responsabilità estesa del produttore».

⁽⁵²⁾ S'è visto che i sistemi di responsabilità estesa del produttore «implicano la necessità del pagamento di un contributo per la corretta gestione del rifiuto prodotto e questo contributo finisce per ricadere sempre sull'utilizzatore finale». Così D.S. Russo, *Il contributo per la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU): una comparazione tra diversi modelli europei*, in *Riv. dir. amb.*, n. 3, 2017, p. 122.

destinati al contatto alimentare, in costanza di aggiornamenti di emergenza ai testi originari e di perdurante resistenza tra fonti normative interne ed europee.

Un rimedio a tale complessità potrebbe essere fornito, forse, da una rilettura comparata delle singole disposizioni in relazione al sistema europeo di diritto agroalimentare, da intendersi quale possibile punto di intersezione, data la fondatezza rassicurante dei suoi principi essenziali. Da ciò, si potrebbe realizzare una ricollocazione in affidabili modelli normativi delle tecnologie più avanzate attualmente reperibili, esigenza che ha già indotto il legislatore europeo a tutelare in maniera più ordinata le istanze di *trasparenza* che emergono dalla filiera, anche in conseguenza dei rischi connessi ai MOCA.

In tale prospettiva, sarebbe altresì plausibile un livellamento dei vincoli di sicurezza alimentare, messi a presidio delle attività poste in essere nel comparto; ed infatti, la conformità legale di materiali e oggetti sembra non poter più prescindere da un allineamento delle regole tecniche al più ampio sistema della *food safety*⁵³, intesa anche in termini paritetici di *qualità*⁵⁴. Non è escluso, inoltre, che un tale approccio possa giovare anche all'effettività della *food security*, nel senso di una ulteriore garanzia che si porrebbe a supporto dell'accesso egualitario al cibo adeguato e sicuro⁵⁵, anche sotto il profilo della conformità alle norme sui materiali e oggetti con cui esso è a contatto.

Si tratterebbe, in conclusione, di riportare l'impianto delle prescrizioni tecniche nell'alveo dei principi; al contempo, di individuare percorsi interpretativi che sembrano più aderenti alla "realtà effettuale" del mercato e alla costruzione di modelli attendibili di responsabilità, validi anche sul piano dell'efficacia sanzionatoria⁵⁶.

La prospettiva confluisce in modo cospicuo nella concezione identitaria del diritto *de quo*, in quel che era stato qualificato come «territorio di avanguardia»⁵⁷, e che oggi sembra potersi idealmente allineare ai parametri di modernità e sviluppo tecnologico; esigenza, questa, oramai inderogabile, che il legislatore europeo potrebbe accogliere anche nel settore dei MOCA, attraverso una più coerente riconduzione della disciplina al sistema del diritto agroalimentare.

ABSTRACT

La normativa sui MOCA assume crescente rilievo nell'analisi delle filiere agro-alimentari, non solo per gli sviluppi tecnologici nel comparto, ma anche per le difficoltà che si legano all'individuazione delle responsabilità degli operatori coinvolti. La disciplina andrebbe osservata quale parte costitutiva del sistema europeo di diritto agroalimentare, il che impone una rilettura orientata

⁽⁵³⁾ Cfr. A. Germanò, *Il sistema della sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2006, pp. 55-75.

⁽⁵⁴⁾ Come si evince dal reg. CE n. 2023/2006, tutti gli operatori del settore dei MOCA devono istituire un sistema efficace di gestione della qualità nell'ambito delle operazioni di fabbricazione, adeguandolo alla loro posizione nella catena di approvvigionamento. Le buone pratiche di fabbricazione (GMP), secondo l'art. 3, riguardano «gli aspetti di assicurazione della qualità che assicurano che i materiali e gli oggetti siano costantemente fabbricati e controllati, per assicurare la conformità alle norme ad essi applicabili e agli standard qualitativi adeguati all'uso cui sono destinati, senza costituire rischi per la salute umana o modificare in modo inaccettabile la composizione del prodotto alimentare o provocare un deterioramento delle sue caratteristiche organolettiche».

⁽⁵⁵⁾ Di tale accesso, come rilevato, rimane ancora molto complessa la questione dell'azionabilità. Cfr., amplius, L. Costato, voce *Diritto al cibo*, in *Dig. Disc. Priv.*, Sez. Civ., Agg. XI, Milano, 2018, p. 165 ss.

⁽⁵⁶⁾ Sul tema dell'illecito profitto indugia l'art. 139, paragrafo 2), del reg. UE n. 625/2017, stabilendo che gli Stati membri provvedono «affinché le sanzioni pecuniarie per violazioni del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli, rispecchino, conformemente al diritto nazionale, come minimo il vantaggio economico per l'operatore o, se del caso, una percentuale del fatturato dell'operatore».

⁽⁵⁷⁾ Cfr. C.A. Graziani, *Il contenuto del diritto agrario: spunti problematici*, in AA.VV., *Fonti ed oggetto del diritto agrario*, Milano, 1986, p. 86.

delle prescrizioni tecniche, alla luce delle «plurime finalità» della legislazione alimentare e dei principi fondamentali in essa contenuti. Da ciò sembra indifferibile una revisione dell'intero assetto normativo e, al contempo, un riesame costante dei pericoli e dei rischi alimentari legati ai MOCA; questo, per le continue innovazioni tecnologiche e in forza delle nuove nozioni previste nel Reg. UE 2017/625 sui controlli ufficiali, nonché di quanto previsto nel Reg. UE 2019/1381 relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'UE nella filiera alimentare. L'attuale disomogeneità del corpus normativo si prospetta dunque come elemento di per sé limitante la comprensione sistematica delle vigenti regole e l'esatta qualificazione di eventuali non conformità; tale problema si manifesta in ispecie nelle relazioni tra fonti interne degli Stati membri ed europee, con effetti sulla libera circolazione delle merci e sulla tutela della salute del consumatore.

FCMs legislation is becoming increasingly important in the analysis of agri-food supply chains, not

only for technological developments in the sector but also because of the difficulties that are linked to the identification of the responsibilities of the operators in the sector. The regulations should still be observed as a fundamental part of European Agri-Food Law, which requires a guided re-reading of all technical requirements, in the light of the 'multiple objectives' of food legislation and the basic laws it contains. For this reason, a review of the entire regulatory framework and, at the same time, a constant review of the dangers of food hazards and risks associated with FCMs which seem to be no longer postponed; with the continuous technological innovations in relation to the new notions envisaged in Reg. EU 2017/625 on official controls and in Reg. EU 2019/1381 on transparency and sustainability of EU risk analysis in the food supply chain. The divergent regulatory standards is therefore expected to limit the systematic understanding of the existing rules and the exact qualification of any non-compliance; this problem is particularly evident in relations between internal and European sources, with effects on the free movement of goods and consumer health protection.