

## Precauzione e trasparenza del mercato agroalimentare prima e dopo il Covid-19\*

Roberto Saija

### 1.- *Le crisi del mercato agroalimentare e l'innovazione*

Sviluppo della produttività in agricoltura, innovazione tecnologica e tutela della salute umana, ma anche benessere animale, sono i punti chiave che inducono ad affrontare temi rilevanti e tuttora soggetti ad una pluralità di letture, come quelli che investono i principi di precauzione e sussidiarietà nel mercato agroalimentare prima e dopo il Covid-19. Si tratta, specie con riferimento al principio di precauzione nel mercato agroalimentare nell'ultimo ventennio, di questioni che si declinano secondo un'ampia varietà di profili<sup>1</sup>, la cui peculiarità è stata confermata dalla recente pandemia. Il primo punto su cui mettere l'accento è l'innovazione tecnologica che costituisce da tempo, insieme all'innovazione giuridica, quella che la dottrina ha individuato come "dimensione centrale e qualificante"<sup>2</sup>.

Com'è noto, è proprio a causa dell'imponente progressivo affermarsi delle nuove tecnologie che sono emersi problemi di sicurezza e, di conseguenza, possibili effetti nocivi sulla salute in precedenza neppure ipotizzabili, come è accaduto, per un verso, in materia ambientale e, per altro, già prima che la questione ambientale si pones-

se, nella catena alimentare, specie in tema di allevamenti che si sono indirizzati, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, verso forme sempre più intense di produttività, sacrificando il normale evolversi della vita organica che si è via via adeguata alle esigenze dell'industria. Lo dimostrano i casi degli allevamenti di polli che, grazie all'introduzione degli antibiotici, sono diventati un centro di produzione industriale capace di sfamare la sempre crescente popolazione mondiale. Lo stesso è accaduto per gli allevamenti di bovini, che grazie ai farmaci hanno perso, nel corso del XX secolo, il loro carattere agricolo per trasformarsi in vere e proprie cliniche veterinarie, il cui scopo è stato quello di produrre latte su larghissima scala e le famigerate carni rosse, sempre più spesso oggi sconsigliate dai nutrizionisti.

In altri termini, la natura ha perso il suo ruolo di protagonista nella selezione delle specie e le produzioni animali sono state pesantemente condizionate dalle esigenze dell'economia di mercato. Nella stessa direzione anche l'agricoltura, che ha percorso inesorabilmente la sua strada verso le produzioni intensive<sup>3</sup>.

Le conseguenze di questo processo così innaturale sono sotto gli occhi di tutti e la crisi della BSE, insieme agli altri "scandali alimentari" del XX secolo, hanno imposto all'UE di cambiare rotta e di seguire un approccio precauzionale, che contempererà, per un verso, la libera circolazione degli alimenti e quindi le esigenze del mercato e, per altro, la tutela della vita e della salute umana.

### 2.- *Alla ricerca delle origini del principio precauzionale*

È in questa logica che si iscrive il principio di

(\*) È il testo, con modifiche ed integrazioni, della relazione presentata al Convegno dell'AIDA del 27-28 novembre 2020, Roma, "Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare a livello internazionale, unionale e domestico". Altre relazioni sono state pubblicate in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2021.

(<sup>1</sup>) Cfr. P. Borghi, *Le declinazioni del principio di precauzione*, in Riv. dir. agr., 2005, I, p. 711 ss.

(<sup>2</sup>) F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., UTET, 2020, p. 47; cfr. anche Id., *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4-2009, p.10. Sull'innovazione tecnologica, v. M. Giuffrida, *Innovazione tecnologica e responsabilità dell'operatore del settore alimentare*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4-2018, p. 4 ss.

(<sup>3</sup>) Cfr. P. Bevilacqua, *La mucca è savia. Ragioni storiche della crisi alimentare europea*, Donzelli editore, Roma, 2002, pp. 29-68.

precauzione che nasce nel diritto ambientale internazionale, per poi essere incluso, senza tuttavia essere definito, tra i principi del diritto ambientale europeo contenuti in quello che oggi è l'art. 191 TFUE (ex art. 130R, poi 174) ed infine per fare ingresso nel diritto alimentare europeo grazie alla Corte di Giustizia che, in una sentenza emessa in un caso riguardante proprio la "mucca pazza", ha individuato il punto di equilibrio tra la necessità di tutelare la salute umana e l'opposta esigenza di garantire la libera circolazione degli alimenti di fronte all'incertezza scientifica in ordine al pericolo derivante dall'ingerire carni bovine. Il filo conduttore seguito dalla Corte è stato proprio il principio di precauzione, inteso quale criterio guida per evitare possibili rischi per la salute del consumatore europeo<sup>4</sup>. L'approdo di questo complicato percorso è stato l'art. 7 del Reg. 178/2002 che costituisce, com'è noto, la codificazione del principio in esame nel comparto alimentare che rappresenta oggi "il parametro di guardia, su cui si fonda la legislazione europea, quale strumento di valutazione della conformità delle misure rispetto agli obiettivi del sistema – come si desume dalla collocazione tra i principi fondanti della legislazione alimentare"<sup>5</sup>.

La riscoperta della necessità di un ritorno alla natura è stata la strada battuta a livello europeo per rimediare alle conseguenze dovute alle scelte tecniche e produttive di questi anni, e per tale ragione l'UE ha privilegiato non più l'incremento della produzione ma ha orientato le proprie politi-

che di aiuti verso la qualità alimentare. È stato così che il progresso da fattore di crescita e di sviluppo ha mostrato l'altra faccia della medaglia.

A fronte dell'innovazione tecnologica, un ruolo chiave è stato svolto anche dall'innovazione giuridica con cui bisogna necessariamente fare i conti e ciò è testimoniato dalle citate norme europee sulla precauzione ma anche quelle su tracciabilità, mutuo riconoscimento, etichettatura di origine e controlli ufficiali.

### 3.- *Informazione e trasparenza nella gestione della crisi*

Nel tentativo di analizzare i principi di precauzione e sussidiarietà e le loro ricadute sul comparto agroalimentare a seguito della pandemia da Covid-19, va specificato che alla base del primo di questi principi sta, com'è noto, l'analisi del rischio che è un procedimento che si articola in tre fasi non diacroniche ma in un certo senso sincroniche. Se pensiamo alla disciplina introdotta dal reg. GFL, vediamo come una delle novità più significative è rappresentata dalla separazione delle competenze tra valutazione del rischio e gestione del rischio. Com'è stato affermato dalla dottrina, mentre le prime due, valutazione e gestione, rappresentano le fondamenta che consentono al sistema regolativo di muoversi, altrettanto può dirsi per la comunicazione che costituisce una componente essenziale del processo di analisi del rischio<sup>6</sup>, ed infatti, "l'informazione ai cit-

(<sup>4</sup>) Sentenza 5 maggio 1998, in causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione* (mucca pazza I). V. altresì la Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM (2000) 1 def., del 2 febbraio 2000. Sul principio di precauzione a seguito della sua codificazione avvenuta grazie all'art. 7 GFL, è stato oggetto di studi approfonditi e anche di molteplici pronunce sia da parte del Tribunale di I grado, tra cui cfr. la sentenza in causa T- 13/99 *Pfizer Animal Health*, sia da parte della Corte di giustizia. Entrambi gli organi giurisdizionali hanno contribuito proficuamente a definirne il contenuto ma anche a fornire una qualificata interpretazione di questo principio. In dottrina, *ex multis*, cfr. L. Costato, *I principi del diritto alimentare*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1051; P. Borghi, *Le declinazioni del principio di precauzione*, cit.; L. Gradoni, *Commento all'art. 7 Reg. 178/2002*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, a cura di L. Costato, in *Nuove Leggi civili commentate* 2003, fasc. 1, p. 188 ss.; L. Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, CEDAM, 2004, *passim*. Cfr. altresì, A. Szajkowska, *The impact of the definition of the precautionary principle in EU food law*, in *Common Market Law Review*, 2010, 47/1, pp. 173-196.

(<sup>5</sup>) I. Canfora, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di «Sicurezza Alimentare 2.0»*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2020, p. 7.

(<sup>6</sup>) V. il considerando 3 del Reg. 2019/1381: "La comunicazione del rischio costituisce parte essenziale del processo di analisi del rischio. Dalla valutazione REFIT della legislazione alimentare generale [regolamento (CE) n. 178/2002] («vaglio di adeguatezza della legislazione

*tadini e la trasparenza dei processi svolge un ruolo (politico) essenziale per la tenuta del sistema, proprio a fronte dell'esigenza, più volte espressa nelle premesse al regolamento, di "accrescere la fiducia dei cittadini"*<sup>7</sup>. Quando si parla di "comunicazione del rischio", è naturale pensare al principio di *trasparenza* che costituisce, com'è stato detto, "una sorta di parola magica, evocativa ma non descrittiva di contenuti precisamente individuati"<sup>8</sup>, specie a seguito del Reg. 2019/1381<sup>9</sup> sulla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare<sup>10</sup>.

Il Reg. 178/2002 ha affidato all'EFSA, autorità scientifica e non politica, il compito di valutare il rischio, mentre il compito di gestirlo resta in mano alla Commissione, a differenza di quanto accadeva in precedenza quando l'attività valutativa era svolta dai comitati scientifici che costituivano una articolazione interna della stessa Commissione europea. Tuttavia, con il reg. 178/2002, nella sua versione originaria, prima che venisse modificato dal Reg. 2019/1381, la valutazione, intesa come momento tecnico, affidato all'Autorità Europea, è distinta dalla gestione, intesa come momento politico, con ciò rafforzando il ruolo della Commissione, le cui scelte erano basate sulla scienza, rappresentata da un'Autorità terza, indipendente rispetto alla Commissione.

Questo modello è stato ripensato anche a causa delle numerose crisi che hanno generato una serie di *in-sicurezze* che hanno preceduto il Trattato di Lisbona, che ha generalizzato la procedura di codecisione, rendendola ordinaria e ampliando così il ruolo del Parlamento.

In seguito, con il Reg. 2019/1381 anche l'EFSA ha assunto una dimensione che oltre ad essere

*tecnica*, è anche *politica*, affrancandola da suo ruolo originario di autorità essenzialmente scientifica<sup>11</sup>. Ne risulta un ruolo accresciuto della politica e conseguentemente una nuova dimensione istituzionale pronta, o meglio più pronta, rispetto al passato, ad affrontare le crisi. La crisi con la "C" maiuscola è arrivata proprio a fine 2019, anche se si è manifestata con tutta la sua drammaticità proprio ad inizio 2020, perlomeno in Europa, ed ancora non sembra del tutto conclusa. In questa nuova realtà, i singoli Stati nazionali non sono stati in grado, da soli, di far fronte alle insidie della natura, forse dovute ad un eccessivo sfruttamento delle sue potenzialità, manifestando la necessità di una cooperazione in mancanza della quale la via d'uscita sarebbe impossibile. In una situazione siffatta, si è reso necessario assicurare ai cittadini la possibilità di sopravvivere in un periodo di fermo di moltissime attività produttive. Posto, pertanto, che in mancanza di scorte la sopravvivenza non è possibile, è stato necessario fare quadrato per garantire quanto meno l'auto-sufficienza alimentare<sup>12</sup>. Ne è conseguita una rivitalizzazione di organizzazioni sovranazionali come l'UE o anche quelle basate su tentativi di globalizzazione come la WTO, da molti anni ormai in crisi.

È stato proprio in questa circostanza che gli Stati nazionali hanno dimostrato, come si diceva, le loro debolezze. Se pensiamo a come il sistema italiano ha affrontato questa emergenza sanitaria, sentiamo spesso parlare del cd. CTS (Comitato tecnico scientifico) che nel nostro Paese, da quando è entrato in vigore lo "stato di emergenza" effettua la valutazione del rischio senza essere del tutto indipendente dal Governo, in quanto

*alimentare generale») risulta che la comunicazione del rischio viene considerata complessivamente di scarsa efficacia. Ciò ha ripercussioni sulla fiducia nutrita dai consumatori nei risultati del processo di analisi del rischio."*

(7) I. Canfora, *op. cit.*, 5.

(8) F. Albisinni, *Trasparenza e Scienze della vita nella codificazione europea*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2019, 33.

(9) Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare.

(10) In argomento v. A. Jannarelli, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il reg. 1381 del 2019*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2019, 12.

(11) F. Albisinni, *op. ult. cit.*, 52.

(12) Cfr. L. Costato, *Agricoltura, salute e scienza in tempi di pandemia*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4-2020, 1 s.

composto da scienziati di nomina governativa. Evidente risulta, di conseguenza, l'entropia che il modello italiano ha evidenziato rispetto a quello europeo, ragion per cui ci viene da pensare che o il legislatore unionale ha voluto fare troppo oppure la criticità sta nel nostro sistema interno che forse dovrebbe rivedere i rapporti tra scienza e politica, ricalibrandoli.

A fare acqua, tuttavia, più che la valutazione e la gestione è proprio la comunicazione del rischio, i cui meccanismi si sono rivelati inadeguati sia a livello europeo che interno. L'UE, prefica, era intervenuta con il citato Reg. 2019/1381 a seguito di una serie di vicende che avevano dimostrato l'impossibilità, sotto il vigore del Reg. 178/2002, di ottenere una "consapevole condivisione delle conoscenze"<sup>13</sup>.

Legato a doppio filo al principio di precauzione ed all'analisi del rischio, di cui si è detto, è il principio di trasparenza ed anche quello di sussidiarietà.

Nell'ottica di un'analisi congiunta di questi principi in relazione alla crisi pandemica, può dirsi che per far fronte ai pericoli derivanti alla salute umana sono state adottate una serie di misure urgenti in un'ottica precauzionale. D'altra parte, che la tutela della salute, a livello europeo sia prevalente rispetto a considerazioni di carattere economico, emerge con tutta evidenza a partire dagli anni '60 con le due direttive 62/2645/CEE sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali in tema di coloranti che possono essere usati negli alimenti e nella direttiva 64/54/CEE sui conservanti negli alimenti, provvedimenti nei quali la tutela della salute non può essere comparata con altri interessi, pur emergenti dai Trattati, in quanto deve senz'altro su questi prevalere.

Per garantire che le misure utilizzate siano coerenti ed efficaci rispetto agli obiettivi prefissati, si

rende necessario applicare proprio il principio precauzionale, riconosciuto come uno dei principi fondamentali del diritto alimentare, inteso oggi in una visione più ampia grazie al Reg. 2017/625<sup>14</sup>, e cioè principio che guarda all'intero ciclo della vita, come si avrà meglio l'opportunità di spiegare più avanti.

Tornando al problema del coinvolgimento degli esperti nella gestione della pandemia, si diceva che a tutti i livelli di governo, compresi, in Italia, lo Stato centrale e le Regioni, è stato necessario creare delle *task force* per supportare le autorità politiche nella valutazione dei rischi. È facile intuire quanto sia difficile individuare una soluzione normativa in grado di soddisfare i molteplici interessi, compresi quelli economici, che devono essere gestiti dalla politica con quelli sanitari in mano agli esperti. Per fronteggiare le situazioni di rischio, infatti, molte volte scienza e politica e quindi scienza e diritto non riescono ad assumere posizioni coerenti. Questa criticità è emersa anche nella gestione della campagna vaccinale e nell'adozione di misure finalizzate al riavvio delle attività produttive nel rispetto di mutevoli protocolli per il contenimento del contagio da COVID-19. Per poter gestire il rischio, quindi, in situazioni emergenziali come quella che si è verificata a seguito della pandemia, si rende necessario che gli esperti siano esterni rispetto alla politica e non l'espressione di questo o quel partito o movimento politico<sup>15</sup>. In questa stessa direzione si era già mosso il richiamato Reg. 2019/1381, che ha inserito nel reg. 178/2002 l'art. 28 par. 5 *quinquies*, in base al quale "gli Stati membri e i datori di lavoro dei membri del comitato scientifico e dei gruppi di esperti scientifici si astengono dall'impartire a tali membri, o agli esperti esterni che partecipano ai gruppi di lavoro del comitato scientifico e dei

(<sup>13</sup>) F. Albisinni, *op. ult. cit.*, 33, che richiama una serie di casi come quelli dei cetrioli spagnoli, della carne di cavallo e delle mele francesi, da cui era emersa l'inadeguatezza della comunicazione del rischio evidenziando i danni che tale inadeguatezza può causare.

(<sup>14</sup>) Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

(<sup>15</sup>) I. Canfora, *op. cit.*, 12.

*gruppi di esperti scientifici, istruzioni incompatibili con i compiti individuali di detti membri ed esperti o con i compiti, le responsabilità e l'indipendenza dell'Autorità".*

#### *4.- Quali misure per sconfiggere la pandemia: agricoltura, alimentazione e salute come pilastri per la rinascita*

Per valutare l'impatto sul comparto agroalimentare della pandemia, appare opportuno utilizzare modelli già collaudati, ed introdotti nella disciplina europea a far tempo dalla crisi della BSE. Questa crisi – come è noto – ha determinato una vera e propria rivoluzione nel diritto alimentare europeo, che a partire dal Reg. 178/2002 ha cambiato rotta rispetto al passato, per diventare una disciplina con carattere sistematico; linea confermata dai provvedimenti successivi, compreso il richiamato Reg. 2017/625 sui controlli ufficiali, che ha segnato un passaggio decisivo non solo nel processo di costruzione della disciplina, ma nella stessa determinazione dei nuovi confini dell'agrarità, estendendo l'ambito di interesse a tutto il ciclo della vita.

Entrando più nel dettaglio, possiamo dire che la Comunità europea ha aperto con il Regolamento 178/2002, una nuova stagione, nel senso dell'innovazione giuridica e della relazione di questa con l'innovazione tecnologica. Non si poteva, pertanto, nella scelta degli strumenti giuridici più idonei, che ricorrere ad una disciplina che non coinvolgesse il solo prodotto alimentare in sé e per sé ma che abbracciasse l'intera filiera.

In particolare, ancor prima del Reg. 178/2002, il legislatore europeo, con il Regolamento n. 820/1997<sup>16</sup> ha individuato come proprio ambito di intervento l'intera filiera produttiva di uno specifico prodotto, ovvero le carni bovine considerate le

vere responsabili dell'epidemia. Nel coinvolgere la parte agricola, gli strumenti adottati hanno inciso sulle regole di allevamento e più precisamente sulla nutrizione animale, per evitare che in futuro il fenomeno potesse ripetersi. Si rese, comunque, necessario evitare che i capi malati continuassero a produrre danni ed in una logica precauzionale fu introdotto un obbligo di abbattimento per tutti i capi di bestiame di una azienda, ove fosse possibile la presenza di qualche capo affetto dalla sindrome, pur in mancanza di certezze assolute. Per raggiungere l'obiettivo di ripristinare la fiducia dei consumatori<sup>17</sup>, il legislatore europeo intervenne sull'intera filiera del prodotto considerato, introducendo la c.d. "tracciabilità di prodotto" (concetto fino a quel momento ignoto al linguaggio giuridico), limitata alle carni bovine e alla ricostruzione del loro percorso. Con il Reg. 178/2002, la *tracciabilità* assumerà portata generale per tutti i prodotti, declinandosi come "tracciabilità di filiera" e coinvolgendo l'intera fase agricola della produzione. La logica entro cui si era mosso il legislatore nel '97 era già da allora basata sulla "prevenzione e gestione dei gravi pericoli e rischi derivanti dall'introduzione di innovazioni tecnologiche ..."<sup>18</sup>. Appare chiaro come sin da quel momento è stato proprio il settore dei prodotti di origine animale a suscitare maggiori preoccupazioni, specie in materia di controlli, ed è in questa direzione che il legislatore europeo si è mosso anche dopo il Reg. 178/2002 introducendo il c.d. "pacchetto igiene", caratterizzato da una particolare attenzione proprio verso questa tipologia di prodotti.

Anche il Covid-19 è una malattia di origine animale, trasmessa con ogni probabilità all'uomo tramite zoonosi dopo un mutamento di specie del virus, anche se le teorie sull'origine sono e rimarranno a lungo molteplici, in quanto rimangono in piedi, benché non dimostrate, le teorie che sostengono che il virus ha un'origine laboratoria-

<sup>(16)</sup> Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio del 21 aprile 1997 che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

<sup>(17)</sup> Cfr. I. Canfora, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di «Sicurezza Alimentare 2.0»*, cit., p. 4 ss.

<sup>(18)</sup> Sulla differenza tra "tracciabilità di prodotto" e "tracciabilità di filiera", cfr. F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 203 ss.

le. Chiaramente, gli interventi effettuati per combattere la BSE erano indirizzati su un unico prodotto responsabile della patologia, ovvero la carne bovina, mentre nel caso del COVID-19 l'origine animale è solo supposta ma non dimostrata e comunque la sua diffusione non avviene attraverso la catena alimentare che è interessata, pertanto, solo indirettamente.

Secondo alcuni studiosi, l'origine della pandemia sarebbe da rintracciare nei c.d. *wet markets*, che sebbene affascinanti si caratterizzano per la totale assenza di regole igieniche, dove animali vivi e morti stanno insieme ignorando ogni prescrizione in materia di sicurezza. Poi ancora si è parlato dei salmoni provenienti dal Canada o dalla Scozia, in cui sarebbero state trovate tracce del virus. Ma a prescindere da un orientamento di carattere generale che dovrebbe far riflettere la Comunità internazionale nel senso di imporre regole igieniche globalizzate, l'impatto del virus COVID sul comparto agroalimentare è ben più ampio rispetto alla BSE, in quanto coinvolge aspetti finora non valutati. Ad essere coinvolta, infatti, è anche la tutela ambientale, oltre che la salute pubblica, e ciò se si pensa al fatto che i Paesi asiatici sono tra i principali consumatori di animali che solitamente sono esclusi dalla catena alimentare, e che sono stati indicati da molti scienziati come i responsabili della trasmissione del virus all'uomo. Ed è qui che entra in gioco il benessere animale, ormai al centro della normativa europea. Com'è noto, infatti, solo da poco tempo in Cina i cani e i gatti sono considerati animali da affezione e perciò inadatti a diventare cibo; il che sembrava indice dell'intenzione del Governo cinese di avviarsi sulla strada suggerita dall'OMS che spingeva il Paese asiatico verso standard di sicurezza alimentare più rigorosi. Tutto ciò, tuttavia, cozzava con l'esigenza di sottrarre molti cittadini, quelli rientranti nelle fasce di reddito più basse, dalla morsa della fame. È stato, infatti, a seguito della pandemia che gli allevamenti di animali selvatici (a fini alimentari) come il "ratto del bambù" furono temporaneamente sospesi, nonostante queste attività fossero state in precedenza incoraggiate dal governo cinese per rilanciare l'economia e

risolvere il problema della fame. Chiaramente, siamo di fronte ad un caso di "incertezza scientifica" che avrebbe dovuto suggerire provvedimenti "forti e chiari", seppur provvisori, ma il governo cinese sembra si sia astenuto dal prenderli, perdendo un'occasione preziosa per tutelare alcune specie che se non fossero state coinvolte nella catena alimentare, forse non avrebbero mai trasmesso all'uomo il virus, svolgendo il ruolo di animali-ponte, sempre che la tesi dell'origine animale sia quella corretta. Posto che, a quanto sembra, la Cina è ormai, variando permettendo, fuori dalla pandemia, in Europa e negli USA sono state adottate soluzioni diverse e ciononostante sembra che la luce non sia ancora visibile. In attesa che la scienza dia i risultati sperati, i Paesi europei, tra cui il nostro, sono alla ricerca di soluzioni di breve periodo che consentano quanto meno di rallentare la curva dei contagi. La soluzione sembrerebbe risiedere nella velocità della campagna vaccinale.

## *5.- Informazione alimentare come misura di contenimento. La lotta all'obesità nel diritto alimentare europeo e la sicurezza nei luoghi di lavoro nelle aziende alimentari*

Sicuramente, per contenere gli effetti negativi del virus, sarà necessario combattere malattie spesso strettamente legate all'alimentazione come il diabete, l'obesità, l'ipertensione, le malattie cardiovascolari in genere, che possono causare a coloro che contraggono l'infezione una risposta alterata del sistema immunitario. È noto come siffatte patologie siano in molti casi legate ad una cattiva alimentazione e proprio per questo motivo esistono, a livello europeo, delle regole sulla cd. etichettatura nutrizionale che dovrebbero mettere in guardia i consumatori da quegli alimenti che possono più facilmente causarle. In questo senso si parla spesso di nutri-score, di etichette a semaforo e di tutte quelle informazioni che sono in grado di mettere il consumatore in condizione di scegliere un tipo di alimentazione quanto più possibile sana. Chiaramente si tratta di strumenti

che possono avere effetto solo a lungo termine quando il consumatore, che non è più solo quello europeo ma quello globale, potrà dirsi “educato”<sup>19</sup>. Si tratta, infatti, di un processo lungo e laborioso in quanto coinvolge non solo il legislatore italiano o le istituzioni europee bensì i Governi di tutto il pianeta che dovranno lottare contro le multinazionali che continuano a proporre sul mercato cibospazzatura, che spesso attrae il consumatore per i suoi bassi costi.

Tornando alle misure precauzionali, queste sono da assumere nell'immediato e sono fondate sull'incertezza scientifica e resta da stabilire quali possano essere più opportune al fine di contenere il più possibile la circolazione del virus. Tra le misure che potrebbero limitare i contagi collegate alla catena alimentare, si potrebbe pensare ad introdurre regole più severe sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. È noto, infatti, il caso delle diffusioni di contagi in ambienti come i mattatoi e comunque negli ambienti freddi e umidi in cui avviene la lavorazione delle carni da inserire nella GDO. È questo un settore molto delicato che vede lavoratori provenienti spesso dall'est europeo, costretti ad operare in condizioni non sicure, gli uni accanto agli altri, in ambienti chiusi. Come emerge dalle pagine di cronaca, la diffusione di focolai di COVID in aziende che si occupano di macellazione è avvenuta non solo in Italia ma anche in Paesi caratterizzati da legislazioni molto rigide sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, come la Germania ma anche fuori dall'Unione, come per esempio nel Sud Dakota (USA), diffondendo il virus non solo tra i lavoratori del settore ma anche, ovviamente in tutta la popolazione del luogo. Ad essere responsabili della trasmissione così rapida del virus sono proprio le condizioni di lavoro e ciò è testimoniato anche da un recente rapporto dell'EFFAT (Federazione Europea dei

Sindacati dei settori alimentari, agricoltura e turismo). In questi casi manca del tutto il tanto auspicato “distanziamento sociale”, finora principale mezzo per contenere il diffondersi dell'epidemia e gli operai spesso, pur consapevoli dei rischi che corrono, si vedono costretti a scegliere tra lavoro e salute propria e dei familiari<sup>20</sup>. Complice della diffusione del virus è anche il fatto che si tratta di un comparto che non si ferma neppure in periodi di lockdown, in quanto si tratta di uno di quelli classificati come “indispensabili”. E allora, quali spazi di manovra rimangono alle autorità politiche per “sconfiggere” un virus così insidioso che si insinua nella popolazione anche attraverso un così alto numero di asintomatici? Tra le misure precauzionali individuate dai governi (non solo da quello italiano) sono state scelte quelle ritenute “meno invasive”, come per esempio la chiusura di bar e ristoranti o per tutta la giornata o per parte di essa o limitando il numero di commensali che possono stare al tavolo o addirittura circoscrivendo il servizio all'asporto o alla consegna a domicilio. Che agendo in questo modo la curva dei contagi sia difficile da abbattere emerge con chiarezza, specie se si considera che proprio i locali destinati alla somministrazione di pasti e bevande erano stati destinatari di regole di contenimento molto rigide già nel mese di giugno 2020, regole cui le imprese si sono dovute adeguare per poter riaprire dopo mesi di chiusura forzata, esponendosi ad ulteriori spese per poter operare nel rispetto della legalità, evitando multe salate. Purtroppo, però, e non solo a causa del COVID, nel nostro Paese, l'espressione “ultima riforma” è sempre da evitare, in quanto l'ultima riforma è sempre la penultima atteso che non si riesce a trovare, o non si vuole trovare, la misura giusta. Sarebbe facile addebitare questa criticità all'incertezza scientifica ma sappiamo che così non è.

<sup>(19)</sup> Cfr. E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 496 ss. Cfr. altresì, A. Di Lauro, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2012, 4 s.

<sup>(20)</sup> Cfr. M. Holle, *Handling the Covid-19 pandemic for food business and consumers: have we got the right legal tools? A view from Germany*, relazione presentata al Convegno AIDA 2020, “Emergenza Covid e novità disciplinari nel settore agroalimentare, a livello internazionale, unionale e domestico”, Roma, 27 e 28 novembre 2020; la relazione può essere ascoltata all'indirizzo <https://www.aida-ifla.it/en/events/the-conference-2020/>.

L'incertezza scientifica è alla base dell'analisi del rischio, ci insegna il reg. 178/2002, e di fronte ad essa i decisori, le autorità politiche sono legittimate ad intervenire ma si tratta, ancora una volta, di scegliere tra l'efficienza del mercato, per un verso, e la salute dei cittadini, per altro e di trovare il giusto temperamento. Infatti, se le misure troppo restrittive danneggiano l'economia, e in questo caso il comparto agroalimentare è direttamente coinvolto, quelle troppo "morbide" non riescono a frenare la corsa pazzesca del virus che ha sconvolto in così poco tempo, e inaspettatamente, la vita dell'uomo, senza alcuna distinzione tra ricchi e poveri, tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, salvo che per il fatto che i Paesi più ricchi e più sensibili al problema, la campagna vaccinale è stata più veloce e massiccia. Certo, l'efficienza del sistema sanitario gioca un ruolo decisivo ma queste misure provvisorie non sembrano in grado di restituire al genere umano quella fiducia che è derivata dal severo intervento del legislatore europeo degli inizi di questo secolo quando scoppiò l'epidemia di BSE.

Per concludere, posto che le misure precauzionali non riescono, perlomeno in questo momento, ad eliminare definitivamente la pandemia, che si ripresenta in maniera sempre più insidiosa proprio quando si pensa di averla debellata con nuove varianti più contagiose del ceppo originario e non sempre coperte dai vaccini. Tra le misure, *de iure condendo*, circoscrivendo il discorso al

comparto agroalimentare, ad avviso di chi scrive bisogna incentivare quelle che mirano a rivedere il regime alimentare, scoraggiando il più possibile il consumo di cibi spazzatura o comunque di alimenti che hanno un alto contenuto di zuccheri o che possono in qualsiasi modo contribuire al sorgere delle patologie che rappresentano un maggior pericolo per chi contrae questo virus.

Come emerge dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *"Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente"* del 20 maggio 2020, specie a seguito della pandemia COVID-19 e della conseguente recessione economica, diventa di fondamentale importanza il passaggio ad 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. Posto che la pandemia ha ribadito la necessità di mantenere noi stessi e il pianeta in buona salute, si rende indispensabile migliorare gli stili di vita, la salute e l'ambiente.

In questa logica non solo il principio di precauzione diventa cruciale nella strategia di breve periodo (misure provvisorie), ma gli esseri umani vogliono sentirsi più vicini agli alimenti che consumano<sup>21</sup>, e chiedono alimenti e che provengano da fonti sostenibili. In questa logica, continua la

(<sup>21</sup>) Cfr. la Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, p.2. Sui nuovi modelli che vanno emergendo nei mercati agroalimentari, v. le relazioni discusse durante il Convegno annuale dell'AIDA del 2020, che possono essere ascoltate sul sito <https://www.aida-ifla.it/en/events/the-conference-2020/>: L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*; L. Russo, *Emergenza Covid e Politica agricola comune*; M. Goldoni, *Green Deal e sicurezza alimentare, fra COVID e Riforma della PAC*; A. Jannarelli, *Mercati agricoli e alimentari, concorrenza e dematerializzazione: i nuovi scenari*; P. Borghi, *Green Deal, sistema alimentare e sostenibilità: una visione olistica*; G. Brunori, *Green Deal, sostenibilità e resilienza dei sistemi agro-alimentari: oltre la Pac?*; I. Canfora, *I mercati agroalimentari tra globale e locale ai tempi dell'emergenza covid*; S. Bolognini, *Comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare: Green Deal e sostenibilità*; G. Spoto, *Blockchain e IoT nel mercato agroalimentare innanzi all'emergenza COVID*; L. Paoloni, *Nuovi paradigmi nell'agroalimentare in epoca di emergenza*; A. Musio, *Stato di emergenza e principio di leale collaborazione*; A. e A. Artom, *Integratori alimentari al tempo del Covid-19: luci ed ombre*; F. Aversano, *Cibo e assicurazione in tempi di emergenza*; E. Sirsi, *Emergenza e innovazione tecnologica in agricoltura e nell'alimentare*; M. Gioia, *Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da COVID-19*; M. Giuffrida, *Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: alcune prime conclusioni; ed in prospettiva comparatistica, ivi*, M. Holle, *Handling the covid-19 pandemic for food businesses and consumers: have we got the right legal tools? - a view from Germany*; Yangyao Yu – Edison Tang, *China's new rules for agricultural products In Covid-19 - A newly enforced certificate system*; M. T. Roberts, *How Law and Governance can facilitate the Harnessing of Innovation and Technology to build Resiliency In the Food Supply Chain – In The United States and Globally*; T. Georgopoulos, *Emergency Wine Law in France under Covid-19: is anything more definitive than the temporary?*; M. Cloutier, *Exogenous shocks to the Canadian agrifood system amid the Covid- 19 pandemic: Retrospective et prospective issues*;



Commissione, si rende necessario innalzare gli standard a livello mondiale anche per evitare l'esportazione di pratiche non sostenibili e non adeguatamente rispettose della salute umana che oggi diventa il tema centrale nelle nuove strategie post COVID-19. La stessa Commissione, anche al fine di combattere la pandemia, spinge affinché i consumatori europei abbiano gli strumenti necessari per compiere scelte alimentari consapevoli, sane e sostenibili, ed a tal fine auspica il potenziamento degli strumenti di etichettatura nutrizionale e di possibili modalità per l'armonizzazione delle dichiarazioni ambientali volontarie e per la creazione di un quadro per l'etichettatura di sostenibilità, che insieme ad altre iniziative pertinenti contempli gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari.

È ancora una volta una corretta e responsabile informazione alimentare che può contribuire a indurre il consumatore a tenere un'alimentazione altrettanto corretta e ad evitare, quanto più possibile, l'obesità intesa come patologia tipica della società del benessere e già causa, nel 2017 (in tempi non sospetti) di moltissimi decessi, circa 950.000 in ambito UE dovuti a cattive abitudini alimentari, a malattie cardiovascolari e a tumori (cfr. Comunicazione Comm. p. 15)<sup>22</sup>. Ovvio è, tuttavia, che per perseguire questa strategia bisogna intervenire sulle abitudini alimentari a partire dall'infanzia, in quanto la scienza ci ha dimostrato che un bambino con problemi di obesità ha possibilità molto alte di diventare obeso anche da adulto e di contrarre proprio quelle co-morbilità responsabili, nella gran parte dei casi, delle morti dei pazienti che contraggono il COVID-19, tra cui anche, oltre a quelle indicate, le patologie cardiocircolatorie, l'ictus e alcuni tumori che incrementano i costi per i SSN e contribuiscono in molti casi, a "mandare

in affanno" gli ospedali e soprattutto le tanto discusse terapie intensive. Ovvio è, pertanto, che una strategia di contenimento nel lungo periodo di queste malattie contribuirà a rendere meno problematica la convivenza con questo nuovo virus. In questa lotta che mira a garantire un livello elevato di tutela della vita e della salute umana non si può non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali a partire da quelli locali, per poi passare alle Regioni, agli Stati nazionali, all'UE senza trascurare l'intera comunità mondiale che solo attraverso un'azione congiunta possono riuscire a raggiungere il tanto auspicato obiettivo. Per far ciò non si può non utilizzare il noto principio della leale collaborazione che non a caso investe tanto la dimensione sovranazionale che quella interna<sup>23</sup>.

In sintesi, il principio di precauzione nella lotta alla pandemia può essere recuperato non solo con riferimento al comparto agroalimentare, ma a differenza di quanto è accaduto a proposito della BSE che lo ha "traghetato" (grazie alla Corte di Giustizia) dal diritto ambientale, leggendolo stavolta in una dimensione che include necessariamente i profili ambientali posto che, come ha sottolineato la Commissione europea nel maggio 2020, "una migliore protezione degli ecosistemi naturali, unita a sforzi volti a ridurre il commercio e il consumo di specie selvatiche, contribuirà a rafforzare la resilienza in vista di eventuali future malattie e pandemie" e soprattutto, cosa di cui c'è ancor di più bisogno, "a prevenirle."

## ABSTRACT

*Il principio di precauzione costituisce un criterio che guida l'azione del legislatore europeo nelle*

M. Ferrari, *Managing the Covid emergency in the global food market: the role of private regulation*. Le relazioni di L. Costato, F. Albinini, M. Ferrari, L. Russo, Yangyao Yu, G. Spoto, A. e A. Artom, M. Gioia, M. Giuffrida sono pubblicate in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2021.

<sup>(22)</sup> Cfr. S. Bolognini, *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in *Scritti in onore di L. Costato*, 2014, 46.

<sup>(23)</sup> In argomento v. A. Musio, *Stato di emergenza e leale collaborazione tra enti e nei rapporti tra privati*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2020, 5.

*azioni a contrasto delle criticità che si sono generate a seguito di epidemie e pandemie a partire dalla BSE. Il contributo si propone di individuare il percorso compiuto dalle istituzioni europee sin da quando il principio in esame è stato codificato dall'art. 7 della GFL. In questa logica si affronta altresì il ruolo svolto dall'emergere e dall'affermarsi dell'innovazione tecnologica, che nel caso della BSE ha dato origine alla crisi ed ha determinato la reazione a livello normativo. Correlato al principio di precauzione è il ruolo dell'informazione e quello della trasparenza nella gestione della crisi. Specie la trasparenza ha acquisito nel quadro evolutivo del diritto alimentare europeo una funzione cruciale, come emerge dal reg. 2019/1381. Benché questi provvedimenti siano tutti anteriori alla pandemia da COVID-19, non si può fare a meno di notare come il legislatore europeo abbia già prima di essa individuato una serie di strumenti che si sono poi rivelati in grado di far fronte ad una situazione emergenziale. Non può non ricordarsi, in questa direzione, il reg. 2017/625. Ma è proprio grazie ad un'informazione quanto più possibile completa che il consumatore sarà in grado di difendersi dalle insidie dell'emergenza, come dimostrano le norme sull'etichettatura nutrizionale che mette in guardia il consumatore dai cibi che possono indurre obesità e altre co-morbidità in grado di rendere più alto l'indice di letalità del COVID-19. È così che la precauzione, l'informazione e la trasparenza sono legate da un fil rouge che ne fa una delle armi per combattere la pandemia.*

*The precautionary approach is a criterion that guides the action of the European legislator in actions to counter the critical issues that have arisen as a result of epidemics and pandemics starting from BSE. The paper aims to identify the path taken by the European institutions since the principle in question was codified by art. 7 of the GFL. This logic also addresses the role played by the emergence and affirmation of technological innovation which in the case of BSE gave rise to the crisis and triggered the regulatory reaction. Related to the precautionary principle is the role of information and that of transparency in crisis management. In particular, transparency has acquired a key function in the evolutionary framework of European Food Law, as emerges from reg. 2019/1381. In fact, these measures are all prior to the COVID-19 pandemic, but it must be underlined that the European Union has already, before it, identified a series of tools that have proved to be able to cope with an emergency situation; this is the case of reg. 2017/625. The consumer will be able to protect himself from emergencies only with complete information, as demonstrated by the rules on nutritional labeling that warn the consumer on foods that can induce obesity and other co-morbidities, able to make the lethality index of COVID-19 higher. The result is that precaution, information and transparency are linked by a common thread that makes them effective weapons to fight the pandemic.*

□