

Effetti della pandemia nel settore agroalimentare e ruolo rassicurante del cibo

Francesco Aversano

1.- Emergenza sanitaria e sistema normativo

Il limite del «nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana», più volte richiamato dalla Corte costituzionale (in ispecie nella sentenza n. 222 del 16 luglio 2013), comporta che i diritti sociali possano essere compressi, senza incorrere in una scelta irragionevole, solo se la loro compressione sia «eccezionale, transeunte, non arbitraria, consentanea allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitata»¹.

È questo, in sintesi, il contesto in cui andrebbe collocata - sotto il profilo degli effetti sul sistema normativo - l'emergenza sanitaria da Covid-19, laddove ha determinato, almeno a livello europeo e nazionale, l'emanazione di numerose disposizioni, incidenti tra l'altro su alcuni diritti fondamentali della persona. Ad esse ha fatto séguito una nutrita serie di decisioni amministrative, tese a vagliare la ragionevolezza di atti nazionali e regionali, orientati alla prevalente tutela della pubblica salute rispetto alle prerogative dei singoli consociati.

Su tali profili s'è sviluppata un'ampia giurisprudenza, che ha riguardato ovviamente anche altri Paesi dell'Unione², come ad esempio è successo

per la Corte costituzionale federale tedesca (Sez. I, ord. 7 aprile 2020, 1 BvR 755/20)³, la quale s'è trovata a giudicare misure quasi pedissequae a quelle imposte in Italia, e relative al divieto di assembramenti, a limitazioni nell'esercizio di attività ricreative e commerciali, e al contenimento degli spostamenti individuali⁴. La Corte, in presenza di tali restrizioni, ha ritenuto comunque prevalenti i rischi per la vita e l'incolumità delle persone, quali beni sottoposti a specifica tutela costituzionale, considerando perciò ammissibili le limitazioni imposte alla libertà personale, essendo queste ultime di chiara natura temporanea.

Un analogo tenore condizionante è emerso dalle decisioni rese a livello nazionale, originatesi nel solco di quanto stabilito in un fondamentale decreto del Consiglio di Stato (del marzo 2020)⁵, laddove s'è offerta una ineccepibile fotografia della situazione emergenziale, come quadro storico-giuridico della realtà venutasi a creare. Ed infatti, «per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla privacy - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall'Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo». A fronte di una situazione certamente singolare, incidente sul versante socio-sanitario e su quello economico, sarebbe opportuno analizzare gli

(1) Così in Corte Costituzionale, sentt. nn. 245/1997, 299/1999, 223/2012, 310/2012, 304/2013, in www.giurcost.it.

(2) Vedasi sul punto P. Costanzo, *Brevi note sulle soluzioni apprestate in Francia per contrastare la pandemia nei giudizi di costituzionalità*, in *Consulta Online*, Fasc. 1/2020, p. 244: «in una comparazione tra la situazione della giustizia costituzionale venutasi a determinare in Italia per effetto delle misure anti pandemiche (adottate non a caso dalla stessa Consulta) e quella francese (dove è stato protagonista il potere politico), non sembrerebbero difettare le condizioni per configurare le prime come tendenti a far funzionare comunque il controllo di costituzionalità e, invece, le seconde quantomeno a ritardarlo o a renderlo addirittura vano».

(3) In https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200407_1bvr075520.html.

(4) Non andrebbe trascurato come la quasi totalità degli Stati membri abbia posto limitazioni per motivi di sanità pubblica alla libera circolazione delle persone, il che è previsto dalle norme del TFUE (artt. 45, 52 e 202).

(5) Cfr. Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (Sez. III), decreto n. 1553 del 30 marzo 2020, in www.giustizia-amministrativa.it, sito dal quale sono tratte tutte le decisioni amministrative richiamate nel presente contributo.

effetti della pandemia, quale vera e propria sopravvenienza anche per il diritto⁶, in particolare per quello che presiede il sistema agroalimentare. Quest'ultimo, infatti, andrebbe osservato nella solidità di principi e regole, e valutato nella "resistenza" allo scossone emergenziale, oltre che in rapporto alla grave situazione delineatasi. Sul fronte operativo, invece, andrebbe considerata la posizione assunta dagli Stati membri in ordine al controllo sui prodotti e alle restrizioni imposte a imprese e consumatori durante la crisi sanitaria, a fronte dell'improvvisa accelerazione di alcuni modelli d'acquisto (*e-commerce*) e di consumo (*food delivery*)⁷.

In questa sede, pertanto, proveremo a esaminare le condotte risalenti agli attori del mercato agroalimentare, in presenza di situazioni diverse e imprevedibili, talora convergenti nell'obbligatorietà di misure straordinarie imposte per specifiche attività: si vedano, tra l'altro, le sanificazioni supplementari dei locali, le limitazioni alla vendita per alcune derrate, con il conseguente divieto di consumazione *in loco*. D'altro canto, sarebbe il caso di sottolineare l'eccezionalità delle procedure previste in deroga ai compiti istituzionali del controllo, privilegiando talora l'aspetto sostanziale rispetto all'elaborazione informatica.

Più ampiamente, converrebbe analizzare la "reazione" del mercato agroalimentare agli effetti imprevedibili della pandemia e quella del sistema normativo alla sopravveniente decretazione emergenziale; e questo, tenendo conto che, sotto

l'aspetto soggettivo, la filiera agroalimentare è comunque imperniata su pilastri indefettibili, tra cui spiccano le precise "spettanze" - intese anche in termini di responsabilità - previste per gli operatori del settore (in base all'art. 17 reg. CE n. 178/2002), e che riguardano misure ordinarie di prevenzione del rischio, a prescindere dunque da qualsiasi evento emergenziale⁸.

Sotto il profilo identitario, invece, andrebbe tenuto conto che la legislazione del comparto si distingue per la sua intrinseca affidabilità, che si deve in primo luogo alla continua opera d'innovazione da parte del legislatore e, nel contempo, a un dialogo abituale con altre aree della normativa europea: quella relativa all'ambiente e alla sicurezza dei luoghi di lavoro.

Nel periodo più grave dell'emergenza, s'è assistito a un'incalzante produzione di atti normativi speciali, di provenienza anche periferica, che inevitabilmente hanno interessato alcune fattispecie "proprie" del diritto agroalimentare, assorbite peraltro in definizioni quanto mai consolidate: si vedano, tra l'altro, quelle di «immissione in commercio» e di «alimento preimballato» (v. *infra*, par. 4). Più ampiamente, la sopravvenienza di disposizioni urgenti ha investito, come sopra accennato, aree particolarmente delicate: si pensi al controllo ufficiale, alla libera iniziativa imprenditoriale e alle mutate prerogative dei consumatori. Ed infatti, entrambe le categorie sono state scalfite nell'ordinario esercizio di diritti e limitate in alcune libertà fondamentali⁹. Con riguardo al regolare

(⁶) L'emergenza è il complesso delle «situazioni a fronte delle quali la normale scansione delle fasi in cui si articola ogni procedimento amministrativo non è né idonea, né sufficiente alla cura dell'interesse pubblico per il quale il relativo potere è stato attribuito a determinate amministrazioni pubbliche da una particolare fonte di produzione normativa». Cfr. F. Tedeschini, voce *Emergenza* (*dir. amm.*), in *Diritto on line*, www.treccani.it.

(⁷) V. M.T. Manuelli, *Il food delivery regge alla fase post lockdown*, in www.ilsole24ore.com: «Dall'inizio del 2020 al mese di maggio, sono due milioni i nuovi consumatori online in Italia, di cui 1,3 milioni sono arrivati alle piattaforme di acquisto digitale proprio durante l'emergenza sanitaria. In tutto, nel nostro Paese, coloro che comprano online sono 29 milioni. Negli stessi mesi dello scorso anno (da gennaio a maggio 2019), si registravano 700mila nuovi consumatori, ma nei primi cinque mesi del 2020 il loro numero è all'incirca triplicato».

(⁸) Basti richiamare l'art. 1 del reg. CE n. 852/04, l'art. 17 del reg. CE 178/02 o l'art. 8 reg. UE n. 1169/11. Tra l'altro, il Consiglio di Stato, Sez. III, nella sent. n. 5714 del 17 dicembre 2015, ha sottolineato come l'insieme delle procedure previste dall'art. 5 del reg. CE n. 852 (HACCP) siano fondate sul principio che attribuisce agli operatori la responsabilità di «prevenire, eliminare o ridurre ad un livello accettabile il rischio che può presentare una contaminazione».

(⁹) Alcune ordinanze hanno avuto «il dichiarato fine di evitare che il contagio nell'ambito comunale possa diffondersi attraverso comportamenti delle persone non in linea con l'obiettivo di limitare al massimo gli spostamenti e le uscite dalla propria abitazione per l'approvvigionamento dei necessari beni alimentari (...). Non appare manifestamente irragionevole, nel contesto emergenziale, la contestata

svolgimento delle attività d'impresa, ad esempio, appare opportuno soffermarsi sulle variare "modalità d'esercizio", talora convertitesì in forza degli adeguamenti delle procedure di igiene e sicurezza, che si sono imposti all'interno delle imprese unitamente alla riformulazione di altri sistemi di autocontrollo (ad es. quello relativo ai rischi sui luoghi di lavoro).

Accanto agli interventi di dettaglio, sarebbe opportuno sottolineare gli effetti della pandemia sul comparto, in specie per quel che attiene a produzione, commercializzazione e consumo di alimenti, tenendo conto del complesso delle restrizioni prescritte da atti urgenti, sia nazionali che regionali. Tali provvedimenti, peraltro, hanno riguardato anche i profili della giurisdizione¹⁰, ad onta della presenza di un comune denominatore, dettato dalla contestualità temporale e dalla impellenza delle scelte decisorie.

Anche per il settore in esame, tuttavia, il ricorso eccessivo alla decretazione non è stato sempre accompagnato da un concetto sistemico, priva com'è risultata di un respiro unitario e lungimirante; tale criticità ha determinato vari problemi applicativi, specialmente in contesti territoriali nei quali l'avvento *ex abrupto* di prescrizioni inusuali ha inciso in modo sensibile sulle attività degli operatori e sulle abitudini di consumo della popolazione¹¹. Nel complesso, s'è trattato di atti che hanno involto «più interessi di stampo costituzionale»¹², per i quali s'è ritenuta prevalente la tutela della collettività, a scapito - in tanti casi - di singole e

consolidate prerogative dei singoli¹³, ponendosi in tal senso una preminenza valoriale e giustificatoria alla *suprema lex* della salute pubblica.

In questa sede, tuttavia, è parso utile rileggere alcune questioni agroalimentari sulla base dei più recenti interventi della Commissione europea, seguiti all'emergenza sanitaria: in primo luogo, la *comunicazione* del 12 giugno 2020, che fornisce «orientamenti sui sistemi di gestione per la sicurezza alimentare per le attività di commercio al dettaglio concernenti alimenti, comprese le donazioni alimentari»; inoltre, l'importante documento *A Farm to Fork Strategy* del 20.5.2020, secondo cui la pandemia di Covid-19 ha imposto un «sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili».

Va anche detto che, nel corso dell'emergenza, s'è registrata una nutrita serie di decisioni, riguardanti tra l'altro l'insolita fattispecie delle «*manovre speculative su merci*» (art. 501-bis c.p.). Assai considerevoli per il comparto dell'*agri-food* risultano, invece, alcuni interventi dell'AGCM sulle modalità ingannevoli e "aggressive" d'informazione circa prodotti cosmetici e integratori pubblicizzati e venduti a distanza. Nondimeno, degni di nota risultano i sistemi di prevenzione adottati dall'ICQRF per la segnalazione di pratiche commerciali sleali; su altro versante, inoltre, vanno menzionati i puntuali *rapporti* dell'Istituto Superiore di Sanità, aventi ad oggetto l'integra-

scelta di limitare il numero delle volte in cui può essere consentito al cittadino di recarsi in esercizi commerciali per l'approvvigionamento dei necessari beni alimentari (una volta al giorno nei piccoli esercizi e 2 volte alla settimana nei market), né tantomeno l'obbligo di indossare all'interno degli esercizi commerciali guanti e mascherine». Così TAR Sardegna, decreto n. 122 del 7 aprile 2020.

⁽¹⁰⁾ Sulla chiusura di un panificio, ritenuta l'evidente natura sanzionatoria della misura applicata, il TAR Campania, con decr. n. 933 del 23 aprile 2020, ha affermato che «l'impugnazione dei provvedimenti prefettizi applicativi di sanzioni adottati ex l. n. 689/1981 esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo per essere attribuita - come per altro indicata nel provvedimento contestato - all'Autorità Giudiziaria Ordinaria ex art. 6, co.5., D. Lgs. 01/09/2011, n. 150».

⁽¹¹⁾ «L'attività commerciale di negozio bar self service attraverso distributori automatici che vendono bevande e alimenti confezionati per h.24 in locali liberamente accessibili, privi di misure strutturali di distanziamento fra le persone, non consente di evitare gli assembramenti predetti che sono di per sé occasione di contagio e possibile veicolo di diffusione del virus». Così TAR Calabria (Sez. I), decreto n. 270 del 24 aprile 2020.

⁽¹²⁾ Così TAR Lazio, Sez. II-ter, decreto n. 3829 del 15 maggio 2020.

⁽¹³⁾ Tra l'altro, quello di non poter partecipare fisicamente alle cerimonie religiose, che può ritenersi «in via temporanea compensato dalla possibilità di soddisfare il proprio sentimento religioso usufruendo delle numerose alternative offerte mediante gli strumenti informatici». In tal senso, TAR Lazio, Sez. I, decreto n. 3453 del 29 aprile 2020.

zione delle misure d'igiene e la corretta comunicazione sull'impiego di integratori durante il periodo di crisi sanitaria.

Quanto appena osservato sarà posto in comparazione con la normativa agroalimentare, che, nel suo insieme, sembra aver intuito possibili "anticorpi" alla stessa pandemia, abbastanza capaci di contrastare - almeno sotto il profilo previsionale - anche eventuali emergenze: il legislatore, a scanso di equivoci, aveva infatti già considerato la possibile incidenza sull'alimentazione umana di rischi e pericoli anche di origine animale, predisponendo un controllo di filiera inclusivo del rischio di trasmissione di malattie dall'animale all'uomo mediante il cibo.

2.- Sanità e benessere animale: l'attualità del progetto normativo europeo

Prima di procedere all'analisi delle predette questioni, pare utile considerare il contesto delle norme sul controllo ufficiale di cui al reg. UE n. 625/2017, integrato dai regolamenti di esecuzione della Commissione 2020/466, 2020/714 e 1341/2020, al fine di poter gestire possibili carenze nelle attività di vigilanza durante l'emergenza pandemica.

Al testo-base sui controlli, inoltre, va collegato il fondamentale reg. UE 2016/429 sulla «sanità animale», di estrema attualità (anche se di futura applicazione), perché prevede prescrizioni e misure sul predetto rischio di trasmissione di malattie anche attraverso gli alimenti¹⁴.

È bene premettere che l'art. 13 del TFUE riconosce che gli animali sono «esseri senzienti»; pertanto, la legislazione dell'Unione impone a pro-

prietari, detentori di animali e alle autorità competenti di rispettare gli obblighi in materia di benessere animale al fine di garantire loro «un trattamento umano e di evitare di cagionare loro dolore e sofferenze inutili» (cons. n. 7, reg. UE n. 625/2017). Tali norme sono basate su prove scientifiche e possono, tra l'altro, migliorare la qualità e la sicurezza degli alimenti di origine animale.

Più in generale, si tratta di prescrizioni che non possono essere lette in maniera separata dal contesto della normativa agroalimentare, la quale - a livello generale - prevede una serie di regole armonizzate per garantire che alimenti e mangimi siano sicuri e sani, e che tutte le attività potenzialmente incidenti sulla sicurezza della filiera e sulla tutela degli interessi dei consumatori siano eseguite nel rispetto di prescrizioni specifiche (tra cui quelle dei regg. n. 1099/2009 e n. 429/2016).

Ciò posto e venendo al problema sostanziale del rischio per gli alimenti (o attraverso gli alimenti), dal quadro degli studi effettuati dall'EFSA e dall'ISS fin da marzo 2020 s'è potuto ritenere che, allo stato attuale e con riguardo al coronavirus, «non ci sono prove che il cibo sia fonte o veicolo di trasmissione». Tale assunto andrebbe tuttavia posto in comparazione con l'intera *Agri-Food Law*, la quale si prefigge - anche in casi eccezionali - un elevato livello di salute umana, animale e vegetale, nonché di benessere degli animali nella filiera e in tutti i settori che hanno come obiettivo fondamentale la lotta alla possibile diffusione delle malattie degli animali, in alcuni casi trasmissibili all'uomo. Per tali obiettivi, infatti, la normativa europea affida alle autorità degli Stati membri compiti di vigilanza sempre più qualificati, da svolgersi per la tutela della salute umana e del

⁽¹⁴⁾ Cfr. i provvedimenti delegati della Commissione, integranti il reg. UE 2016/429: il reg. n. 686/2020 su riconoscimento degli stabilimenti di materiale germinale e prescrizioni in materia di tracciabilità e sanità animale per i movimenti all'interno dell'UE di materiale germinale di determinati animali terrestri detenuti; il reg. n. 687/2020 su prevenzione e controllo di determinate malattie; il reg. n. 688/2020 su prescrizioni in materia di sanità animale per i movimenti all'interno dell'UE di animali terrestri e di uova da cova; ed ancora, il reg. UE 2020/689 su sorveglianza, programmi di eradicazione e *status* di indenne da malattia per determinate malattie elencate ed emergenti. Ancora, il reg. UE 2020/690 su malattie elencate, oggetto di programmi di sorveglianza dell'UE, l'ambito geografico di applicazione e le malattie elencate per cui può essere stabilito lo *status* di indenne da malattia dei compartimenti; infine, il reg. 2020/691 sulle norme relative a stabilimenti di acquacoltura e ai trasportatori di animali acquatici, e il reg. 2020/692 sulle norme per l'ingresso nell'UE e per i movimenti e la manipolazione dopo l'ingresso, di partite di determinati animali, materiale germinale e prodotti di origine animale.

benessere animale, quali attività di «interesse pubblico» al fine di eliminare, contenere o ridurre eventuali pericoli di ordine sanitario (cons. 25, reg. UE 2017/625).

Le predette attività, come *genus*, andrebbero tutte collegate alle ampie nozioni di «pericolo» e «rischio», quali si rinvencono nell'art. 3 del reg. n. 625/2017, essendo esse inerenti alla salute umana, animale o vegetale, al benessere degli animali e all'ambiente¹⁵. Come *species*, invece, le procedure di controllo si potranno dispiegare secondo l'art. 4 del reg. 2016/429, per cui il «pericolo» viene declinato come «un agente patogeno in un animale o un prodotto o una condizione di un animale o un prodotto che potrebbe avere un effetto nocivo sulla salute umana o animale», mentre il «rischio» è ritenuto quale «probabilità dell'insorgenza e la probabile entità delle conseguenze biologiche ed economiche di un effetto nocivo per la sanità animale o pubblica».

Il richiamato reg. n. 429/2016 - che si applica a decorrere dal 21 aprile 2021 - riguarda le malattie trasmissibili e, come detto, contiene la normativa in materia di «sanità animale»; esso muove dalla considerazione che le malattie animali trasmissibili possano avere un impatto significativo sulla sanità pubblica e sulla sicurezza alimentare. Pertanto, il provvedimento vuole realizzare una «strategia» unitaria e integrata che s'incentra sulla salute degli animali in forza del noto principio

«*One health*», consolidandosi in tal modo non solo il quadro normativo esistente, ma anche le azioni di controllo rispetto alle applicazioni da parte di operatori¹⁶ e figure professionali interessate¹⁷. E questo, attraverso un articolato sistema di garanzia, definito non a caso «responsabilità per la sanità animale» (capo III), quale locuzione in cui dovranno farsi rientrare spettanze e obblighi per operatori, professionisti del settore e detentori di animali da compagnia.

Ciò detto, andrebbe osservato come nel definire le prescrizioni sulla sanità animale sia stato necessario tener conto dei vincolanti legami tra *salus publica* e sostenibilità ambientale¹⁸, quale rapporto in cui vanno annoverate anche le misure per la sicurezza di alimenti e mangimi, la *food security*, il benessere degli animali e nondimeno «altri aspetti economici, sociali e culturali» (cons. n. 11, reg. UE 2016/429)¹⁹.

Il reg. n. 429/2016 non contiene disposizioni sul «benessere degli animali» (oggetto specifico dei *controlli ufficiali*, a mente dell'art. 1, paragrafo 2, lett. e, del reg. UE n. 625/2017), essendo il benessere trattato sotto il profilo sostanziale nel reg. CE n. 1099/2009 sulla «protezione degli animali durante l'abbattimento»; le materie tuttavia sono evidentemente interconnesse, al punto da dover essere considerate in maniera omogenea, in quanto una migliore sanità non potrà che favorire un maggior benessere degli animali (e vicever-

⁽¹⁵⁾ Andrebbe sul punto sottolineato un legame tra questi rischi e quelli specifici previsti nel d. lgs. n. 81/08 sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, come peraltro affermato in alcuni rapporti dell'Istituto Superiore di Sanità.

⁽¹⁶⁾ «Gli operatori che lavorano con gli animali sono nella posizione migliore per osservare e garantire la salute degli animali e per controllare i prodotti sotto la loro responsabilità. Dovrebbero pertanto essere i principali responsabili dell'attuazione di misure di prevenzione e controllo della diffusione di malattie tra gli animali e del controllo dei prodotti sotto la loro responsabilità» (cons. 42).

⁽¹⁷⁾ «I veterinari e i professionisti della sanità degli animali acquatici svolgono un ruolo fondamentale in tutti gli aspetti della gestione della sanità animale ed è opportuno che il presente regolamento stabilisca norme generali riguardanti il loro ruolo e le loro responsabilità» (cons. 46).

⁽¹⁸⁾ La biosicurezza è uno dei principali strumenti di prevenzione a disposizione di operatori e persone che lavorano con gli animali, per prevenire l'introduzione, lo sviluppo e la diffusione di malattie animali trasmissibili da e all'interno di una popolazione animale. Il ruolo della biosicurezza è anche riconosciuto nella valutazione d'impatto per l'adozione del presente provvedimento: per l'art. 3, p. 23), del reg. n. 466/2016 essa è «l'insieme delle misure gestionali e fisiche volte a ridurre il rischio di introduzione, sviluppo e diffusione delle malattie a, da o in: a) una popolazione animale, o b) uno stabilimento, una zona, un compartimento, un mezzo di trasporto o qualsiasi altro sito, struttura o locale».

⁽¹⁹⁾ Ed infatti, non può escludersi che misure normative di prevenzione e controllo delle malattie animali trasmissibili possano avere conseguenze economiche rilevanti per i settori interessati e perturbare gli scambi. È pertanto essenziale che tali misure siano applicate soltanto se proporzionate e necessarie, ad esempio quando una malattia presenta (o si sospetta che presenti) un rischio significativo per la sanità animale o pubblica.

sa)²⁰.

L'impianto disciplinare, infine, non si limita ai profili di merito, perché il reg. di esecuzione UE 2019/1715 ha previsto norme specifiche per il funzionamento del sistema europeo destinato al trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali e dei suoi elementi di sistema («regolamento IMSOC»). Ed infatti, tra i sistemi informatici gestiti dalla Commissione e da integrare nell'IMSOC figurano il RASFF, riguardante la notifica di un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti, MOCA o mangimi, il cui ambito di applicazione è stato esteso con il reg. UE 2016/429 al trattamento delle informazioni per la notifica e la comunicazione delle malattie degli animali (ADIS)²¹,

3.- Deroche nell'applicazione dei controlli ufficiali durante la crisi pandemica

Il principale obiettivo del reg. UE n. 625/2017 è quello di assicurare un approccio armonizzato in materia di controlli ed altre attività ufficiali, effettuati al fine di garantire l'applicazione della legislazione dell'UE nella filiera; questa finalità, tuttavia, non può essere conseguita in misura sufficiente dagli Stati membri ma, «a motivo dei suoi effetti, complessità, carattere transfrontaliero e internazionale, può essere realizzato meglio a livello di Unione» (cons. n. 99).

La premessa appare quanto mai utile perché profila il definitivo superamento di modelli nazionali slegati dal contesto europeo in quanto a principi e regole sulla vigilanza ufficiale; il regolamento n. 625, infatti, conferma la visione unitaria circa l'applicazione della legislazione dell'UE, facendo rientrare nel campo del controllo anche il settore

primario e, tra l'altro, la sanità e il benessere animale. Il testo, nel suo insieme, ha l'obiettivo di garantire un elevato e globale livello di salute nell'Unione, nonché di assicurare attraverso la vigilanza e le altre attività ufficiali uno sviluppo razionale dell'agricoltura e dell'acquacoltura, e l'incremento della produttività.

Quanto appena rappresentato sembra già importante per poter sostenere in questa sede la validità delle regole sul controllo ufficiale di fronte all'incipiente emergenza sanitaria, poiché vertiamo su un impianto normativo che, nel suo insieme, è teso a fornire un sostegno indispensabile alla realizzazione del mercato interno anche riguardo alla circolazione di animali e prodotti di origine animale, incidendo altresì sulla prevenzione della diffusione di malattie infettive. A tal proposito, l'art. 141 del reg. UE 2017/625 considera la possibilità di «gravi disfunzioni del sistema di controllo di uno Stato membro», quali casi in cui la Commissione (in presenza di prove circa, ad esempio, i rischi sanitari diffusi per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali) potrà adottare misure immediate fino a quando tali anomalie interne non siano eliminate; si tratta, invero, di atti di esecuzione relativi, tra l'altro, al divieto di mettere a disposizione sul mercato o trasportare, spostare o altrimenti movimentare determinati animali o merci a cui sono attinenti le disfunzioni del sistema di vigilanza.

A livello generale, la disciplina europea sui controlli si applica anche in termini di supplenza all'azione dei singoli Stati membri, con riferimento a settori relativi agli scambi all'interno dell'Unione e all'ingresso nell'UE di animali, all'eradicazione delle malattie, ai controlli veterinari e alla notifica delle malattie, contribuendosi in tal modo alla più ampia sicurezza di alimenti e mangimi. È noto,

⁽²⁰⁾ Quando le misure di prevenzione e controllo delle malattie sono attuate conformemente al reg. UE n. 429 è opportuno considerare il loro effetto sul benessere degli animali inteso alla luce dell'art. 13 del TFUE, allo scopo di risparmiare agli animali dolori, ansia o sofferenze evitabili; la legislazione in materia di benessere degli animali, come i regg. CE n. 1/2005 e n. 1099/2009, continua necessariamente ad applicarsi ed essere adeguatamente attuata.

⁽²¹⁾ Il sistema di notifica e comunicazione si allarga anche alla presenza di organismi nocivi in piante e prodotti vegetali (*EUROPHYT*), da istituire a norma del reg. UE 2016/2031, agli strumenti tecnici per l'assistenza amministrativa e la collaborazione (*AAC*) e al sistema *Traces* di cui al reg. UE 2017/625.

infatti, che le malattie animali trasmissibili, comprese quelle causate da microrganismi resistenti agli antimicrobici, possano avere un impatto significativo su sanità pubblica, *food and feed safety*, oltre che su salute e benessere degli animali (cons. n. 6). Nel prefigurato sistema dei controlli, la Commissione stabilisce altresì norme che definiscono, anche per vicissitudini imprevedute, modalità pratiche e uniformi per l'esecuzione della vigilanza, riguardanti *ex multis* i requisiti specifici per l'esecuzione, tenendo conto di *pericoli* e *rischi* relativi a ciascun prodotto di origine animale e ai diversi processi a cui è sottoposto; e questo, laddove sia necessario un livello minimo di ispezione per riconoscere in modo uniforme tutte le criticità che i prodotti di origine animale potrebbero comportare.

Ben lungi da una dimostrata individuazione del cibo quale veicolo di trasmissione del virus²², l'attuale crisi connessa alla malattia da Covid-19 ha comunque rappresentato un "banco di prova" per la tenuta dei sistemi di vigilanza all'interno dei Paesi membri: in ispecie, per la loro capacità di porre in essere controlli e altre attività ufficiali conformemente alla legislazione dell'UE. Allo stesso tempo, l'emergenza sanitaria ha rappresentato una "sfida" senza precedenti per il legislatore europeo, così come emerge dagli «orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali»²³, in cui

la Commissione - prendendo atto della situazione eccezionale - ha messo in risalto alcuni pericoli per il corretto funzionamento del mercato unico, per la circolazione delle merci e l'adeguato controllo sulle stesse, impegnando gli Stati a provvedere con forze e risorse aggiuntive.

In realtà, durante la prima fase della pandemia i Paesi membri hanno posto in essere importanti restrizioni alla circolazione delle loro popolazioni, al fine di proteggere la salute collettiva; alcuni Stati (in ispecie quelli di confine con territori extra UE), però, hanno manifestato alla Commissione la loro incapacità di impiegare personale adeguato per controlli e altre attività ufficiali. Tali difficoltà, invero, sono sorte riguardo all'esame clinico degli animali, ai controlli sui prodotti di origine animale, sulle piante e sui prodotti vegetali nonché sugli alimenti e sui mangimi di origine non animale; infine, sulle prove sui campioni nei laboratori ufficiali designati dagli Stati²⁴.

Alla luce di tali circostanze sono state adottate misure straordinarie per evitare problemi per la salute del personale preposto ai controlli, senza però compromettere la prevenzione dei rischi sanitari per uomo, animali e piante derivanti da animali, nonché di quelli per il benessere degli animali. In tale scenario va quindi collocato il reg. di esecuzione UE 2020/466 della Commissione, modificato dai regg. n. 714/2020 e 1341/2020, e relativo a misure temporanee volte a «contenere rischi sanitari diffusi per l'uomo, per gli animali e

(²²) Sull'incidenza della *food safety*, si rinvia al documento dell'8 aprile 2020, a cura della Commissione Europea – Dir. Gen. Salute e Sicurezza Alimentare, dal titolo «Covid-19 e sicurezza alimentare. Domande e risposte», in https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_crisis_covid19_qandas_it.pdf. Di esso andrebbe evidenziato il punto 1.3 sul rischio di contrarre la Covid-19 da imballaggi alimentari: «anche se, secondo uno studio recente, l'agente eziologico della Covid-19 (SARS-CoV-2) sopravviverebbe fino a 24 ore sul cartone e anche diversi giorni su superfici dure come l'acciaio e la plastica in condizioni sperimentali (ad esempio in ambiente con umidità relativa e temperatura controllate), non esistono prove che dimostrino la trasmissione dell'infezione da confezioni contaminate esposte a diverse condizioni e temperature ambientali. Di fronte alle preoccupazioni che il virus presente sulla cute possa riuscire a entrare nel sistema respiratorio (ad esempio attraverso il contatto delle mani con il volto), le persone, compresi i consumatori, che maneggiano gli imballaggi dovrebbero rispettare gli orientamenti delle autorità sanitarie pubbliche in materia di buone pratiche igieniche, che comprendono il lavaggio frequente ed efficace delle mani».

(²³) C(2020) 1753 *final* del 16 marzo 2020.

(²⁴) In conformità della legislazione dell'UE che disciplina gli scambi di animali vivi e di materiale germinale all'interno del mercato unico, segnatamente le direttive 64/432/CEE, 88/407/CEE, 89/556/CEE, 90/429/CEE, 91/68/CEE, 92/65/CEE, 2006/88/CE, 2009/156/CE e 2009/158/CE del Consiglio, le partite di animali vivi e di materiale germinale devono essere accompagnate dai certificati sanitari originali in tutti i loro movimenti tra gli Stati membri.

per le piante e per il benessere degli animali in occasione di determinate gravi disfunzioni dei sistemi di controllo degli Stati membri dovute alla malattia da coronavirus (COVID-19)»²⁵.

Il testo ha stabilito misure temporanee, allo scopo di far fronte a possibili anomalie nel funzionamento delle misure di controllo degli Stati membri, in considerazione della crisi connessa alla pandemia. In via eccezionale, pertanto, controlli e altre attività ufficiali sono stati previsti per soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti, autorizzati tuttavia dall'autorità competente sulla base delle loro qualifiche professionali, della formazione e dell'esperienza acquisita²⁶, secondo istruzioni specifiche e in assenza ovviamente di conflitti di interessi. Il provvedimento, inoltre, ha consentito una deroga per certificati e attestati ufficiali²⁷, da eseguirsi in via eccezionale su una copia dell'originale trasmessa elettronicamente. Sotto altro profilo, è stato previsto che *analisi, prove e diagnosi* (la cui esecuzione, ex artt. 34 e ss. del reg. n. 625, spetta di solito a laboratori ufficiali), potessero svolgersi in strutture diverse (anche non pubbliche), designate a tal fine dall'autorità su base temporanea.

4.- Interventi dell'Istituto Superiore di Sanità e altre decisioni d'urgenza

Come si accennava, a livello scientifico non sono emerse prove certe e indiscusse che il cibo sia fonte o veicolo di trasmissione del virus, anzi ciò è stato più volte smentito dalle preposte autorità sanitarie. Tale elemento, risulterà particolarmente utile per quello che si dirà in seguito (v. *infra*, par. 7) circa il possibile ruolo rassicurante che il cibo

ha avuto durante il periodo più acuto dell'emergenza. Pur tuttavia, l'ISS con una serie di «rapporti» ha affrontato questioni implicanti la sorveglianza territoriale su alcune attività alimentari e la tutela della salute pubblica, ponendo altresì riflessioni etico-giuridiche, in forza del condivisibile principio per cui «le restrizioni alla libertà individuale e le misure adottate per proteggere il pubblico da possibili danni, non siano maggiori di quanto è necessario per affrontare il livello effettivo di rischio»²⁸.

Nel primo periodo dell'emergenza, l'Istituto ha inteso accentuare elementi di chiara impronta valoriale, quali la «solidarietà» o la «assistenza alle persone», proponendo al contempo indirizzi di natura dispositiva anche per lo svolgimento delle attività alimentari: infatti, «le misure più coercitive dovrebbero essere utilizzate solo nel caso in cui le misure meno restrittive si siano dimostrate inefficaci per raggiungere l'obiettivo di tutela della salute pubblica». Questa posizione sembra manifestare la volontà dell'ISS di sostenere decisioni proporzionate e ragionevoli, adottate tuttavia ad altro livello e da parte delle autorità competenti, affinché esse siano «adeguate o congruenti rispetto all'obiettivo di tutela della salute collettiva», oltre che debitamente spiegate alle comunità interessate e motivate dai decisori.

In dettaglio, con il rapporto ISS COVID-19 n. 32 del 27 maggio 2020 sono state fornite indicazioni *ad interim* non solo sul contenimento del contagio, ma anche «sull'igiene degli alimenti nell'ambito della ristorazione e somministrazione di alimenti». L'intervento consente nel suo complesso di ricostruire la serie di decreti che hanno caratterizzato il periodo iniziale dell'emergenza sanitaria; in primo luogo, il dPCM dell'11 marzo 2020, sulle

(²⁵) Il legislatore è intervenuto sul settore biologico con il reg. di esec. UE 2020/977, recante deroga ai regg. CE n. 889/2009 e n. 1235/2008 sui controlli nel settore, dovuta alla pandemia di Covid-19. In GUUE, L 217 del 8.7.2020.

(²⁶) Inoltre, che nel caso di riunioni fisiche con operatori e loro personale - nel contesto di metodi e tecniche di controllo di cui all'art. 14 del reg. UE 2017/625 - si potesse provvedere mediante comunicazione a distanza.

(²⁷) Al fine di affrontare queste possibili situazioni e facilitare la pianificazione e l'esecuzione dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali durante la crisi legata alla Covid-19, il periodo di applicazione del provvedimento UE 2020/466 è stato prorogato dal reg. n. 1341/2020 al 1 febbraio 2021.

(²⁸) Così il rapporto ISS COVID-19, n. 34/2020, p. 12. In www.iss.it.

disposizioni attuative del d.l. n. 6/2020, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica, applicabili sull'intero territorio nazionale. In tale decreto, com'è noto, è stata prevista anche la temporanea sospensione delle attività degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande (tra cui bar, ristoranti, gelaterie e pasticcerie)²⁹.

Con il dPCM 10 aprile 2020, concernente ulteriori disposizioni attuative del d.l. n.19/2020, invece, è stata prorogata fino al 3 maggio 2020 la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione, ad esclusione delle mense e del *catering* continuativo su base contrattuale, che garantiscono la distanza di sicurezza interpersonale di un metro; per le predette attività è stata consentita la sola ristorazione con consegna a domicilio, nel rispetto delle vigenti norme igienico-sanitarie per le fasi di confezionamento e di trasporto³⁰.

Per altro verso, il settore della ristorazione (in particolare quella pubblica), per le sue caratteristiche intrinseche, ha costituito anche nel contesto dell'emergenza un ambito di particolare attenzione; per tale motivo l'ISS ha consigliato un supplemento nelle procedure di autocontrollo, attraverso una rigorosa messa in atto di "nuove" misure di mitigazione del rischio, che si sono aggiunte a quelle ordinarie (ad es. igiene costante delle mani, etichetta respiratoria, evitare i contatti interpersonali, barriere di protezione, definizione di percorsi obbligati per evitare incroci ed il conseguente contatto fisico, prenotazione, registrazione dei prenotati, sanificazioni più frequenti, ricambio dell'aria, utilizzo di spazi esterni, ecc.). La pre-

visione di tali misure supplementari ha imposto più ampiamente un riassetto organizzativo e gestionale degli esercizi commerciali, con riguardo a pulizia e sanificazione di strutture e attrezzature, nonché alle procedure di autocontrollo decisamente incrementate³¹; pertanto, è stato richiesto agli operatori coinvolti un innalzamento dei livelli di attenzione, soprattutto per quanto riguarda il comportamento degli addetti e la loro formazione, anche in collaborazione con altre figure della prevenzione, quali quelle previste dal d. lgs. n. 81/2008 e s.m.i., con particolare riferimento al rispetto di specifiche norme igieniche nonché all'utilizzo dei DPI³².

Accanto agli interventi dell'Istituto Superiore di Sanità, va evidenziata la corposa serie di decisioni giurisprudenziali, limitanti l'esercizio ordinario dell'attività d'impresa e incidenti comunque sulle prerogative di libera iniziativa economica; al riguardo, durante la pandemia s'è spesso ricorso alla giustizia amministrativa per poter vedere invalidate ordinanze regionali (e addirittura comunali), ulteriormente restrittive per le imprese alimentari ricadenti nei territori implicati dalle disposizioni urgenti. Su tali questioni è stato il Consiglio di Stato a definire l'indirizzo di massima, seguito poi in altri contesti decisori, circa le limitazioni della libertà di iniziativa economica, in relazione a sicurezza, libertà e dignità umana: tra l'altro, è stato anche affermato che «non vi sono dubbi sulla correttezza costituzionale di una misura di divieto temporaneo di distribuzione automatica di prodotti allorché ciò derivi dalla necessità di prevenzione avverso la più grave forma di epidemia

(²⁹) Inoltre, per le disposizioni che non siano incompatibili, è stato confermato il regime normativo previsto dall'iniziale dPCM dell'8 marzo 2020, ragion per cui è rimasta ancora efficace la sospensione di ogni attività di somministrazione di alimenti nelle discoteche e locali assimilati su tutto il territorio nazionale.

(³⁰) S'era altresì confermata la chiusura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, posti all'interno delle stazioni ferroviarie e lacustri, nonché nelle aree di servizio e rifornimento carburante, con esclusione di quelli situati lungo le autostrade, che potevano vendere solo prodotti da asporto da consumarsi al di fuori dei locali; restavano aperti quelli siti negli ospedali e negli aeroporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro.

(³¹) Si tratta di un'adeguata sanificazione delle superfici a contatto con gli alimenti e le altre superfici d'uso, con opportuni prodotti di detergenza e disinfettanti, risciacquando in modo da rimuovere completamente i residui di detergenti/disinfettanti ed asciugando le superfici. Ulteriori informazioni sulla modalità di disinfezione delle superfici sono riportate nei rapporti ISS COVID-19, n.19/2020 e n. 25/2020.

(³²) Ove previsti, anche per quanto concerne la vestizione/svestizione del personale e la loro presenza all'interno degli ambienti di lavoro.

sanitaria che l'Italia abbia conosciuto dal dopoguerra»³³. Sugli stessi aspetti il TAR Calabria (Sez. I) - nel decreto n. 841 del 9 maggio 2020 - ha evidenziato come non sia prevista una riserva di legge in ordine alle prescrizioni da imporre all'imprenditore allo scopo di assicurare che l'iniziativa economica non sia di pregiudizio per la salute pubblica, sicché tali prescrizioni «possono essere imposte anche con un atto di natura amministrativa»³⁴.

La problematica, peraltro, ha interessato anche il TAR Emilia Romagna, Sez. I, nel decreto n. 183 del 24 aprile 2020, relativamente alla sanzione della cessazione dell'attività commerciale di vendita di prodotti al banco di gastronomia e pasticceria fresca in un supermercato; in particolare, s'è trattato di una contestazione elevata dalla polizia municipale (destinata al giudice civile con riguardo al ricorso sulla sanzione pecuniaria), avente ad oggetto l'avvenuta vendita di cibi preparati per l'asporto presso il suddetto banco, senza che tali prodotti fossero stati confezionati. Tale modalità di vendita è stata considerata dal ricorrente in contrasto con l'art. 1, punto 1, lett. a) dell'ordinanza del Ministro della Salute, d'intesa con il Presidente della regione Emilia Romagna del 3 aprile 2020, secondo cui «le aziende che preparano cibi da asporto all'interno di supermercati (...) possono soltanto effettuare la vendita o la consegna a domicilio dei cibi confezionati, senza prevedere alcuna forma di somministrazione o consumo sul posto». Detta ordinanza è stata emanata per la necessità di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 nella regione interessata, estendendosi così le misure adot-

tate a livello nazionale a tutte le attività di somministrazione e consumo sul posto, e a quelle che riguardano l'asporto (ivi comprese rosticcerie, friggitorie, gelaterie, pasticcerie, pizzerie al taglio). Per tutte queste attività, infatti, è stato consentito il solo servizio a domicilio, nel rispetto delle ordinarie disposizioni igienico-sanitarie; pertanto, le imprese che in quel periodo hanno preparato cibi da asporto all'interno dei supermercati o comunque in punti vendita alimentari, hanno potuto continuare la loro attività, effettuando tuttavia la sola vendita o la consegna a domicilio dei cibi confezionati, senza alcuna forma diversa di somministrazione o consumo *in loco*.

La questione è stata devoluta all'attenzione del giudice amministrativo, in virtù di un possibile contrasto - da un lato - con la normativa nazionale di natura emergenziale (e ritenuta dal ricorrente meno rigorosa); dall'altro, alla disciplina dettata in materia di commercio e di cui al Codice del consumo, ritenendosi in specie che la previsione nazionale - di cui all'art. 1 comma 2, lett. j) del d.l. n. 6/2020 - avesse previsto la «chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità». L'ordinanza impugnata, però, ha fatto salva - unitamente all'attività di preparazione dei cibi da asporto all'interno dei supermercati - anche quella di vendita o consegna a domicilio dei cibi confezionati, senza alcuna possibilità di somministrazione o consumo sul posto; in tale situazione, la *ratio* sottesa alla disciplina in contestazione è stata individuata - anche dal giudicante - nell'esigenza di consentire la vendita di prodotti freschi alimentari presso i banchi della gastronomia e

⁽³³⁾ Così Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (Sez. III), decreto n. 2294 del 27 aprile 2020; peraltro, in tale decisione si sottolinea che nelle tre ordinanze di un comune calabrese impugnate dal ricorrente «ciò che effettivamente viene leso - e spetterà al giudice competente valutare se l'atto lesivo sia o meno legittimo - è non certo il diritto costituzionalmente tutelato di libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) ma l'interesse, di natura economica, a non perdere, per i giorni di sospensione della distribuzione, il relativo ricavo».

⁽³⁴⁾ Secondo il giudicante non si coglie un contrasto, nell'attuale situazione di emergenza, tra la citata norma costituzionale e una disposizione legislativa che dimanda al Presidente del Consiglio dei Ministri di disporre, con provvedimento amministrativo, limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di essi, compresi bar e ristoranti, allo scopo di affrontare l'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del COVID-19. Tanto più che, come rivela l'esame dell'art. 1 del d.l. n. 19/2020, il contenuto del provvedimento risulta predeterminato («limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande (...）」), mentre alla discrezionalità dell'Autorità amministrativa è demandato di individuare l'ampiezza della limitazione in ragione dell'esame epidemiologico.

della pasticceria, ma con riguardo a quelli (e solo a quelli) destinati all'asporto, dunque preconfezionati e poi venduti previa pesatura, senza la possibilità della somministrazione o del consumo sul posto.

Sulle questioni sollevate dal ricorrente, il TAR di Bologna ha ritenuto che le accertate contestazioni sul mancato preconfezionamento dei cibi di gastronomia e di pasticceria fresca fossero immuni da censure, in costanza di una normativa emergenziale ancor più stringente di quella nazionale, che in definitiva ha determinato un cambiamento delle ordinarie modalità di vendita e d'informazione, nonché delle abitudini di consumo³⁵. E questo, nell'alveo di un'attività ritenuta dal TAR pur sempre «essenziale» per la popolazione: quella della somministrazione degli alimenti, emendata nel suo esercizio solo per la tutela del benessere comune dei cittadini, in un periodo di eccezionali avversità.

Accanto al profilo delle limitazioni operative, andrebbe pure rilevato il "mutamento" in ordine alle modalità di vendita di tali alimenti nel corso dell'emergenza, essendo essi normalmente venduti al banco mediante l'usuale preincarto. Andrebbe allora richiamata la normativa del settore, che resta quella prevista dal d. lgs. n. 231/2017, quando all'art. 19 dispone sull'ordinaria vendita dei prodotti non preimballati della gelateria, pasticceria, pasta fresca, panetteria e gastronomia, ivi comprese le preparazioni alimentari. Per tali prodotti, consumati abitualmente *in loco*, l'elenco degli ingredienti può essere riportato su un unico cartello o in altra maniera facilmente visibile dall'acquirente soprattutto per quel che concerne la presenza di eventuali allergeni. Va da sé, allora, che l'emergenza sanitaria ha condizionato, anche in termini informativi, la

modalità di cessione del prodotto (commercializzato in confezioni chiuse), il che ha comportato - almeno per il periodo emarginato - una collocazione di tali derrate nella categoria dei prodotti preimballati dall'operatore per la vendita diretta (reg. UE n. 1169/2011, art. 2, lett. e, ult. parte).

5.- Comunicazione fuorviante e pratiche sleali nell'era COVID-19

Il rapporto ISS COVID-19, n. 51 del 31 maggio 2020³⁶, ha investito il settore degli integratori alimentari, proponendo un'accurata ricostruzione della normativa specifica e, al contempo, raccomandazioni per un loro uso consapevole nel periodo dell'emergenza. Il documento nasce in quel tempo perché sono state avanzate numerose proposte di utilizzo degli integratori alimentari a fini terapeutici; ma ciò, come evidenziato dall'Istituto, non sempre può ritenersi corretto, perché tali prodotti possono essere usati solo per migliorare lo stato di benessere dei soggetti sani. Pertanto, il loro uso a scopo terapeutico è da ritenersi improprio e potenzialmente pericoloso per la salute.

Sulla materia degli integratori sono noti gli interventi dell'AGCM, che - a prescindere dalla pandemia - hanno talvolta individuato la scorrettezza delle pratiche commerciali anche nell'ambito della promozione e vendita via internet³⁷. In considerazione del particolare momento storico, l'AGCM ha riposto la propria attenzione su professionisti attivi soprattutto nel mercato dell'*e-commerce*, in presenza di comportamenti scorretti e ingannevoli, in dispregio del Codice del consumo. Nell'adunanza del 22 marzo 2020, ad esempio, l'*Authority* ha avviato un procedimento istruttorio,

⁽³⁵⁾ Andrebbero solo considerati gli effetti di tale cambiamento sulla corretta informazione, data un'oggettiva diversità tra indicazioni obbligatorie ex art. 9 del reg. UE n. 1169/11 circa i prodotti preimballati e quelle relative al cartello unico degli ingredienti (art. 19, d. lgs. n. 231/17).

⁽³⁶⁾ In www.iss.it.

⁽³⁷⁾ L'Autorità ha ritenuto ingannevoli le affermazioni pubblicitarie per modalità di presentazione e vantii non autorizzati, determinanti nei soggetti più vulnerabili, per il loro stato di salute, l'erroneo convincimento - del tutto privo di fondamento scientifico - che l'assunzione degli integratori, grazie alla combinazione delle sostanze in essi contenute, determinasse o favorisse effetti benefici e/o curativi anche per gravi patologie, in alcuni casi di natura cronica.

disponendo in via cautelare l'eliminazione di ogni riferimento all'efficacia preventiva contro il COVID-19 di alcuni detergenti, prodotti cosmetici e integratori, pubblicizzati e commercializzati su un sito internet e su una pagina *instagram*. Con il successivo provvedimento n. 28216 dell'8 aprile 2020, tuttavia, in costanza delle misure riparatorie prontamente adottate dall'operatore, ha deliberato sull'insussistenza dei requisiti del *periculum*, ritenendo che i rimedi fossero idonei a evitare il rischio di confusione e gli effetti pregiudizievoli per i consumatori.

L'adozione di un provvedimento in via di urgenza era stata tuttavia ritenuta indispensabile al fine di interrompere la diffusione di una pratica scorretta, in un periodo di particolare gravità e tensione da parte dell'opinione pubblica, tale da rendere indifferibile l'intervento immediato e censorio dell'Autorità. Ed infatti, sulla *homepage* del sito di un'azienda del settore e attraverso il profilo "social" erano stati pubblicizzati e venduti prodotti con dichiarata efficacia antivirale, purificante e antibatterica, nonché un integratore celebrante infondate capacità "antivirali", antibatteriche, antisettiche, di rafforzamento del sistema immunitario e di protezione delle vie respiratorie; e questo, "grazie" a principi attivi che, a detta del venditore, avrebbero combattuto microorganismi in grado di scatenare infiammazioni nelle vie respiratorie e nei polmoni. In termini informativi, erano vantate inoltre le proprietà disinfettanti e la capacità di contrastare il contagio da parte di detergenti e creme cosmetiche. Pur tuttavia, secondo l'AGCM, nessuna di tali affermazioni poteva trovare reale conforto nella letteratura scientifica e nessuno dei prodotti pubblicizzati andava considerato come un presidio medico-chirurgico, dovendosi invece ritenere che le modalità di promozione fossero *prima facie* ingannevoli e aggressive, in quanto il sito sfruttava l'alterata capacità di valutazione del consumatore, dovuta

all'allarme suscitato dal costante aumento del numero dei contagi.

Su altro versante, quello cioè dei controlli ufficiali affidati all'ICQRF-MIPAAF, andrebbe rimarcata l'attività posta in essere da tale autorità con riguardo a nuove procedure di segnalazione di pratiche commerciali sleali (con espresso richiamo alla dir. UE n. 633/2019); in particolare, vertenti sull'illegittimità di "certificazioni" COVID-19 (ex art. 33, d.l. 2 marzo 2020, n. 9) tutte le volte che l'acquisto di prodotti agroalimentari risultasse subordinato a tali attestazioni (non obbligatorie). Con un apposito modulo inserito sul sito dell'ICQRF s'è voluto, allora, scoraggiare la possibile insorgenza di tali pratiche, oltre che consentire l'avvio di eventuali procedure sanzionatorie o anche di comunicazioni all'AGCM³⁸. In buona sostanza, mediante la prevista segnalazione è stata sollecitata una collaborazione da parte degli operatori sottoposti magari a condizioni d'inferiorità negoziale, in ordine, ad esempio, al fatto di rifiutare o evitare di porre per iscritto alcuni termini del contratto, di subire condizioni vessatorie o modifiche unilaterale, di strumentalizzare ipotesi di forza maggiore o impossibilità sopravvenuta; inoltre, nei casi di trasferimento di un rischio ingiustificato o sproporzionato alla controparte negoziale, imponendo garanzia di margine mediante pagamenti in cambio di nessuna prestazione.

Sul versante penalistico, invece, s'è potuto assistere alla reviviscenza di una fattispecie poco frequente nella prassi giudiziaria, qual è quella contenuta nell'art. 501-*bis* c.p. e avente ad oggetto «manovre speculative su merci». Tale delitto, infatti, è stato invocato durante la crisi sanitaria con riguardo alla vendita di mascherine protettive a prezzi rincarati (e quindi oltre ogni ragionevolezza), essendo esse rientranti a pieno titolo nella nozione di prodotti di "prima necessità"; per questa circostanza, allora, s'è posto a livello sostanziale il problema della qualificazione illecita di tale

⁽³⁸⁾ In specie, per ciò che attiene alla violazione dell'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. con l. 27/2012 e - per il settore lattiero-caseario - all'art. 2, d.l. 5 maggio 2015, n. 51, conv. con l. 91/2015, vertente quest'ultimo su disposizioni urgenti per il superamento del regime delle quote latte oltre che di rispetto delle corrette relazioni commerciali sulla cessione di prodotti agricoli e agroalimentari.

condotta e, quindi, della configurabilità del suddetto delitto³⁹. Sul punto, contro una possibile determinazione criminale della condotta, s'è pronunciato il Tribunale del Riesame di Lecce (nella ordinanza del 21 aprile 2020), sebbene avesse anche preso in considerazione l'astratta configurabilità di una manovra speculativa, consistente nell'aumento «ingiustificato dei prezzi causato da un singolo commerciante, profittando di particolari contingenze del mercato», richiamando in tal senso un importante - seppur datato - precedente (Cass. pen., Sez. VI, sent. del 15.5.1989)⁴⁰.

I dubbi sollevati dal giudice leccese si sono incentrati, tuttavia, sulla necessità di verificare attentamente la condotta posta in essere dall'operatore, in considerazione delle dimensioni della sua impresa, della quantità delle merci vendute e della possibile influenza sui comportamenti degli altri commercianti del settore; inoltre, se tutto questo potesse poi tradursi in un rincaro dei prezzi generalizzato o, comunque, diffuso, e rilevante sotto il profilo penale. La condotta, infatti, è stata valutata alla luce dei parametri suindicati, allo scopo di appurare se fosse suscettibile di gravare sul mercato interno o, quantomeno, su quello locale (inteso come un'ampia zona del territorio dello Stato), e quindi non in grado di incidere sulla pubblica economia (e sulla situazione economica generale)⁴¹. Nel caso di specie, secondo il Riesame, ciò non s'è verificato, escludendosi pertanto l'applicabilità dell'art. 501-bis c.p.

L'integrazione del delitto, pertanto, è stata negata nel caso in cui l'azione sia stata posta in essere da un singolo e isolato dettagliante ed abbia

avuto ad oggetto (come nella vicenda in esame) circa 2.000 mascherine protettive, in quanto trattasi di condotta «insuscettibile di incidere in qualunque modo sul "mercato locale", neppure su quello provinciale o comunale, tantomeno sul "mercato interno"».

In definitiva, per il Tribunale del Riesame - allo stato attuale della normativa - la vendita a prezzi ingiustificati di mascherine, disinfettanti, guanti e altri beni di prima necessità legati all'emergenza Coronavirus non può integrare l'illecito penale di cui all'art. 501-bis c.p., a meno che non si verta su ipotesi di manovre speculative realizzate su larga scala. In tale contesto, non esistendo una sanzione amministrativa specifica, ne deriva secondo il giudicante un pericoloso «vuoto sanzionatorio, che verrà probabilmente specificamente normato nel momento in cui, come sembra ineluttabile in ragione dell'emergenza sanitaria in atto, verrà imposto, per legge, l'obbligo generalizzato di indossare la mascherina protettiva all'esterno del proprio domicilio (quantomeno nei luoghi pubblici chiusi)».

Accanto al profilo più strettamente penalistico, quel che andrebbe rilevato dall'ordinanza in esame attiene a un vero e proprio *vulnus* scovato nel sistema normativo in materia di condotte speculative, dato che non è presente nel Codice del consumo un'espressa sanzione amministrativa, legata all'applicazione di prezzi ingiustificati nella vendita di beni di prima necessità⁴². In sede governativa, infatti, non s'è tenuto conto della esigenza di modificare il Codice, al fine di poter ricomprendere nelle *pratiche commerciali scorrette*

⁽³⁹⁾ In senso affermativo, cfr. GIP Tribunale di Salerno, ord. del 2 aprile 2020 in www.sistemapenale.it.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. F. Lazzeri, *Manovre speculative su mascherine e pericolo per l'economia pubblica: un provvedimento in sede cautelare sull'applicabilità dell'art. 501-bis c.p.*, in www.sistemapenale.it, del 1 maggio 2020 e *ivi*, A.R. Castaldo - F. Coppola, *Le mascherine vendute a prezzi gonfiati e l'improbabile richiamo al reato di cui all'art. 501 bis c.p.: la giurisprudenza si divide*.

⁽⁴¹⁾ Le fattispecie di cui agli artt. 499-501 bis «tutelano il sistema economico nella sua globalità - le risorse produttive nazionali - a prescindere dal pregiudizio in concreto degli interessi patrimoniali del privato», così R. Rampioni, *Diritto penale dell'economia e principi informatori del sistema penale*, in AA.VV., *Diritto penale dell'economia*, a cura di R. Rampioni, Torino, 2017, p. 4.

⁽⁴²⁾ In specie, era stata prevista l'introduzione, nell'art. 20 co. 4 d.lgs. 206/2005, della nuova lett. b)-bis, avente ad oggetto *pratiche commerciali che profittano di situazioni di allarme sociale*. Era stato altresì previsto l'inserimento dell'art. 26-bis, rubricato esattamente *pratiche commerciali che profittano di situazioni di allarme sociale*, il cui unico comma statuiva: «È considerata scorretta la pratica commerciale che, riguardando prodotti attinenti la salute, l'approvvigionamento di beni di primaria necessità e la sicurezza dei consumatori, profitta di situazioni di allarme sociale incrementando il prezzo di vendita in misura superiore al triplo del prezzo risultante dal listino o comunque praticato mediamente, riferito a 30 giorni prima della conclusione della compravendita». Ma ciò non ha avuto seguito.

te anche quelle di «approfittamento di situazioni di allarme sociale», aventi ad oggetto un ingiustificato ed esorbitante rialzo dei pezzi praticati nella vendita di beni di prima necessità, come s'è verificato nella situazione di emergenza da coronavirus. Allo stato attuale, invero, l'unica disciplina in materia di prezzo da praticare nella vendita al dettaglio di mascherine e altri dispositivi di protezione risulta essere quella dettata dall'ordinanza del 9 aprile 2020, avente ad oggetto «disposizioni urgenti per la vendita al dettaglio di dispositivi di protezione individuale da parte delle farmacie»⁴³, adottata dal Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19⁴⁴.

6.- Comparto agroalimentare e influenza di fonti "eccezionali"

Non è un mistero che, durante il profilarsi dell'e-

mergenza, s'è avvertito un profondo "caos", che ha riguardato altresì il profilo disciplinare, e che ha messo a dura prova uno dei principi fondamentali che dovrebbero considerarsi per uno Stato di diritto: l'affidamento dei cittadini nella c.d. «sicurezza giuridica»⁴⁵.

Il disordine creatosi dopo la pandemia ha rivelato un attrito, prima silente, nelle relazioni tra governo nazionale e istituzioni regionali (non escluse quelle comunali)⁴⁶; pertanto, s'è aperta una vivace discussione su temi assai delicati, specie sul versante costituzionale, circa «il sistema delle fonti, la forma di governo, il regime delle competenze, segnatamente al rapporto tra Stato e autonomie territoriali»⁴⁷.

In tale contesto, una parte rilevante del dibattito dottrinale ha riguardato l'aspetto della fragilità dell'apparato "fontuale" come tradizionalmente declinato, nell'inerzia dei suoi dogmi⁴⁸; e questo, a causa di un'alternanza spesso indistinta di provvedimenti *extra ordinem*⁴⁹, condizionanti l'ordina-

⁽⁴³⁾ Pubblicata nella G.U. n. 96 del 10 aprile 2020. Ai sensi dell'art. 3 dell'ordinanza, salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione delle disposizioni previste dal medesimo provvedimento è punita ai sensi dell'art. 650 c.p.

⁽⁴⁴⁾ Ad esso l'art. 122 del d.l. n. 18/2020, su *misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, conferisce la funzione di sovrintendere ai processi di distribuzione di farmaci, apparecchiature ed altri dispositivi medici di protezione individuale per far fronte alla emergenza in corso.

⁽⁴⁵⁾ Il principio tuttavia è assai discusso in dottrina. Cfr. R. Bin, *Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale*, in www.federallismi.it, n. 17/2018, p. 1: «Non sono sicuro che ci sia un diritto fondamentale alla sicurezza giuridica, e questo è il mio primo dubbio. Sarei quasi tentato di dire di no, che non c'è nessun diritto fondamentale alla sicurezza, per il semplice fatto che la sicurezza e la certezza del diritto sono, almeno nelle nostre coordinate storico-culturali, sinonimo di diritto - o, per dirla con Bobbio (*La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1951, 150) sono "un elemento intrinseco del diritto". Il diritto o è certo e prevedibile o non è».

⁽⁴⁶⁾ *Ex multis*, TAR Campania, Sez. V, decreto n. 1135 dell'8 giugno 2020, che - in presenza dei presupposti di "estrema gravità e urgenza" - ha accolto l'istanza cautelare riguardo, tra l'altro, a un'ordinanza sindacale resa in senso difforme ed ampliativo rispetto a quanto al riguardo previsto dall'ordinanza del Presidente della Regione Campania circa lo svolgimento delle attività di somministrazione e vendita di alimenti e/o bevande e gli orari di apertura dei relativi esercizi di somministrazione, consentendo altresì l'eventuale svolgimento di attività ludiche. Sul punto, secondo il Giudice amministrativo va evidenziato che «i suoi effetti immediatamente lesivi e suscettibili di pregiudizi di estrema gravità e urgenza, sono già stati valutati dal TAR (cfr. decreto presidenziale n. 1120/2020, emanato ex art. 61 c.p.a.), che l'ha sospesa», tenuto conto, tra l'altro, del potenziale «aggravamento del rischio sanitario anche in ambito ultracomunale», atteso il presumibile afflusso dai comuni limitrofi e dalla provincia nel territorio del capoluogo.

⁽⁴⁷⁾ Così A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2020, p. 558.

⁽⁴⁸⁾ Ne ha trattato, prima della pandemia, V. Di Porto, *La carica dei DPCM*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2016, sottolineando la tipica tendenza di sostituire il ricorso alla fonte regolamentare con quello ad una fonte "atipica" come il d.P.C.M. Si veda però la posizione di S. Cassese, *La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi*, in www.ildubbio.news: «Una pandemia non è una guerra. Non si può quindi ricorrere all'articolo 78. La Costituzione è chiara. La profilassi internazionale spetta esclusivamente allo Stato (art. 117, II comma, lettera q). Lo Stato agisce con leggi, che possono delegare al governo compiti e definirne i poteri. La Corte costituzionale, con un'abbondante giurisprudenza, ha definito i modi di esercizio del potere di ordinanza "contingibile e urgente", cioè per eventi non prevedibili e che richiedono interventi immediati. Le definizioni della Corte sono state rispettate a metà». *Contra*, A.R. Rizza, *Perché i Dpcm sul covid non sono incostituzionali?*, in www.giustiziacivile.com, per cui l'art. 78 della Cost., «stabilisce che in caso di guerra, deliberata dalle Camere in seduta comune, siano conferiti al Governo i poteri necessari, s'intende, per fare fronte alla situazione. Da questa breve norma, riferibile alla Costituzione formale, la dottrina ha elaborato una figura di portata più ampia, secondo cui il Governo sarebbe titolare di poteri "necessari" non solo in caso di guerra, ma anche quando si manifesti una situazione straordinaria ad essa equiparabile».

rietà del vivere quotidiano e il normale esercizio delle attività d'impresa sul territorio nazionale⁵⁰.

L'onda emergenziale, invero, ha impattato con particolare intensità anche le relazioni di filiera, interessando altresì le abitudini del consumatore e la qualità delle sue scelte (con l'incremento di modelli di consumo diversi da quelli abituali); sotto altri aspetti, la pandemia ha inciso fortemente su aspetti strutturali dell'agricoltura⁵¹, anche per quel che riguarda la protezione delle unità lavorative operanti in tale distretto⁵². Gli effetti hanno colpito segmenti produttivi importanti, con l'introduzione di particolari forme di garanzia⁵³, sia pure con ripercussioni apparentemente meno gravose rispetto ad altri comparti⁵⁴.

Tale stato di cose induce a una riflessione sul contesto regolatorio determinatosi per l'interfe-

renza di un fattore rilevante e imprevisto, qual è appunto l'emergenza. A declinarla come *necessità*, infatti, essa potrebbe secondo alcuni elevarsi a vera e propria «fonte del diritto»⁵⁵. Pur tuttavia, questo percorso ermeneutico andrebbe ponderato nella resistenza che opporrebbe l'ordinamento tradizionalmente inteso, nella previsione di una possibile «ingerenza»; tale imprevedibile «matrice» s'è concretizzata in un profluvio di interventi nazionali e regionali di natura «paralegislativa»⁵⁶, incidenti anche sul settore agroalimentare. Ad essi, peraltro, si sono accompagnate decisioni cautelari che, inevitabilmente, hanno formato un chiaro *quid novi* nel campo disciplinare, con l'unico ostacolo rappresentato dal c.d. «minimo costituzionale inderogabile»⁵⁷, che è costituito dal superiore «interesse della collettività» di cui

(49) «Affinché possano essere adottate le ordinanze *extra ordinem* risulta necessario individuare il perimetro di quella che può essere definita l'amministrazione dell'emergenza alla quale sono collegati in modo intimo i concetti di necessità ed eccezione». Così C. Della Giustina, *Le ordinanze extra ordinem durante l'emergenza Covid-19*, in *Riv. giur. ambienteditto.it*, Fasc. 2/2020, p. 4.

(50) La regione, con l'obiettivo di fornire linee guida e indicazioni operative, omogenee sul territorio regionale, finalizzate a incrementare l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento da adottare per contrastare l'epidemia di COVID-19 all'interno degli esercizi di somministrazione alimenti e bevande e alle attività artigianali che vendono per asporto e/o consumo sul posto ha poi pubblicato in data 13 maggio 2020 un «Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 in relazione allo svolgimento in sicurezza degli esercizi di somministrazione alimenti e bevande e attività da asporto e consumo sul posto in Emilia-Romagna». In www.regione.emilia-romagna.it.

(51) Si veda il cd *decreto rilancio* (d.l. 19.5.2020, n. 34), con misure per il settore *de quo*, conv. nella l. n. 77 del 17 luglio 2020, avente ad oggetto «*misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*», che ha inteso tra l'altro programmare interventi a favore delle filiere in crisi, per il Fondo emergenza alimentare, per l'accesso al credito, alle imprese vitivinicole, per i consorzi di bonifica, infine l'innalzamento strutturale dell'anticipo PAC. Sull'essenziale funzione dell'agricoltura nella situazione di rischio sanitario, si rinvia, *passim*, all'ampio contributo di S. Masini, *Agricoltura: «infrastruttura» strategica per la sicurezza*, in AA.VV., *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza*, Roma, 2020.

(52) S'impone, in tal senso, un richiamo all'art. 2087 cod. civ., secondo cui «l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro».

(53) Vedasi all'uopo N. Lucifero e Altri, *La costituzione del pegno rotativo sui prodotti agricoli e alimentari DOP e IGP: dal «Cura Italia» al decreto 23 luglio 2020 del MIPAAF*, in www.lcalex.it, dell'8 settembre 2020, p. 3; esso «è innanzitutto uno strumento strategico che agevola l'accesso al credito alle imprese e ne abbassa il costo, poiché grazie a tale istituto le banche saranno incentivate ad accettare determinate merci quale titolo di garanzia sui prestiti concessi».

(54) Cfr. AA.VV., *Valutazione dell'impatto sul settore agroalimentare delle misure di contenimento Covid-19*, (documento CREA) in www.reterurale.it, pp. 28-29: «I risultati dei modelli e il raffronto con le evidenze degli altri studi, mostrano come il settore agroalimentare non sia tra i più colpiti dalla crisi in corso, sebbene siano presenti criticità anche rilevanti per alcuni comparti. Ciò dipende dalla minore elasticità relativa della domanda dei prodotti agroalimentari che, come nel periodo 2008-09, permette di rispondere meglio alle crisi economiche. Questo vale anche per gli scambi internazionali, dove l'agroalimentare ha mostrato anche in passato una maggiore tenuta rispetto ad altri settori. Ciononostante, quello del commercio internazionale appare come l'anello più delicato e contrazioni degli scambi possono creare situazioni di difficoltà in alcune filiere».

(55) Si rimanda a G. Marazzita, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, Fasc. 2/2011, p. 40, laddove si parla appunto della «necessità quale fonte del diritto capace di legittimare gli interventi che sono necessari in presenza di lacune ordinarie».

(56) Si veda in tal senso F. Modugno, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005, p. 82.

(57) Cfr. G. De Minico, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in AA.VV., *Stato di diritto. Emergenza. Tecnologia*, a cura di G. De Minico-M. Villone, in <https://ita.calameo.com/read/006228822b7a2b00d2849>, *Consulta Online*, luglio 2020, p. 27.

all'art. 32 e da un'iniziativa economica non pregiudizievole della salute pubblica (art. 41). In tale contesto, difatti, potrebbero trovare giustificazione non solo la sospensione di talune prerogative individuali (a causa dell'emergenza), ma anche il condizionamento in termini di eccezionalità delle attività d'impresa, con effetti sia pur considerevoli sull'andamento generale del mercato e sui quotidiani adempimenti degli operatori.

Si tratta allora di questioni che toccano, per vari aspetti, il più ampio rapporto tra le fonti come abitualmente considerate e la realtà effettuale⁵⁸, ponendosi in discussione la stessa ripartizione ortodossa dell'ordinamento, in presenza di una possibile collocazione sistemica della predetta necessità (assumibile addirittura come fonte). L'emergenza, tuttavia, non andrebbe considerata come pretesto, anche forzato, per il cambiamento dell'assetto così come finora allineato (e neppure richiamata al fine di colmare vuoti ordinamentali). Essa, infatti, sembrerebbe atteggiarsi come un'evenienza sistematica, determinante - anche per la disciplina agroalimentare - spazi di contenimento e, più che altro, modelli governativi decentrati, valutabili anche in una condizione di possibile autonomia, sulla scorta di un elemento oggettivo qual è la *contingenza* delle scelte regolatorie.

Tale evenienza si presterebbe ovviamente a censure d'ogni tipo, dove non si operi in termini di condivisione dei *minimi inderogabili*, nei quali rientrano a pieno titolo non solo i principi costituzionali, ma verticalmente quelli del diritto agroalimentare, anch'essi costituenti una solida base di protezione per i consociati⁵⁹ e, al tempo stesso, per operatori e imprese. Al riguardo, basterebbe sottolineare le plurime finalità della normativa in-

rente, così come emergono dal reg. CE n. 178/2002. Va tenuto conto, infatti, che l'art. 5, par. 1), stabilisce che «la legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente». Il che sembrerebbe consegnare alla disciplina del settore margini protettivi, affidabili sia per la gestione dell'ordinarietà che per fronteggiare potenziali emergenze.

Per altro verso, è la nozione stessa di *legislazione alimentare*, prevista nell'art. 3, punto 1), del regolamento n. 178, a contenere non solo «leggi e regolamenti», ma anche «disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia nella Comunità che a livello nazionale». La specificazione operata in sede europea consentirebbe, oltre tutto, un superamento dell'usuale nomenclatura delle fonti; anzi, sembra offrire al legislatore interno un'altra sponda per la riconduzione ai principi del diritto agroalimentare della stessa decretazione di urgenza (intesa, dunque, anche in un'accezione "paralegislativa").

A livello europeo, invece, la Commissione - oltre agli interventi sul fronte della vigilanza - ha prodotto la comunicazione del 12.6.2020 (2020/C-199/01), che fornisce orientamenti sui «sistemi di gestione per la sicurezza alimentare per le attività di commercio al dettaglio concernenti alimenti, comprese le donazioni alimentari»⁶⁰. In tale documento emerge la forte volontà di completare i requisiti generali sull'igiene, insieme a quelli spe-

⁽⁵⁸⁾ «Le dinamiche istituzionali e normative hanno modo (...) di svolgersi assecondando il moto stesso degli interessi e la loro sempre varia combinazione nell'esperienza». Così A. Ruggeri, *Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi, in "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XIX, Torino, 2016, p. 101.

⁽⁵⁹⁾ *Amplius*, M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in www.giurcost.org, 11 aprile 2020, p. 26: «i diritti dei cittadini hanno nei cittadini i loro finali e più efficaci garanti e non ci sarà richiamo alle tradizioni costituzionali, al diritto naturale ("positivo" o meno che sia), alla non negoziabilità dei valori, al primato di pretesi metavalori, al dialogo fra le Corti o alla tutela multilivello dei diritti che potrà supplire quella che un tempo si definiva vigilanza democratica e che ora, pur in un contesto diverso da quello in cui quest'espressione si usava, potremmo tornare a chiamare con questo nome».

⁽⁶⁰⁾ Spesso le donazioni avvengono a livello di commercio al dettaglio ed occorre includere nell'analisi la considerazione e l'eventuale identificazione di ulteriori pericoli dovuti a questa attività. Favorire le donazioni, tuttavia, è una priorità nel quadro del piano d'azione per

cifici di cui all'all. III del reg. CE n. 853/2004⁶¹; il recente intervento, tuttavia, rafforza l'esigenza di una certa elasticità nell'applicazione delle procedure di autocontrollo⁶², sulla scorta del considerando n. 15 del reg. CE n. 852/2004, che già faceva esplicito riferimento a una necessaria flessibilità dell'HACCP nel caso delle imprese di piccole dimensioni⁶³.

Una più vigorosa reazione alla crisi pandemica, invece, s'è avuta nel contesto del programma *European Green Deal*, attraverso l'importante comunicazione del 20.5.2020 della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, e avente come oggetto «Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente». Il testo prospetta un nuovo scenario per rilanciare l'insieme di principi e regole del diritto agroalimentare e costituisce in sostanza anche una sollecitazione per un possibile riassetto delle sue fonti. Non può sfuggire, al contempo, la forte impronta etica del documento, frutto di una rinnovata consapevolezza del valore sociale dell'alimentazione, nella considerazione dei reali bisogni della comunità e delle responsabilità istituzionali ad essi collegate: «tutti i cittadini e gli operatori di tutte le catene del valore, nell'UE e altrove, dovrebbero beneficiare

di una transizione giusta [in grassetto, n.d.r.], in particolare a seguito della pandemia di Covid-19 e della recessione economica. Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile».

La comunicazione, in definitiva, sembra configurare una *scaena ductilis*, allestita per il legislatore e per le autorità degli Stati membri relativamente alle fasi del *post-pandemia*, foriera di un possibile mutamento nelle strategie normative anche a livello interno, con una maggiore attenzione al valore universale del cibo. Gli effetti della pandemia, infatti, hanno sottolineato l'importanza di un «sistema alimentare solido e resiliente [anche questo messo in grassetto] che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili». Il che sembra prospettare, almeno nelle intenzioni, un livello di *governance* sempre più rassicurante, sia pure multilivello, che non pare coinvolgere il solo significato della *food safety*, ma più diffusamente la qualità della vita (mediante una corretta alimentazione), una maggiore solidarietà sociale e una più attenta tutela ambientale⁶⁴.

7.- *Ruolo rassicurante del cibo. Alla ricerca di un*

l'economia circolare della Commissione e mezzo per evitare gli sprechi e promuovere la sicurezza alimentare, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. In certi casi, quest'obiettivo può essere complesso da conseguire dal punto di vista della sicurezza, per il coinvolgimento di soggetti aggiuntivi (ad es., banche alimentari e altre organizzazioni di beneficenza), anche perché gli alimenti ridistribuiti possono essere vicini alla data di scadenza quando sono presi in considerazione per donazioni alimentari.

⁽⁶¹⁾ Da considerarsi *programmi di prerequisiti* (PRP); questi ultimi, unitamente alle procedure basate sui principi HACCP, dovranno tradursi in un sistema integrato di gestione per la sicurezza alimentare (*Food Safety Management System, FSMS*), il che coinvolgerà tutte le imprese alimentari, sulla scorta di quanto già contenuto nella precedente comunicazione della Commissione sull'attuazione dei «sistemi di gestione per la sicurezza alimentare riguardanti i programmi di prerequisiti (PRP) e le procedure basate sui principi del sistema HACCP, compresa l'agevolazione/la flessibilità in materia di attuazione in determinate imprese alimentari», adottata nel 2016.

⁽⁶²⁾ La comunicazione sottolinea nel suo insieme come i venditori al dettaglio di alimenti (ad es., ristoranti, macellerie, panetterie, servizi di ristorazione di collettività, negozi di generi alimentari, pub, ecc.) sono spesso piccole imprese, prive delle conoscenze scientifiche e delle risorse per svolgere analisi dei pericoli nel quadro del loro obbligo di applicazione di un FSMS; il documento, pertanto, fornisce orientamenti su come tali venditori debbano attuare i requisiti generali in materia di igiene e le procedure basate sui principi HACCP nel contesto della loro specifica attività.

⁽⁶³⁾ Secondo l'art. 5, paragrafo 4, lettera a), di tale provvedimento, inoltre, si doveva comunque tener conto del tipo e della dimensione dell'impresa alimentare ai fini della verifica del rispetto delle procedure basate sui principi HACCP.

⁽⁶⁴⁾ Sul punto, si rinvia a S. Carmignani, *Ambiente, etica e doverosità*, in *Dir. agroalim.*, n. 2/2020, pp. 306-307: «Affermare che nella semantica giuridica l'ambiente è un valore, significa invertire il paradigma ermeneutico. L'asse si sposta dal diritto al dovere, quest'ultimo non come portato del primo ma come dovere fondante l'etica della collettività, ovvero un dovere di protezione nel contesto dei doveri di solidarietà e di responsabilità, che investe una pluralità di rapporti e istanze».

sostegno normativo

Sicurezza e sicuro sono lemmi frequentemente usati nella comunicazione alimentare, con prevalenza rispetto ad altri poco impiegati nel comune lessico, ma altrettanto impegnativi sotto il profilo sostanziale: ci riferiamo, in particolare, al termine *rassicurante*, che sembra racchiudere un'esigenza avvertita (e forse pretesa) dal consumatore di alimenti, soprattutto nel lungo periodo di isolamento sociale. Si tratta di un participio che, al pari del suo sostantivo di riferimento (*rassicurazione*), non è a conti fatti estraneo alle regole sul cibo, né avulso dalle finalità del diritto agroalimentare, essendo la tranquillità della persona un obiettivo del diritto e una costante indefettibile nell'applicazione delle sue regole.

In tale prospettiva, la "rassicurazione" dell'individuo attraverso il cibo non può confinarsi in una suggestione di natura etica o in una speculazione solamente antropologica, come pure il significato del termine indurrebbe a ritenere. Basterebbe pensare, al riguardo, che nel periodo più acuto della grave crisi sanitaria, la possibilità di approvvigionarsi adeguatamente di alimenti conformi e di lunga durata ha rappresentato un fenomeno non secondario, costituendo un vero e proprio sollievo nel periodo di *lockdown*. Andrebbe infatti sottolineato l'aumento delle vendite di prodotti destinati alle preparazioni domestiche (ad es., lievito, farina, zucchero, ecc.) e la riscoperta di tante ricette tradizionali, figuranti l'occasione di poter governare spazi di libertà in seno alla propria

comunità familiare in ispecie nel corso dell'isolamento, e nel contempo il «gesto transizionale» del far da mangiare⁶⁵.

Sul punto, non andrebbe trascurato quanto - in ben altro contesto - aveva emesso la Corte costituzionale, a proposito del diritto (non limitabile) di poter cucinare cibi crudi in carcere: non si trattava di affermare, in quel caso, né per i detenuti comuni, né per quelli assegnati al regime più severo, «l'esistenza di un "diritto fondamentale a cuocere i cibi nella propria cella"», ma piuttosto di riconoscere «la possibilità di accedere a piccoli gesti di normalità quotidiana, tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la sua libertà individuale»⁶⁶.

A fronte di questo parallelismo, è fatto notorio che il periodo di restrizione sociale abbia dato luogo a un ripensamento delle regole sul cibo da parte delle istituzioni europee, secondo una propensione rassicurante (e non consolatoria), anche in termini di più facile reperibilità delle derrate (*food security*). Di tanto, infatti, ne è prova la comunicazione del maggio 2020 testé accennata, laddove pone un centrale interesse per l'interazione sociale che può aversi proprio con il cibo (si pensi, tra l'altro, all'area della ristorazione scolastica), nel rispetto del c.d. «ambiente alimentare»⁶⁷. Ed infatti, come si evince dal documento *A farm to fork*, il bisogno di certezze da parte della popolazione mal si concilia con la precarietà dell'approvvigionamento alimentare e con un'accessibilità agli alimenti sempre più legata alla condizione economica dei consociati; tale situazione, peraltro,

⁽⁶⁵⁾ Questo, «come la coperta di Linus. Un gioco di società per adulti. Un modo per ridurre la complessità sfuggente della realtà a una dimensione gestibile. Controllando ciò che mettiamo a tavola abbiamo insomma l'illusione di controllare anche il resto. Tagliare, affettare, battere, sciogliere, fondere sono altrettanti gesti rassicurativi che fanno delle nostre pentole dei paioli magici. E del cibo l'antidoto contro i fantasmi della crisi». Così M. Niola, *Non tutto fa brodo*, Bologna, 2012, p. 29.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. Corte cost. 26 settembre 2018, (dep. 12 ottobre 2018), n. 186, in www.giurcost.org. Si veda V. L. Parlato, *Privato di ragionevole giustificazione, incongruo e inutile: censurato dalla Consulta il divieto di cuocere cibi previsto per i detenuti sottoposti al regime del "carcere duro"*, in *Processo penale e giustizia*, 2/2019, p. 388: «Il rilievo della pronuncia della Consulta, pertanto, accresce ulteriormente proprio dove, nel riproporre spunti già emersi altrove, essa contribuisce a tracciare quel limite estremo cui poc'anzi si accennava, che impedisce di sottrarre - attraverso le restrizioni del "carcere duro" - gli ultimi scampoli di "normalità" alla vita del detenuto, già di per sé connotata da una generale alienazione rispetto alla dimensione sociale e culturale di appartenenza».

⁽⁶⁷⁾ Per «ambiente alimentare» s'intende «il contesto fisico, economico, politico e socioculturale in cui i consumatori interagiscono con il sistema alimentare per prendere decisioni in merito all'acquisto, alla preparazione e al consumo di alimenti». Così nella comunicazione, con richiamo a un *gruppo di esperti ad alto livello in materia di sicurezza alimentare e nutrizione* (2017), Nutrition and food systems (*Nutrizione e sistemi alimentari*).

«rischia di inasprirsi durante una recessione economica: è pertanto essenziale agire per modificare i modelli di consumo e contenere gli sprechi alimentari».

Come passare allora da questa impressione - che si ricava per lo più dal senso comune - a un superamento delle criticità sopra accennate?

La risposta potrebbe rinvenirsi in un'ipotesi di praticabilità sotto il profilo normativo e, dunque, nella riaffermazione di un *diritto al cibo* universalmente riconosciuto (accolto tuttavia nella sua definitiva effettività)⁶⁸. Per questa via sembrano determinarsi margini più certi di uguaglianza civile e, allo stesso tempo, di assicurazione sociale. Quando, infatti, s'invocasse il verbo *rassicurare* e lo si volesse rapportare alla disponibilità del cibo, verrebbe a profilarsi uno spazio concettuale degno d'interesse giuridico, poiché si verte su un elemento essenziale per il singolo e per la comunità, determinante effetti rilevanti anche per il diritto. Non va escluso, infatti, che il cibo conforme e disponibile, derivato da un'applicazione pedissequa delle regole su produzione e commercio, possa «far diventare o tornare tranquillo e sicuro, togliendo dubbi, apprensioni, sospetti, timori»⁶⁹.

Sotto altro profilo, la assicurazione è un obiettivo sotteso alle regole alimentari, quasi come un *claim* sommerso dell'ambizione del legislatore: ciò ad esempio si evince dal citato documento della Commissione europea, dove s'è voluto rimodulare l'approccio al sistema agroalimentare in una maniera sempre più personalistica, nella finalità di un più confortante «ambiente alimentare»; ed infatti, nel documento è scritto che «le persone vogliono sentirsi più "vicine" agli alimenti che consumano, vogliono che siano freschi e meno lavorati e che provengano da fonti sosteni-

bili».

In tale scenario, si possono generare riflessioni ad ampio spettro, non solo di natura etica, ma anche di ordine giuridico; *rassicurante*, invero, è un attributo polivalente, spendibile tra l'altro non solo per il cibo, ma anche per il mercato o per lo stesso impianto normativo. In tutti i casi, tuttavia, il termine parrebbe determinare (com'è avvenuto per la parola sicurezza) diverse suggestioni lessicali, emergenti alla luce dalla normativa del settore. Al riguardo, basterebbe richiamare il considerando n. 1 del reg. CE n. 178/2002, per cui «la libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici». Si tratta di un *incipit* condizionante la produzione normativa anche in termini di solidarietà, essendo con evidenza centrali il benessere e la fiducia del consumatore, nonché la sua tranquillità anche a livello sociale. E tanto, peraltro, viene confermato da un successivo considerando (il n. 22) per cui la *food safety* e la tutela degli interessi dei consumatori, essendo «fonte di crescente preoccupazione per i cittadini, le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le controparti commerciali internazionali e le organizzazioni commerciali», impone che «la fiducia dei consumatori e delle controparti commerciali sia garantita attraverso l'elaborazione aperta e trasparente della legislazione alimentare e attraverso interventi adeguati da parte delle autorità pubbliche per informare i cittadini qualora vi siano ragionevoli motivi per sospettare che un alimento comporti un rischio per la salute»⁷⁰.

A fronte di quanto appena delineato, la assicurazione non sembra configurarsi come un'autono-

⁽⁶⁸⁾ Sul diritto al cibo, *amplius*, cfr. F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, ed. IV, Milano, 2020, p. 12 ss.

⁽⁶⁹⁾ È questa la definizione del verbo *rassicurare*, come si evince in www.treccani.it.

⁽⁷⁰⁾ Dal cons. n. 1 del reg. UE 2018/848 emerge che la produzione biologica esplica una «duplice funzione sociale», con riferimento da un lato, «a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici da parte dei consumatori»; dall'altro, «fornendo al pubblico beni che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale». Si veda anche l'art. 2, co. 4 del decreto n. 29/2017, laddove si vuol punire l'operatore che etichetta, pubblicizza o presenti materiali o oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari con modalità idonee ad indurre in errore i consumatori circa «l'impiego sicuro e corretto» di tali sostanze in conformità della legislazione alimentare (il che sembra un *rassicurante* proposito, per un loro uso senza preoccupazioni).

ma categoria giuridica, almeno nel campo del diritto agroalimentare, sebbene la presenza di aspettative tranquillizzanti (anche di fronte all'imprevedibilità di una pandemia) sia intimamente legato alle plurime finalità della normativa del settore. Peraltro, il benessere dell'acquirente può dipendere da fattori legati alla sua stessa personalità, quali ragioni fondanti la scelta del cibo come esigenza o espressione di pura volontà. È ben possibile, inoltre, che la selezione del cibo possa determinare effetti non solo in capo a chi compra (nel senso di un acquisto funzionale alla crescita, al benessere o al profilo voluttuario), ma implichi possibili conseguenze verso gli altri consociati (si pensi, ad es., all'acquisto di alimenti equo-solidali o a quelli in imballaggi *plastic free*, ecc.). Più in generale, la scelta alimentare comporta una forma di rispetto per il *contesto* a cui essa si rivolge, essendo riferibile in definitiva all'«ambiente alimentare» più volte invocato dalla Commissione⁷¹ e di cui il diritto dovrebbe risolutivamente tenere conto. Nel tentativo di dare un senso compiuto e una spiegazione plausibile all'incidenza della rassicurazione (generata dal cibo) sul tessuto sociale, sarebbe opportuno chiedersi se essa possa compararsi alla nota «tranquillità» dell'acquirente, quale si rinviene in alcune regole alimentari e nel *Codice del consumo*, ponendo attenzione alla conformità del prodotto quale fondamento anche della libertà d'acquisto, con evidente rilievo sotto il profilo negoziale⁷².

Con riguardo all'alimentazione, versiamo in uno *status* imperniato sulla persona che consuma primariamente per un bisogno esistenziale; pertanto, a ciò dovrà corrispondere un *dovere specifico*

da parte dell'operatore, che non può essere circoscritto alla conformità di ciò che pone in commercio, ma andrebbe parametrato a un modello di affidabilità che non tradisca le attese del singolo acquirente e non produca allarme sociale. Sul punto, com'è noto, s'era già pronunciata la Cassazione penale con riguardo alle «cattive modalità di conservazione», di cui all'art. 5 lett b) della l. n. 283/62; la Corte, infatti, aveva consegnato a tale norma una funzione diversa da quella (originaria) di garantire la sola integrità dell'alimento. Si trattava infatti di tutelare l'*ethos* del consumatore, «assicurando una protezione anche a quella sfera di tranquillità che ritrae dalla sicurezza che il prodotto sia giunto al consumo con le cure igieniche imposte dalla sua natura»⁷³.

Tale indirizzo va legato a un costante impegno del legislatore, che si può scorgere in più punti dell'ordinamento alimentare e che si realizza con la volontà di poter garantire un cibo sicuro per tutti; il legislatore, allora, s'è posto tra i suoi fini anche quello del «benessere» comune e una tale *ratio legis*, secondo la Corte, «non solo non eccede dall'ordinaria ragionevolezza, ma integra un elemento di fondazione di un "ordine alimentare", limite alla iniziativa economica privata, che si riallaccia all'utilità sociale»⁷⁴.

Sotto il profilo dispositivo, il corretto mantenimento del cibo (di cui all'art. 5, lett. b), andrebbe letto con il prisma dell'innovazione tecnologica, in presenza di canali di acquisto anche diversi da quelli consueti (per questo, l'art. 36 del reg. n. 625/2017 pone particolare attenzione sulla vigilanza dell'*e-commerce*)⁷⁵. Va da sé, tuttavia, che nel campo della conservazione sia oramai indifferibile un

(71) Sul tema della «consapevolezza», v. A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it n. 2-2012, p. 5 ss. Altresi, F. Vessia, *La responsabilità sociale delle imprese e dei consumatori*, in www.federalismi.it, n. 15/2019, p. 5: «un modello di consumatore "responsabile" è cresciuta di pari passo con l'affermarsi delle concezioni economiche, sociologiche e politologiche del *consumer as citizen* o del *citizen-consumer*, capace di assumere decisioni non solo egoistiche e orientate alla massimizzazione del risparmio e alla ottimizzazione delle proprie scelte economiche, come tradizionalmente il consumatore è portato a fare, bensì influenzabile da valori etici e da una prospettiva altruistica, come invece è usuale che faccia il cittadino, portato a valutare l'impatto delle proprie scelte politiche in chiave sistemica».

(72) Ne ha parlato M. Atelli, *Il diritto alla tranquillità individuale*, Napoli, 2001, p. 215.

(73) In tal senso Cass. pen. Sez. Un., n. 443 del 19 dicembre 2001, *Butti*, in www.dejure.it.

(74) Da ultimo il richiamo si ritrova in Cass. pen., Sez. III, n. 41677 del 21.2.2018, in www.dejure.it.

(75) Si veda L. Ben., *La spesa online in Italia vale 2,5 miliardi. Con il lockdown balzo del 55% nell'e-commerce alimentare*, in www.ilsole24ore.com, del 28 maggio 2020.

adeguamento della collegata disciplina, in parte obsoleta sotto il profilo tecnico, se non addirittura asimmetrica rispetto al recente provvedimento sulla vigilanza ufficiale. Appare improrogabile, pertanto, una riforma aperta, che coinvolga il riassetto della normativa interna agli Stati membri, e che in Italia si realizzi ad esempio con l'abrogazione del DPR n. 327/1980 e la revisione del d. lgs. n. 193/2007; questo perché il controllo delle temperature durante l'intero ciclo vitale dell'alimento è essenziale per le più moderne forme di commercializzazione (si pensi al trasporto e alla consegna dei prodotti venduti a distanza). In tal modo, allora, potrà realizzarsi una più compiuta *food safety*, con margini più ampi di assicurazione per il consumatore⁷⁶.

Quando non si voglia elevare tale finalità a rango di "prerogativa" specifica, potrebbe essere plausibile che la assicurazione sia almeno stimata come un possibile *canone* o, forse, quale *misura di rispetto* sostenuta dai principi del diritto agroalimentare. D'altro canto, è proprio a tale canone che s'è più volte ispirata l'autorità giurisdizionale, la quale ad esempio utilizza il termine «rassicurazione» a proposito della presenza o meno di criteri di valutazione tecnico-qualitativa, di parametri di valutazione sulle prestazioni funzionali del prodotto, a conferma di una sua eventuale impiegabilità o utilizzabilità⁷⁷. Per altro verso, la nozione sembra ricorrere in *nuce* alle finalità del controllo, come riformato dal reg. UE n. 625/2017, quando in più parti appare proiettato a preservare la libera scelta del consumatore e a garantire la sua più ampia «fiducia» verso il cibo⁷⁸.

Sotto il profilo della corretta informazione, infine, non andrebbe trascurata l'esistenza di un princi-

pio, qual è quello della «buona leggibilità» contenuto nel reg. UE n. 1169/2011; esso non sembra riguardare la sola verifica lessicale della merce da parte dell'acquirente, ma lascia trasparire un aspetto della assicurazione, nel senso di voler realizzare una «sensazione di credito» verso il produttore. Si tratterebbe, allora, di una fiducia riversata dall'acquirente non solo sulla sicurezza del prodotto in sé, ma anche sui benefici e sul compiacimento che l'alimento può generare per il tramite delle indicazioni esplicative. A ben leggere il considerando n. 26 del reg. UE n. 1169/2011, la *buona leggibilità* costituisce «un elemento importante per far sì che l'informazione contenuta nell'etichetta possa influenzare al massimo il pubblico», essendo le informazioni illeggibili «una delle cause principali dell'insoddisfazione dei consumatori nei confronti delle etichette alimentari». Benefici e soddisfazione che si realizzano anche attraverso parole, simboli e immagini, e che possono consentire alla persona di raggiungere uno stato di soddisfazione e un apprezzabile grado di conforto prima, durante e dopo il consumo alimentare.

8.- Considerazioni finali

Nell'ultimo decennio la Commissione europea ha proposto e realizzato il passaggio da un grado di «armonizzazione minima» ad una piena («completa» o «massima»), in forza della quale nessuno Stato membro può applicare regole più rigorose di quelle stabilite a livello europeo. Secondo la Commissione, infatti, la piena armonizzazione è di grande ausilio per comporre la frammentazione

⁽⁷⁶⁾ Stessa funzione, peraltro, potrà essere svolta dalla rintracciabilità, destinata a facilitare l'attività di vigilanza del controllore; non andrebbe dimenticato che l'art. 18, parag. 4), del reg. Ce. 178/02 «nasconde» forse una regola di coordinamento tra sistemi interni alla filiera e dimostrabilità esterna di tali procedure, in una prospettiva di efficacia anche per la stessa tranquillità del consumatore. Ed infatti, gli alimenti che sono immessi sul mercato o che probabilmente lo saranno devono infatti essere «adeguatamente etichettati o identificati per agevolarne la rintracciabilità, mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo gli opportuni requisiti previsti da disposizioni più specifiche» (quelle, ad esempio, del reg. UE n. 1169/2011 e del d. lgs. n. 231/2017).

⁽⁷⁷⁾ Se ne accenna in TAR Sicilia-Catania, (Sez. I), sent. n. 462 del 25.2.2011.

⁽⁷⁸⁾ Per conseguire gli obiettivi del regolamento sui controlli e «contribuire al buon funzionamento del mercato interno, garantendo la fiducia dei consumatori, dovrebbero essere perseguiti in modo efficiente e coerente i casi di non conformità alla legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare che impongono interventi in più di uno Stato membro» (considerando n. 74, reg. UE 2017/625).

normativa, anche se non è mancato qualche rilievo critico, di chi reputa che la piena armonizzazione non solo sia inutile, ma addirittura «dannosa» rispetto al livello di tutela assicurato ai consumatori, impedendo la sopravvivenza di legislazioni nazionali maggiormente protettive⁷⁹.

Le regole comuni, contemperando l'esigenza di rafforzare il mercato interno con quella di apprestare un elevato livello di protezione del consumatore, ambiscono ad aumentare la fiducia di quest'ultimo e dunque la sua più volte accennata tranquillità; e questo, in presenza di modelli di acquisto diversi da quelli usuali, rivelatisi assai utili in momenti di blocco sociale, com'è stato per il commercio a distanza⁸⁰. Per assicurare la libertà di scelta dei consumatori, qualificata dalla Corte di giustizia come «diritto essenziale», occorrerebbe allora elevare il livello di salvaguardia della persona-acquirente e, per certi aspetti, la fiducia stessa del consumatore anche nell'*e-commerce*⁸¹. È questo, invero, un canale di vendita presieduto in maniera specifica dal nuovo controllo ufficiale, in specie dall'art. 36 del reg. UE n. 625/2017, essendo previste «operazioni di campionamento su animali e merci messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza».

A voler riconsiderare sotto il profilo giuridico il rapporto tra alimento e sue funzioni (dichiarate o subliminali che siano) tornerebbe utile il profilato canone fiduciario, da non guardarsi solo in termini penalistici (cioè di una eventuale difesa dall'*aliud pro alio*), ma come garanzia originaria che presieda le relazioni (anche a distanza) tra operatori e

acquirenti, potendosi - in presenza di difformità e violazioni - pur sempre sopravvenire eventuali azioni di classe⁸² e, dal punto di vista pubblico, attività di controllo ufficiale⁸³.

Quanto appena affermato implicherebbe una confluenza di tutele propriamente negoziali con strumenti di protezione pubblica, essendo l'alimento un bene che interessa la sfera individuale e dei rapporti privati, ma appartiene anche a quella sociale. Ed infatti, le conseguenze che possono dipendere dall'insicurezza alimentare (quando si verta su un contrasto all'art. 14 del reg. CE n. 178/2002) o da un mancato approvvigionamento di cibo possono ricadere su situazioni soggettive generali, quali la pubblica tranquillità e la pacifica convivenza, determinando disuguaglianze o addirittura conflittualità tra consociati. Ne verrebbe pregiudicato, allora, il corretto sviluppo della persona umana, anche nelle aggregazioni sociali, essendo il cibo un presupposto fondamentale anche di una vita migliore. Non a caso, l'art. 5 del reg. CE n. 178/2002 aveva focalizzato questo dato socio-esistenziale, prevedendo che l'*European Food Law* potesse perseguire «uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori».

La recente pandemia, in sintesi, sembra aver rispolverato antiche contese sulla funzione sociale dell'alimentazione e sulle forme di tutela della persona, che non possono più soggiacere a un'infelice retorica sulla sicurezza del consumatore; l'emergenza sanitaria ha fatto riaffiorare proble-

⁽⁷⁹⁾ Cfr. R. Torino, *I contratti dei consumatori nella prospettiva europea*, in AA.VV., *Il diritto dei consumatori*, a cura di G. Alpa, Milano, 2014, p. 66.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. il considerando 3 della dir. CE 2002/65. Si vedano altresì le conclusioni dell'avvocato generale presentate il 28 marzo 2019, Causa C-143/18, «esercizio del diritto di recesso dopo che il contratto è stato interamente eseguito da entrambe le parti su richiesta esplicita del consumatore». In curia.europa.eu.

⁽⁸¹⁾ Si rinvia a Corte di giustizia, Sez. I, sentenza 11 settembre 2019, causa C-143/18. In curia.europa.eu.

⁽⁸²⁾ Vedasi P. Borghi, *Le azioni di classe nel settore alimentare*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2012, p. 47: «il settore dei prodotti alimentari si presenta peculiare - se non nel senso di "differenziato" rispetto all'uso della class *action*, poiché sul piano formale non può dirsi che essa si atteggi in modo diverso - quanto meno confermandosi, nel modo più assoluto, settore di elezione. Ed è facile immaginare che, se l'azione collettiva in Italia avrà successo, quello dei prodotti alimentari sarà un "laboratorio" fra i più interessanti».

⁽⁸³⁾ Ci soccorre, a tal proposito, il considerando n. 74 del reg. 2017/625, quando prevede che per poter conseguire gli obiettivi del testo europeo e contribuire al buon funzionamento del mercato, garantendo altresì la fiducia dei consumatori, «dovrebbero essere perseguiti in modo efficiente e coerente i casi di non conformità alla legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare che impongono interventi in più di uno Stato membro».

matiche di evidente serietà e relative all'accesso al cibo, perché avvenga con sicurezza, in quantità sufficiente, ad un prezzo ragionevole e secondo una facile reperibilità (come, del resto, è auspicato dal documento *A farm to fork*).

Sarebbero questi, in definitiva, i fondamenti della rassicurazione che qui si propone come aspettativa confortata dal diritto: da riconoscersi agli individui e all'intera comunità, sia in tempi di ordinaria convivenza che di eccezionali imprevisti. La questione, tuttavia, non pare vertere su un profilo astrattamente valoriale, ma riguarda l'insieme dei fattori interferenti con altre aree normative, strettamente funzionali a quella agroalimentare (*in primis* quella sanitaria, ambientale e sulla sicurezza del lavoro). Il tema non risparmia, peraltro, la posizione stessa dei soggetti coinvolti nella filiera e nel mercato, consumatore compreso, nel suo ruolo attivo di decisore d'acquisto e come titolare di un'attesa tutelata.

A livello generale, quel che la pandemia ha messo a nudo è che il settore agroalimentare va sempre più delineandosi quale vero e proprio luogo della verità, in cui è possibile sperimentare l'andamento socio-economico e, allo stesso tempo, interpretare la stessa dimensione evolutiva dei consociati. Basti vedere al riguardo quanto l'acquisto alimentare e la preparazione domestica dei cibi siano stati consolanti in tempi di profonda solitudine esistenziale e di ferma sociale. In tale quadro, perciò, la richiesta crescente di *food safety* non potrà che accompagnarsi a una domanda non minore di cibo rassicurante, al riparo dall'ansia del rischio ad esso collegato. L'attesa di un cibo che procuri intima soddisfazione farebbe allora pensare alla rassicurazione

come a un'esigenza primaria, quale peraltro s'intravede nelle righe dell'ordinamento agroalimentare, tutte le volte che le sue proposte sfiorano le soglie del principio di garanzia per i cittadini.

Non sarebbe azzardato, in prospettiva, avanzare l'idea di una *food reassurance*⁸⁴, che non indulga a forme di autoconsolazione, ma soddisfi un bisogno alimentare evolutosi nel corso del tempo, che richiede altresì una protezione crescente in termini giuridici. La ricerca del cibo "sicuro" e perciò "rassicurante", attiene in modo essenziale allo sviluppo della persona umana e implica la sua stessa sopravvivenza⁸⁵. In tale ambito, il diritto in parola può costituire, allestendo principi e regole in proficuo aggiornamento⁸⁶, un prezioso alveo cui ricorrere anche in tempi di eccezionali avversità.

ABSTRACT

Il contributo riguarda i riflessi della pandemia da Covid-19 sul sistema agroalimentare, quale vera e propria sopravvenienza anche per il diritto, in particolare per quello che interessa il comparto. In particolare, s'è considerata l'incidenza di alcune misure straordinarie relative al controllo ufficiale e il profilo delle restrizioni imposte a imprese e consumatori durante la crisi sanitaria, a fronte dell'improvvisa crescita di alcuni modelli d'acquisto e di consumo. L'emergenza, peraltro, ha fatto affiorare problematiche relative all'accesso al cibo e alla sua possibile funzione rassicurante, in costanza della definizione di «ambiente alimentare», così come emerge dal fondamentale documento della Commissione "A Farm to Fork Strategy" del mag-

⁽⁸⁴⁾ Andrebbe considerato che il termine *reassurance* nella letteratura scientifica viene spesso adottato in senso paritario a quello di *assurance*. Cfr. Z. Xiaobo, H. Xiaowei, M. Povey, *Non-invasive sensing for food reassurance*, in *Analyst*, 2016, 141, pp. 1587-1610.

⁽⁸⁵⁾ Com'è stato affermato, è «indubbio che, sul piano giuridico, la stella polare della legislazione ovvero il paradigma fondativo del diritto alimentare siano rappresentati fondamentalmente dalla tutela della salute del consumatore». Così A. Jannarelli, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Dir. agroalim.*, n. 2/2020, pp. 318-319.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. sul punto P. Masi, *Oggetti e relazioni della disciplina agroalimentare nel nuovo secolo*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2019, p. 11: «il fenomeno "agroalimentare" coinvolge oggetti e relazioni in senso esteso oltre la lettera del termine, come mostra la considerazione di materiali a contatto con gli alimenti, economia circolare nella produzione o rapporti con l'ambiente. Il superamento dei confini "stretti" della materia impone allora a scienziati e giuristi di confrontare ed integrare regole e principi del settore con istituti e problemi che riflettono esigenze esterne, permettendo di estendere il loro dialogo al confronto con contesti e sistemi diversi».

gio 2020.

The essay concerns the consequences of the Covid-19 pandemic on the agri-food system, as a real unforeseen event also for the law and for what it interests the sector; in particular, the impact of certain exceptional measures relating to official control and the profile of restrictions imposed on businesses and consumers during the

health crisis, in the light of the sudden growth in certain purchasing and consumption patterns. The emergency, moreover, has brought out problems related to access to food and questions about its reassuring function, in accordance with an important definition of «food environment» as reflected in the European Commission document A Farm to Fork Strategy of May 2020.

