

Dal nuovo HACCP Codex al Reg. (UE) 382/2021: tra criticità e nuove prospettive

Alessandra Tommasini

1.- Sicurezza alimentare, sviluppo sostenibile, One Health. La necessaria correlazione tra cibo, ambiente, clima e salute

Con l'emanazione del Reg. (CE) 178/2002, la Commissione ha iniziato un percorso, evidentemente non ancora concluso, per garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti e per fare fronte alla crescente sfiducia dei consumatori, anche attraverso informazioni chiare e trasparenti. Il suddetto provvedimento, come è ben noto, ha stabilito i principi generali della legislazione alimentare, successivamente integrati dal c.d. pacchetto igiene¹, mediante cui sono state individuate le attività che chi opera nel settore ha l'obbligo di porre in essere affinché il cibo destinato all'im-

missione in commercio sia sicuro dal punto di vista qualitativo, organolettico ed igienico.

Nei vent'anni trascorsi dal Reg. (CE) 178/2002 ad oggi sono state intraprese nuove sfide a livello sia internazionale sia europeo che hanno contribuito a determinare parziali modifiche e/o revisioni della normativa, rendendo ancora più complessa e articolata la legislazione sulla sicurezza alimentare. Il riferimento è, innanzi tutto, al programma d'azione Agenda 2030², volto al raggiungimento di ben precisi obiettivi in materia di sviluppo sostenibile³, tra cui: il contrasto al cambiamento climatico, l'eliminazione della fame, la realizzazione di consumi e produzioni responsabili. Funzionale all'attuazione di Agenda 2030 è, poi, il Green Deal, un insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione Europea nel mese di dicembre 2019 tramite cui si intendono perseguire la neutralità climatica⁴ entro il 2050, l'attuazione di sistemi alimentari più sostenibili (strategia *From farm to fork*), nonché la protezione delle risorse naturali fragili del nostro Pianeta (tra cui, biodiversità e impollinatori).

In questo contesto, è stata riscritta anche la nuova PAC 2023-2027⁵ che -tra l'altro- subordina l'erogazione di finanziamenti al rispetto delle normative internazionali ed europee in materia di

(¹) In dottrina, sull'argomento, tra i tanti, v. A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, p. 62 ss.; C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011, p. 183 ss.; A. Clerici, V. Rubino, *La nuova disciplina comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2005; A. Forti, *Intorno alla nuova disciplina in materia di igiene di alimenti*, in M. Goldoni - E. Sirsi (a cura di), *Regole dell'agricoltura e regole del cibo*, (Atti del Convegno di Pisa 7-8 luglio 2005), Pisa, 2005, p. 325; L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, in *Dir. giur. agr.*, 2004, p. 735.

(²) Agenda 2030, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, ingloba 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, inquadrati in un più ampio programma d'azione, per un totale di 169 «target» o traguardi. Agenda 2030 segue ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) e comprende finalità comuni a tutti i Paesi ed a tutti gli individui, con lo scopo di condurre il mondo sulla strada della sostenibilità.

(³) C. Giannino, *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Riv. giur. mezz.*, 2021, p. 701-723.

(⁴) Il cambiamento climatico, che ha già colpito l'Europa e l'intero Pianeta, sta progressivamente determinando la perdita della biodiversità, incendi boschivi, diminuzione dei raccolti e aumento delle temperature, con un impatto negativo anche sulla salute delle persone. Con l'accordo di Parigi (strumento giuridicamente vincolante nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici) stipulato il 12 dicembre 2015 in occasione della Conferenza sul clima, l'UE si era inizialmente impegnata a ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas serra almeno del 40% rispetto ai livelli del 1990. Nel 2021, l'UE ha -poi- reso giuridicamente vincolante la neutralità climatica entro il 2050, fissando, tuttavia, un obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030. Sull'argomento, C. Carraro, M. Davide, *La difficile strada che passa per Parigi*, in *Equilibri*, n. 2, Il Mulino, 2015, p. 223-232; C. Carraro, A. Mazzai, *Il clima che cambia. Non solo un problema ambientale*, in www.ilclimachecambia.it, 2015.

(⁵) M. R. Pupo D'Andrea, *Il punto sulla riforma della PAC dopo il 2020*, in *Agriregionieuropa*, anno 15, n° 56, Mar 2019; F. Sotte, *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale - *Agricalabriaeuropa*, n. 1, Ott. 2021.

clima, per il cui cambiamento vi è una crescente e generalizzata preoccupazione pubblica; introduce premi per pratiche più rispettose dell'ambiente sia nel quadro dei pagamenti diretti (con un nuovo tipo di sostegno per le misure verdi: i c.d. «regimi ecologici»), sia nell'ambito dello sviluppo rurale. Al fine di maggiormente valorizzare le specificità locali, senza compromettere la complessiva natura «comune» della politica, la riformata PAC ha -peraltro- consentito agli Stati membri di elaborare autonomamente piani strategici adeguati alle loro esigenze e in linea con gli obiettivi dell'UE.

I preoccupanti cambiamenti climatici e la pandemia da Sars-Cov-2 hanno, inoltre, reso indispensabile rivalutare l'approccio, meglio noto come «*One Health*», delineato quasi cinquant'anni fa da un *green paper* canadese che, con una svolta rivoluzionaria per l'epoca, per proteggere la salute⁶, rappresentava un modello fondato sul coordinamento tra biologia umana e animale, ambiente ed ecosistemi, stile di vita e organizzazione sanitaria. In concreto, per massimizzare l'impatto su sviluppo sostenibile e benessere, «*One Health*⁷» propone una gestione integrata basata sulla piena consapevolezza che la salute umana non

può essere disgiunta da quella animale e vegetale oltre che da tutti i fattori che rendono possibile la vita nel nostro pianeta.

Recentemente, anche il Costituente italiano ha avvertito l'esigenza di dovere ulteriormente intervenire sulla questione -piuttosto risalente- del possibile conflitto fra diritto alla salute e altri interessi e/o diritti economici. Tanto è vero che, con l. 11 febbraio 2022, n. 1⁸, ha, per un verso, inserito -tra i principi fondamentali della Carta Costituzionale- la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche a vantaggio delle future generazioni, prevedendo -inoltre- che «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali⁹» (art. 9¹⁰, 3° comma); per altro, disposto che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41). Il terzo comma di tale articolo, inoltre, vede l'inclusione dei «fini ambientali» accanto a quelli «sociali» verso cui può essere indirizzata e coordinata l'attività economica, confermando -così- la rilevanza costituzionale dell'ambiente come bene giuridico unitario¹¹ e ribadendo la prevalenza -nel nostro sistema giuridico- dell'interes-

⁽⁶⁾ *One Health* era stato posto alla base di famosi (ma, raramente, implementati) documenti di strategia sanitaria proposti dall'OMS (Dichiarazione di Alma Ata del 1978, Carta di Ottawa del 1986, Salute 2020 del 2012, Dichiarazione di Shanghai del 2016). Pur essendo state riconosciute ufficialmente dalla maggioranza dei Ministeri della salute europei, dalla Commissione Europea e da varie organizzazioni internazionali, queste raccomandazioni dell'OMS, purtroppo, sono state disattese oppure solo parzialmente adottate per volontà politica o per scarsa capacità di gestire cambiamenti nelle decisioni con impatto sullo sviluppo e la salute pubblica.

⁽⁷⁾ La nuova definizione di *One Health* è stata sviluppata dal gruppo *One Health High Level Expert Panel* (OHHLEP) ed è stata fatta propria dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), dall'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE), dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e dall'Organizzazione mondiale della sanità (WHO) che la renderanno operativa nel prossimo piano globale di azione per la salute. L'approccio mobilita molteplici settori, discipline e comunità per promuovere il benessere, la necessità collettiva di acqua, di energia e aria pulita, di alimenti sicuri e nutrienti; per affrontare le minacce alla salute e agli ecosistemi; per intervenire sul cambiamento climatico e contribuire allo sviluppo sostenibile.

⁽⁸⁾ L. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

⁽⁹⁾ L'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'UE precisa che: «[...] l'Unione e gli Stati membri devono, poiché gli animali sono esseri senzienti, porre attenzione totale alle necessità degli animali, sempre rispettando i provvedimenti amministrativi e legislativi degli Stati membri relativi in particolare ai riti religiosi, tradizioni culturali ed eredità regionali». L'importanza di questa norma consiste nel riconoscere dignità agli animali che, pertanto, non vengono più considerati alla stregua di cose.

⁽¹⁰⁾ Sulla diretta connessione della sicurezza della filiera alimentare al benessere degli animali, v. L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, p. 37 ss.; F. Albinini, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, ivi, p. 9 ss.; A. Musio, *Regimi alimentari nel rispetto del benessere animale*, ivi, p. 91; F. E. Celentano, *Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea*, ivi, p. 79 e ss.; F. Aversano, *Sulla tutela multilivello dell'animale tra istanze punitive e disciplina agroalimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2021, p. 19 ss.

⁽¹¹⁾ La modifica è in linea con la normativa europea e, più precisamente, con la Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata -una prima volta- il 7 dicembre 2000 a Nizza e, una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, da Parlamento, Consiglio e Commissione) che, all'art. 37, ha stabilito che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il

se pubblico su quello privato.

La libertà di avviare un'attività economica nell'ambito della filiera alimentare, potendosi articolare in molteplici iniziative (dal diritto di produrre cibo biologico¹² o contenente ogm; a Km zero, oppure, ancora, per la grande distribuzione organizzata, etc..), deve essere contemperata con altri interessi costituzionali potenzialmente confliggenti. In tal caso, è pacifico che le esigenze sanitarie (collettive e individuali), in quanto superiori, rappresentino -comunque- un limite all'attività economica privata che dovrà essere svolta nel rispetto dell'utilità sociale e dei fini ambientali, oltre che della sicurezza del singolo.

Dalle strategie programmate a livello globale e dal quadro legislativo in continua evoluzione emerge -evidentemente- la stretta connessione tra salute, sistema agroalimentare, ambiente e cambiamenti climatici¹³, trattandosi di fattori che -inevitabilmente- si influenzano l'uno con l'altro. Produzioni e trasformazioni di prodotti agricoli che si realizzano nel rispetto dell'ambiente non garantiscono solo cibo nutrizionalmente sano, legato alle tradizioni locali, equo e accessibile a tutti, ma, anche, una bassa impronta in termini di uso del suolo, ridotte emissioni di carbonio e azoto, conservazione della biodiversità e degli ecosistemi. In considerazione del fatto che le risorse naturali ed energetiche della terra non sono illimitate, è necessario orientarsi verso un'economia sostenibile o «circolare¹⁴» (c.d. *blue economy*) che non solo le rispetti, ma le recuperi e le rigeneri, in funzione di uno sviluppo che punti al profitto senza danni per l'ambiente e per le gene-

razioni future.

2.- *Informazioni e trasparenza: a vent'anni dal reg. (CE) 178/2002, la normativa tutela efficacemente il consumatore?*

La tematica della sicurezza, nelle sue principali declinazioni (degli approvvigionamenti, igienico-sanitaria, informativa), non può che essere riletta alla luce delle strategie perseguite a livello internazionale ed europeo che hanno, inevitabilmente, contribuito a modificare, pur con risultati -talvolta- incerti, la normativa emanata.

Tra gli aspetti fondamentali che attengono alla sicurezza, l'informazione ha sempre rivestito un ruolo di primaria importanza poiché, oltre a riguardare questioni igienico-sanitarie (sistema di tracciabilità), è funzionale a garantire scelte consapevoli anche ai fini della valutazione e prevenzione dei rischi derivanti da un uso normale o ragionevolmente prevedibile del prodotto. In questa direzione, come è ben noto, il legislatore europeo è intervenuto, inizialmente, con il Reg. (UE) 1169/2011, con cui ha operato un riassetto della normativa previgente e consolidato in un unico testo le precedenti norme di carattere generale sulla pubblicità, etichettatura (anche nutrizionale) e indicazione degli allergeni. Più in particolare, ha introdotto, tra l'altro, un sistema più complesso rispetto a quello individuato in precedenza dalla dir. 2000/13/CE sull'indicazione obbligatoria in etichetta del Paese d'origine o del luogo di provenienza¹⁵ (eventualmente, anche dell'ingrediente

miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Anche il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), all'art. 191, definisce la politica comunitaria con riferimento all'ambiente, individuando gli obiettivi da raggiungere.

(¹²) L. Viganò, R. Meo, *Agricoltura biologica e sostenibilità nella programmazione 2023-2027*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale – *Agricalabrieuropa*, n. 2, Nov. 2021.

(¹³) A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2022, p. 54 ss.

(¹⁴) F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 1 marzo 2017, p. 163.

(¹⁵) R. Franco, *L'etichettatura dei prodotti alimentari: il 'luogo di provenienza', il 'paese d'origine', la 'sede dello stabilimento di produzione', la 'sede dello stabilimento di confezionamento'. L'anagramma di un problema senza fine?*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2019, p. 27 ss.; F. Albinetti, *L'origine dei prodotti alimentari e la Corte di giustizia: un'irrisolta incertezza*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 53.

primario), nel caso in cui l'omissione possa indurre in errore (art. 26), secondo le modalità di cui al Reg. (UE) 775/2018¹⁶. Per quanto l'iniziale intento del legislatore fosse quello di tutelare ulteriormente il consumatore, il Reg. (UE) 1169/2011 ha sollevato, per la poca chiarezza, numerose perplessità e dubbi, rimasti ancora irrisolti (pure a seguito della emanazione del regolamento di esecuzione), che hanno alimentato dibattiti e controversie sulla sua reale portata informativa.

Non vi è dubbio, poi, che anche la comunicazione, se svolta nella prospettiva della sostenibilità (come proposto nell'ambito della strategia *From farm to fork*), può fornire un contributo fondamentale nella creazione di catene del valore circolari, attraverso l'implementazione di etichette *green*¹⁷ (ad esempio, biodegradabili, compostabili e riciclabili) e imballaggi *eco-friendly*, progettati e realizzati con una gamma di materiali che generano meno rifiuti durante il loro ciclo di vita e che riducono le emissioni di anidride carbonica, con l'effetto di mitigare i cambiamenti climatici. Tuttavia, per quanto si tratti di strumenti e/o modelli auspicabili, risultano ancora incerte le modalità attraverso cui l'Unione Europea intenderà armonizzare la disciplina dell'etichettatura «sostenibile» dei prodotti alimentari, garantendo trasparenza ed evitando il rischio di «*green washing*¹⁸» (o c.d.

ecologismo di facciata).

Il tentativo probabilmente più riuscito per aumentare il livello di trasparenza nella filiera alimentare è stato -nel tempo- posto in essere dal Reg. (UE) 625/2017¹⁹ (abrogativo dei Regg. (CE) 854/2004 e 882/2004) che, in un unico complesso testo normativo, comprende le disposizioni relative ai controlli sui prodotti alimentari, sulla salute e benessere degli animali, sulla sanità delle piante, sui prodotti fitosanitari, con un'area applicativa talmente ampia da interessare l'intero ciclo della vita, vegetale e animale, in una prospettiva sistemica²⁰.

La diffusione, almeno una volta all'anno, dei risultati dei controlli effettuati, nonché delle informazioni sul livello di conformità delle singole imprese (purché i criteri di *rating* siano oggettivi, equi, coerenti e pubblici) contribuisce a trasmettere ai consumatori sicurezze legate alla stabilità e trasparenza delle stesse ispezioni²¹. Rispetto al Reg. (CE) 178/2002, che legava l'informazione al rischio (art. 10), la novità del Reg. (UE) 625/2017 è rappresentata dal generale obbligo di informazione sui controlli effettuati, sui soggetti controllati e sulle non conformità rilevate, indipendentemente dalla esistenza di allarmi o pericoli per la salute (art. 11).

Non poche perplessità suscita, invece, la reale portata innovativa del più recente Reg. (UE)

⁽¹⁶⁾ Regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione, del 28 maggio 2018, recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento.

⁽¹⁷⁾ B. Rocchi, M. Gabbai, *I consumatori e l'etichettatura ambientale dei prodotti alimentari: un'indagine esplorativa*, in *Agriregionieuropa*, anno 8, n. 30, Set 2012.

⁽¹⁸⁾ Nel quadro del Green Deal europeo e del nuovo piano d'azione per l'economia circolare, in data 30 marzo 2022, è stata presentata una proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio (COM(2022) 143 final) che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione. Le nuove regole presentate dalla Commissione europea mirano a proteggere meglio i consumatori contro le false dichiarazioni in materia di protezione dell'ambiente e introducono un divieto sul *greenwashing* e l'obsolescenza pianificata.

⁽¹⁹⁾ Il provvedimento in questione ha ampliato l'ambito di applicazione dei controlli che sono programmati con frequenza adeguata, in base alla valutazione del rischio; sono svolti senza preavviso; previsti in ogni settore e proporzionati alla grandezza e tipologia di attività. Tra le novità, ha introdotto la possibilità per l'operatore del settore alimentare di richiedere, a sue spese, una controperizia alle analisi e campionamenti effettuati dall'organo di controllo. Sul Reg. (UE) 625/2017, v. L. Carrara, *Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali: un percorso innovativo ma non concluso*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.4-2020, p. 37 ss.

⁽²⁰⁾ F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2018, p. 16; G. Pisciotta, *Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa e atti delegati*, ivi, p. 37 ss.

⁽²¹⁾ S. Carmignani, *Controlli e informazione al pubblico*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2018, p.42.

1381/2019²², applicato dal 27 marzo 2021, che, nel ridisegnare il ruolo dell'EFSA nel processo di analisi del rischio²³, avrebbe dovuto incidere sulla necessità di una comunicazione²⁴ in linea con i più elevati standard di trasparenza dell'UE.

Tra le novità, emerge -per l'appunto- la necessità di fornire una comunicazione del rischio efficace ed efficiente, che sia trasparente, ininterrotta e inclusiva, assicurando l'opportuna partecipazione dei consumatori, delle imprese alimentari e mangimistiche, della comunità accademica e di tutte le parti interessate. Il Reg. (UE) 1381/2019, attraverso lo strumento del c.d. piano generale di comunicazione, volto a garantire un dialogo aperto tra gli attori coinvolti nel processo di analisi del rischio, mira ad accrescere la conoscenza e la comprensione di tutte le questioni che possono emergere, ivi comprese le eventuali divergenze nella valutazione scientifica, nonché ad assicurare la coerenza e la chiarezza nella formulazione delle raccomandazioni e delle decisioni per la gestione del rischio²⁵ stesso.

Il suddetto provvedimento, almeno ad una prima riflessione, sembra volere assegnare prevalenza

alla trasparenza nella circolazione delle informazioni rispetto alla protezione di altri valori, quale quello alla riservatezza dell'imprenditore²⁶, a meno che quest'ultimo non dimostri che -dalla eventuale divulgazione di dati- deriverebbe un danno significativo per i suoi interessi²⁷. In mancanza di una specificazione se la «significatività» debba essere intesa in una dimensione quantitativa (entità del danno) e/o qualitativa (natura del danno), emerge, tuttavia, come l'operatività dell'art. 39 del Reg. (CE) 178/2002, come modificato dall'art. 1 del Reg. (UE) 1381/2019, resti legata alla sussistenza di differenti soglie di rilevanza, suscettibili, pertanto, di molteplici interpretazioni²⁸, con l'effetto di penalizzare il diritto all'informazione del cittadino. Sotto altro aspetto, poi, tale diritto potrebbe risultare non pienamente garantito stante che il regolamento (UE) 1381/2019 sembra piuttosto perseguire la trasparenza attraverso la massima circolazione di dati, notizie, studi, pareri, senza poi preoccuparsi che sia verificata la effettiva comprensibilità delle comunicazioni in funzione di scelte consapevoli. Sorge concretamente la perplessità che il proposito di rafforzare le strate-

(²²) Reg. (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, sul quale v. i contributi presentati nel corso del Convegno AIDA di Portici dell' 11-12 ottobre 2019, pubbl. in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019 e n. 4-2019.

(²³) Il nuovo regolamento consente ai cittadini di avere accesso agli studi scientifici e alle informazioni presentate all'EFSA già nelle prime fasi del processo di valutazione del rischio; prevede che l'Autorità Europea sia messa al corrente di tutti gli studi commissionati in un dato settore e che le aziende -che presentano domande di autorizzazione- trasmettano tutte le informazioni attinenti; conferisce alla Commissione europea la possibilità di chiedere all'EFSA di commissionare studi ulteriori.

(²⁴) M. Ferrari, *Comunicazione del rischio e comunicazione scientifica: spunti per un'analisi interdisciplinare e comparata*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n.3-2019, p. 62 ss.

(²⁵) Il Reg. (UE) 2019/1381 è stato emanato, tra l'altro, con l'obiettivo di chiarire la distinzione tra pericolo e rischio, percepita dal pubblico dei consumatori in maniera ambigua. Richiamando la definizione di cui all'art. 3 Reg. (CE) 178/2002, il pericolo (agente patogeno, sia esso chimico, biologico o chimico, contenuto in un alimento o in un mangime) è una situazione suscettibile di produrre un effetto nocivo per la salute, evolvendo verso un danno; il rischio è, invece, caratterizzato da un'ambivalenza in cui pericolo e danno costituiscono esiti ipotetici. Per un'analisi delle nuove definizioni di rischio e pericolo F. Albisinni, *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, in *European Food and Feed Law Review*, 2019, 2, p. 118, 124-125; nonché Id., *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, cit., p. 11, 23-24.

(²⁶) L'art. 1 Reg. (UE) 1381/2019, nel modificare l'art. 39 del Reg. (CE) 178/2002, restringe il diritto alla riservatezza a nominate fattispecie quali il segreto su processi di fabbricazione, legami commerciali, informazioni sulle fonti di approvvigionamento o strategie commerciali, la composizione quantitativa.

(²⁷) Resta fermo che l'Autorità può -comunque- divulgare tali informazioni «qualora sia essenziale agire urgentemente per tutelare la salute umana, animale o l'ambiente» (art. 39, par. 4, lett. a).

(²⁸) In tal senso, S. Carmignani, *Trasparenza e analisi del rischio. Alcune osservazioni a margine del reg. (UE) 1381/2019*, in *Persona e Mercato*, 2021/1, p. 104, osserva che, privilegiare l'interpretazione comune o tecnica/statistica della significatività del danno, significa restringere o ampliare l'area di azione del diritto alla riservatezza. Sull'argomento, v. anche I. Canfora, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di «Sicurezza Alimentare 2.0»*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 4 ss.; A. Germanò, *La trasparenza nella comunicazione del rischio: il Reg. 2019/1381*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, p. 102 ss.

gie di comunicazione sia volto ad aumentare la credibilità dell'EFSA agli occhi dei consumatori, piuttosto che a tutelare effettivamente i loro diritti alla salute e all'informazione. Del resto, tale sensazione appare confermata anche dai considerando 12 e 18 del Reg. (UE) 1381/2019 che riconoscono rispettivamente come la trasparenza, oltre ad essere garanzia di indipendenza delle valutazioni scientifiche dell'Autorità, serva ad assicurare e migliorare la sostenibilità delle sue competenze nonché l'efficienza delle sue azioni. In questa prospettiva, sembra che la trasparenza delle comunicazioni sia diretta alla collettività dei consumatori solo nella misura in cui essa risulti funzionale agli interessi dell'Autorità Europea ed a riconoscerle maggiore legittimità nello svolgimento del suo ruolo. L'impressione è che il Reg. (UE) 1381/2019 soltanto apparentemente sia finalizzato a rendere più trasparenti le informazioni ed a migliorare la condivisione consapevole delle soluzioni accolte, nel rispetto di principi e scelte di indubbio rilievo collettivo. Il sospetto è che l'aver sottolineato il profilo della trasparenza sia -piuttosto- funzionale a sviare l'attenzione dalla gestione degli inevitabili conflitti di interesse tra imprese, soggetti coinvolti nella fase di gestione del rischio e consumatori, con la conseguenza che resterebbe ancora una volta penalizzato il diritto ad una informazione chiara, comprensibile e adeguata, e, dunque, l'effettività dell'intero provvedimento normativo²⁹.

3.- *Segue –Codex Alimentarius e nuovi standard internazionali sull'igiene degli alimenti*

Se la disciplina sulle informazioni ai consumatori e sulla trasparenza della filiera non sembra avere raggiunto risultati del tutto convincenti; più efficace, seppur non completamente esente da qualche criticità, appare la normativa emanata successivamente al Reg. (CE) 178/2002 con riguardo ai profili igienico-sanitari degli alimenti.

Sul punto, nuove indicazioni sono pervenute dal *Codex Alimentarius*³⁰ che ha sempre dettato linee guida standardizzate a livello internazionale che, per quanto volontarie, sono state e sono utilizzate come base per la legislazione sanitaria da adottare a livello nazionale. Non a caso, era stato inizialmente il suddetto *Codex* ad avere previsto il processo di analisi del rischio³¹, poi recepito dal Reg. (CE) 178/2002 e divenuto uno dei principi fondamentali della legislazione alimentare europea.

Già a decorrere dal 2016, nei più importanti consessi in materia di sicurezza alimentare³², si era avvertita la necessità di dovere ulteriormente intervenire per rendere le procedure di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti maggiormente efficaci sotto il profilo igienico sanitario, nonché per evitare che esse fossero volte a soddisfare solo apparentemente e teoricamente le richieste dei consumatori.

Nel mese di settembre 2020, la Commissione *Food Hygiene del Codex Alimentarius* ha pubbli-

⁽²⁹⁾ Sugli inevitabili limiti che il modello costituito dall'analisi del rischio continua a presentare, v. A. Jannarelli, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il reg. 1381 del 2019*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, p. 12 ss.

⁽³⁰⁾ Il *Codex Alimentarius* è un'iniziativa congiunta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS); ha il compito di proteggere la salute dei consumatori e di assicurare pratiche corrette nel commercio alimentare internazionale.

⁽³¹⁾ Sull'argomento, v. L. Gradoni, *Commento all'art. 6 del regolamento 178/2002*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (reg. n. 178/02/CE del Parlamento europeo e del Consiglio)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 198 ss.; L. Costato, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2007, p. 12 ss.; Id., *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011, p. 41 ss.; F. Di Porto, *Regolazione del rischio, informazione e certezza giuridica*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011, p. 34 ss.; L. Salvi, *L'analisi del rischio*, in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, CEDAM, X ed., 2022, p. 80 ss.

⁽³²⁾ Con Comunicazione (2016/C 278/01), la Commissione Europea ha fornito indicazioni per aggiornare i sistemi di gestione per la sicurezza alimentare riguardanti i programmi di prerequisiti (PRP) e le procedure basate sui principi del metodo HACCP. In Italia, sempre nello stesso anno, il team di ESI, insieme con l'allora Direttore della più importante Associazione di Categoria Statunitense (la GMA), il Dr. Brian Bedard, affrontava queste tematiche, pubblicando un articolo dal titolo *Cultura della sicurezza alimentare: comprenderla, implementarla, misurarla*, in *Alimenti&Bevande*, n. 4/2016.

cato una nuova revisione del Codice di Buone Prassi relativo ai «Principi generali di igiene degli alimenti» (documento «CXC 1-1969-2020»). Oltre alla modifica generale del testo e della numerazione dei capitoli, è stato rivisto l'allegato al documento che si occupa del sistema HACCP e fornisce linee guida per la sua applicazione; introdotto il concetto di validazione del piano HACCP che, dopo essere stato implementato, dovrà essere verificato periodicamente; nonché, inserito un riferimento ad un documento del Codex per la ratifica delle misure di controllo³³.

Il documento revisionato ha sottolineato per la prima volta -in maniera netta ed incisiva- la distinzione esistente tra i programmi di prerequisiti (PRP) (inclusivi delle buone pratiche igieniche, agricole e di fabbricazione, di altre procedure come la formazione e la tracciabilità) e l'HACCP, chiarendo la relazione tra loro intercorrente come uno degli obiettivi della modifica stessa del Codex. Ha, tuttavia, proposto un approccio integrato tra la preventiva e preparatoria attuazione di tutti i prerequisiti e il successivo piano di autocontrollo che valuti i punti critici e ne definisca le modalità di gestione. Più precisamente, ha specificato che, per alcuni O.S.A., potrebbe essere sufficiente l'implementazione delle sole buone pratiche igieniche, la cui efficacia dipende da un'analisi dei pericoli (se -eventualmente- identificati) e dall'individuazione delle procedure di controllo. Nel caso in cui la loro applicazione -in base alla natura dell'alimento, del processo e degli effetti avversi potenziali sulla salute- dovesse risultare inadeguata a controllare o gestire il pericolo³⁴, sarà necessario lo sviluppo di un piano HACCP (come poi descritto nel secondo capitolo del

documento) e, dunque, misure addizionali per monitorare i punti critici di controllo.

La Commissione *Food Hygiene*, nella nuova revisione del Codice di Buone Prassi, ha delineato, nel primo capitolo, i necessari controlli di igiene da attuare nelle fasi di produzione (compresa quella primaria), lavorazione, fabbricazione, preparazione, confezionamento, stoccaggio, distribuzione, vendita al dettaglio, servizi per la ristorazione e trasporto di alimenti e, se del caso, ulteriori misure specifiche. Nella sezione 2, dedicata per la prima volta alla produzione primaria, il Codex ha dettato linee guida sulla valutazione dell'idoneità dell'acqua utilizzata (ad esempio, per l'irrigazione delle colture e attività di risciacquo); sull'esclusione di siti contaminati; sull'uso appropriato di pesticidi e farmaci veterinari; sulla pulizia e manutenzione delle attrezzature per la raccolta o, ancora, su pratiche igieniche di mungitura. Procedure determinate sono state indicate -altresì- per le fasi di manipolazione, immagazzinamento e trasporto oltre che con riguardo al personale addetto (anch'esso potenziale fonte di contaminazione); nonché, relativamente alla costruzione e ubicazione di stabilimenti, impianti e attrezzature.

Pur se non sarà sempre possibile applicare tutte le disposizioni ad ogni situazione di produzione primaria³⁵ considerato che le attività coinvolte, per la loro tipologia, possono -talvolta- rendere difficile l'eliminazione e/o riduzione di alcuni rischi, sarà compito dell'O.S.A. prendere in considerazione l'idoneità dei provvedimenti da adottare in specifiche circostanze³⁶ per limitare al minimo il verificarsi di eventi negativi e il livello di pericolo nella catena alimentare. La necessità e/o adeguatezza di una misura, secondo le linee guida del Codex

⁽³³⁾ *Guidelines for the Validation of Food Safety Control Measures* (CXG 69-2008).

⁽³⁴⁾ L'implementazione delle sole GHP può risultare inadeguata a garantire la sicurezza del prodotto a causa della complessità delle operazioni di lavorazione e/o dei rischi specifici associati al prodotto o al processo o legati a progressi tecnologici (ad esempio, estensione della durata di conservazione attraverso il confezionamento in atmosfera modificata) oppure, ancora, all'uso finale del prodotto (es. prodotti destinati a uno scopo dietetico).

⁽³⁵⁾ P. Borghi, *La produzione primaria nel Reg. (CE) n. 852/2004*, in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 137 ss.

⁽³⁶⁾ Le fasi di descrizione di ogni prodotto e del processo, le considerazioni relative all'efficacia delle GHP introdotte, il monitoraggio delle procedure e le eventuali azioni correttive devono essere svolte in modo tale da poter comprendere le reali necessità interne. Trattasi di aspetti che non erano stati chiaramente definiti nella precedente versione del Codex, ma soltanto accennati, e che -nell'attuale documento modificato- sono stati -invece- distinti e specificati.

Alimentarius, presuppongono una valutazione della probabilità e della gravità del pericolo per stabilire i potenziali effetti dannosi per i consumatori, tenendo conto di qualsiasi conoscenza pertinente, comprese le informazioni scientifiche disponibili. Questo approccio consente un'applicazione flessibile delle misure igieniche, in funzione delle differenti operazioni della catena alimentare e dei gradi di rischio per la salute pubblica.

All'interno del Capitolo I, Sezione 7, rubricata «Controllo delle operazioni», il *Codex Alimentarius* revisionato descrive le pratiche e/o attività che dovrebbero essere svolte per garantire che le lavorazioni siano sotto controllo e suggerisce la predisposizione di sistemi per prevenire o ridurre al minimo la contaminazione degli alimenti da parte di microrganismi. Sul punto, la novità più rilevante, non considerata nella precedente versione del documento, è rappresentata -per l'appunto- da linee guida aggiuntive sulla gestione degli allergeni nella produzione alimentare, da integrare con l'adozione di un nuovo codice di prassi³⁷. Il *Codex Alimentarius* raccomanda l'implementazione di controlli su materie prime e altri ingredienti all'atto del loro ricevimento, durante il loro trattamento e la conservazione, al fine di proteggere gli alimenti non contenenti allergeni dal contatto crociato non intenzionale mediante la pulizia e la pratica del cambio di linea e/o il sequenziamento temporale del prodotto.

Inoltre, al capitolo 2 del *Codex*, una prima sezione definisce i sette principi del sistema HACCP³⁸; la seconda fornisce una guida generale per la sua applicazione, poi descritta in dodici fasi successive nella terza sezione, pur riconoscendo che la materiale e concreta esecutività del piano può variare a seconda delle circostanze e delle capacità dell'operatore del settore alimentare. Infine, il documento sottolinea per la prima volta come,

per l'implementazione di un sistema HACCP efficace, sia necessaria -per tutti i tipi di aziende alimentari- la «consapevolezza» della direzione e l'impegno per la sicurezza alimentare.

4.- Il nuovo requisito della «cultura della sicurezza alimentare» in recepimento delle linee guida internazionali

Se è vero che la sicurezza alimentare non implica assenza di rischi ma impone di svolgere responsabilmente tutte le azioni necessarie a ridurre l'impatto sui consumatori, si intuisce come tale obiettivo sia più facilmente raggiungibile attraverso comportamenti consapevoli. Il concetto di «cultura della sicurezza alimentare» è stato -per la prima volta- elaborato dalla *Global Food Safety Initiative*³⁹ (GFSI) che l'ha definito come insieme dei «valori condivisi, opinioni e regole che influenzano la mentalità e il comportamento ... attraverso e all'interno di un'organizzazione». Detto requisito è stato, poi, come già anticipato, riconosciuto dal *Codex Alimentarius* che -nella sua versione aggiornata- ha attribuito all'O.S.A. i compiti di costruire una «cultura positiva della sicurezza alimentare», di incoraggiare pratiche adeguate in tal senso e di diffonderle all'interno della propria impresa.

Recependo le linee guida internazionali e proseguendo il processo di aggiornamento e rettifica della normativa europea in materia di igiene degli alimenti, il recente regolamento (UE) 2021/382 ha modificato l'allegato II del Reg. (CE) 852/2004, con l'inserimento del capitolo XI bis, con cui ha reso obbligatoria la *food safety culture*⁴⁰. Per l'effetto, tutti gli O.S.A. saranno chiamati ad aggiornare i propri piani di autocontrollo, includendo aspetti di cultura della sicurezza alimentare.

⁽³⁷⁾ V. *The Code of Practice on Food Allergen Management for Food Business Operators* (CXC 80-2020).

⁽³⁸⁾ P. Cane, *Codex Alimentarius. Come cambieranno i piani HACCP*, in *Alimenti&Bevande*, n. 2/2021

⁽³⁹⁾ *Global Food Safety Initiative* (GFSI) è un'associazione *no profit* nata nel 2000 in Belgio dal *Consumer Good Forum*, costituito dai maggiori *retailers*, produttori e operatori del settore alimentare a livello mondiale.

Il suo ruolo è quello di approvare ed armonizzare norme e standard per la sicurezza, qualità e legalità alimentare a livello globale; nonché, di promuovere comportamenti corretti inerenti alla produzione di alimenti salubri.

⁽⁴⁰⁾ F. Yiannis, *Food Safety Culture, Creating a Behavior-based Food Safety Management System*, Springer, 2009.

La novità del concetto risiede nell'elemento della condivisione, considerato indispensabile in un sistema complesso in cui qualunque regola, opinione e/o valore possono essere percepiti in maniera diversa dal singolo e dall'insieme di persone che operano nell'ambito di un'azienda agroalimentare e che si influenzano reciprocamente, sia positivamente, sia negativamente.

L'O.S.A., primo depositario della cultura della sicurezza alimentare, chiamato a riconoscere i pericoli associati agli alimenti da lui prodotti, trasportati, stoccati, trasformati e/o venduti, al fine di garantire la loro idoneità al consumo, dovrà individuare gli *standard* qualitativi da raggiungere; stabilire e mantenere l'impronta che intende dare alla sua attività oltre che definire gli obiettivi per il breve e lungo periodo. Ciascun operatore ha, tuttavia, come è facile intuire, un approccio individuale nei confronti della sicurezza alimentare, maturato dalla propria cultura personale, dall'attitudine al rispetto delle regole, da esperienze personali pregresse, dall'ambiente che lo circonda, da fattori psicologici. Sarà, pertanto, compito della direzione aziendale comprendere e assimilare le aspettative maturate per poi renderle procedure operative attraverso l'elaborazione di un piano per la cultura della sicurezza alimentare. Muovendo dal contesto attuale dell'organizzazione aziendale⁴¹, gli organismi apicali dovranno prevedere programmi di miglioramento; accertarne l'applicazione; eseguire periodici monitoraggi e riesami (su dati oggettivi, misurabili e verificabili) in considerazione delle finalità da perseguire; nonché, effettuare eventuali correttivi relativamente, ad esempio, a situazioni non ancora implementate. Evidentemente, per attuare efficacemente un piano per la cultura della sicurezza alimentare, non possono ritenersi sufficienti mere dichiarazioni di impegno da parte dell'O.S.A.,

essendo -piuttosto- necessario agire concretamente per sviluppare e mantenere un programma di coinvolgimento indirizzato a comportamenti virtuosi, da diffondere a tutti i collaboratori-dipendenti⁴², cui fornire risorse, stimoli e linee guida da seguire. Più specificamente, a prescindere che si tratti di una piccola o grande impresa, gli obiettivi posti dalla direzione devono essere condivisi con tutti coloro che contribuiranno al raggiungimento degli stessi, attraverso metodi di comunicazione persuasivi, chiari e adatti per ogni destinatario, cui diventa -peraltro- indispensabile, offrire l'opportunità di esprimere un proprio punto di vista e proporre una propria soluzione.

In questa prospettiva, l'operatore del settore alimentare deve avere la capacità di analizzare, correggere, misurare i comportamenti al fine di migliorare le condotte dei lavoratori, nonché di aumentare la consapevolezza delle loro mansioni. È significativo -in proposito- come, nel *Codex Alimentarius*, la sezione 4, dedicata alla formazione e competenza, inserita -nella precedente versione- alla fine del documento, sia stata collocata subito dopo la progettazione degli impianti e prima della parte relativa all'HACCP. Modifica, questa, che sottolinea l'importanza fondamentale ricoperta dai programmi di formazione, addestramento e aggiornamento del personale addetto, del cui concreto svolgimento dovrà essere fornita prova con apposita documentazione. Sarà -poi-compito degli O.S.A. attestare il conseguimento da parte di tutte le componenti della struttura aziendale di un'adeguata cultura della sicurezza personale, di cui deve essere dimostrata la effettiva acquisizione. In concreto, il Reg. (UE) 2021/382 sottolinea l'importanza di recepire una maggiore consapevolezza (attraverso, ad esempio, una preventiva analisi dei pericoli associati a materie prime e altri ingredienti, al processo di

(⁴¹) Un primo passo per sviluppare un piano per la cultura della sicurezza alimentare è quello di definire ed esaminare la situazione attuale in cui si trova l'azienda e, soprattutto, il livello effettivo di maturità dei dipendenti. Un valido approccio in tal senso può essere quello di realizzare questionari interni attraverso domande anonime, ma specifiche; di valutare i reclami dei dipendenti; di analizzare il lavoro di squadra; di verificare gli esiti della formazione annuale; nonché, di misurare il grado di soddisfazione interna.

(⁴²) C. Gallottini, B. Bedard, L. Jespersen, *La cultura della sicurezza alimentare. Nel comportamento dei dipendenti la vera opportunità di successo aziendale*, in *Alimenti&Bevande*, n. 4/2016.

produzione e/o preparazione, nonché all'ambiente nel quale l'alimento è prodotto e/o maneggiato) che ognuno contribuisce a plasmare tramite la qualità intrinseca del servizio fornito e non più - come in passato- con l'accumulo di sterili procedure da archiviare accuratamente.

E ciò, fermo restando che detta consapevolezza non si consegue solo attraverso percorsi di formazione, dovendo i dipendenti percepire che il loro lavoro, oltre ad essere oggetto di valutazione, è -altresi- valorizzato, con la conseguenza che diventeranno fondamentali sistemi di supporto, quali quelli premiali, alle procedure di assunzione, ai canali di comunicazione ed alla loro frequenza.

A seconda delle situazioni, poi, per verificare la concreta implementazione della cultura della sicurezza alimentare, sarà necessario sviluppare strumenti di autovalutazione; un'indagine sul proprio livello di cultura, un'analisi dei gruppi omogenei dei lavoratori, il monitoraggio dei cambiamenti e del piano formativo per la loro correzione, implementabile da piccole, medie e grandi aziende.

Coinvolgendo trasversalmente l'intera organizzazione aziendale, il piano per la cultura alimentare dovrà essere adeguato alle diverse realtà, con la creazione di modelli differenti che tengano conto del contesto territoriale e delle dimensioni aziendali.

La cultura della sicurezza alimentare è oggi un requisito di conformità per le aziende che desiderano ottenere la certificazione secondo *standard* di riferimento GFSI⁴³. Ciò implica che, per soddi-

sfare i suddetti parametri, i programmi devono includere elementi di cultura della sicurezza alimentare (consistenti nell'impegno prioritario degli organi di direzione, nella comunicazione, formazione, *feedback* dei dipendenti e misurazione delle prestazioni sulle attività relative alla sicurezza alimentare) e, per l'effetto, devono essere sottoposti a valutazione. Adottare attività di miglioramento della cultura aziendale è uno dei fattori più importanti per il successo di una organizzazione e diventa un'arma fondamentale anche per vincere la «guerra» dei mercati.

5.- *La normativa europea modifica la disciplina sulla gestione degli allergeni*

In considerazione della rilevante incidenza di allergie sulla popolazione mondiale, il recente Reg. (UE) 382/2021, facendo proprie le indicazioni del *Codex Alimentarius*, ha integrato la normativa sugli allergeni alimentari, su cui -per altri aspetti- era già intervenuto in precedenza il legislatore europeo⁴⁴.

La presenza accidentale di un allergene in un prodotto alimentare è un pericolo che le imprese sono tenute ad affrontare nell'ambito del proprio sistema HACCP, attraverso la definizione e implementazione di un'attenta procedura di gestione del rischio⁴⁵, tanto è vero che, se l'allergene non è dichiarato in etichetta, l'impresa ha l'obbligo di attivare le procedure di ritiro e di richiamo (art. 19 Reg. (CE) 178/2002). Con il Reg. (UE)

(⁴³) Tra le certificazioni riconosciute da GFSI, si indicano BRCS (*Brand Reputation through Compliance*) che assicura la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari proposti ai consumatori dai fornitori e dai rivenditori della GDO; FSSC 22000, basata sulla norma ISO 22000, che si rivolge -in particolare- alla produzione di alimenti, mangimi e imballaggi, nonché ai settori dello stoccaggio e della distribuzione, della ristorazione e della vendita all'ingrosso; SQF (*Safe Quality Food*); GLOBALGAP, richiesta da molte aziende della Grande Distribuzione Organizzata europea per offrire ai consumatori e al mercato prodotti di qualità, in particolare quelli ortofrutticoli, sicuri e con rintracciabilità documentata; IFS (*International Food Standard*) che ha lo scopo di favorire l'efficace selezione dei fornitori *food* a marchio della GDO, sulla base della loro capacità di offrire prodotti sicuri, conformi alle specifiche contrattuali e ai requisiti di legge.

(⁴⁴) Sulla direttiva 2003/89/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 novembre 2003 (successivamente abrogata dal Reg. (UE) 1169/2011), v. A. Germanò, *La normativa di riferimento sugli ingredienti allergenici e sull'obbligo della loro etichettatura*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 378 ss.; M. P. Ragionieri, *La disciplina degli allergeni negli alimenti*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011, p. 141 ss.

(⁴⁵) Cfr., in proposito, «Allergie alimentari e sicurezza del consumatore», Documento di indirizzo e stato dell'arte 2018 redatto dal Ministero della Salute.

1169/2011⁴⁶, il legislatore, modificando la precedente disciplina in materia, ha -poi- definito i requisiti in materia di etichettatura degli allergeni, adottando -anche sotto il profilo informativo- ulteriori cautele in favore dei consumatori⁴⁷.

A completamento del suddetto quadro normativo, il recente Reg. (UE) 382/2021 ha regolamentato i controlli per impedire contaminazioni incrociate quando un allergene è inavvertitamente trasferito da un alimento che lo contiene ad uno che ne è privo. Il provvedimento, nel modificare sia l'allegato I al Reg. (CE) 852/04, con l'aggiunta nella parte A, sezione II, del punto 5 *bis*⁴⁸; sia l'allegato II, con l'inserimento, al capitolo IX, del punto 9⁴⁹, ha così dettato norme igieniche relative alla gestione di quelle sostanze o prodotti che provo-

cano allergie o intolleranze di cui all'allegato II del Reg. (UE) n. 1169/2011⁵⁰. Più precisamente, le nuove disposizioni hanno stabilito che le attrezzature, i veicoli e/o i contenitori impiegati per la raccolta, il trasporto o il magazzinaggio nonché per le successive fasi di trasformazione e distribuzione di prodotti contenenti allergeni non devono essere utilizzati per le medesime attività riguardanti alimenti anallergici, a meno che non siano stati preventivamente puliti e controllati e sia stata verificata l'assenza di eventuali residui visibili di tali sostanze.

Le suddette prescrizioni, pertanto, impongono - per la prima volta- all'O.S.A. di adottare tutte le cautele necessarie per evitare la contaminazione crociata tra ingredienti/alimenti allergenici e non,

⁽⁴⁶⁾ Il regolamento (UE) 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, definisce i requisiti in materia di etichettatura degli allergeni (il cui elenco è indicato nell'allegato II dello stesso reg.) nel caso di prodotti preimballati (articolo 21) e non (art. 9, paragrafo 1, lettera c), e art. 44). Tale segnalazione è fondamentale al fine di tutelare la salute dei consumatori e la mancata applicazione di tale informazione costa alle aziende sia in termini di ritiro dal mercato del prodotto in oggetto, sia a livello di sanzione pecuniaria. In un alimento preimballato, gli allergeni devono essere indicati in etichetta attraverso un carattere distintivo (grassetto, maiuscolo, sottolineato, colorato) rispetto a quello impiegato per gli altri ingredienti. Spetta all'O.S.A. scegliere il modo più appropriato di rappresentazione, valutando globalmente il *packaging* in questione e scegliendo una modalità di evidenziazione adeguata.

⁽⁴⁷⁾ G. Salito, *Alimentazione (in)consapevole e rischi per il soggetto allergico*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2020, p. 65 ss.

⁽⁴⁸⁾ Il punto 5*bis* recita testualmente: «Le attrezzature, i veicoli e/o i contenitori utilizzati per la raccolta, il trasporto o il magazzinaggio di sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranze di cui all'allegato II del regolamento (UE) n. 1169/2011 non devono essere utilizzati per la raccolta, il trasporto o il magazzinaggio di alimenti che non contengono tali sostanze o prodotti a meno che tali attrezzature, veicoli e/o contenitori non siano stati puliti e controllati almeno per verificare l'assenza di eventuali residui visibili di tali sostanze o prodotti».

⁽⁴⁹⁾ Ai sensi del punto 9: «Le attrezzature, i veicoli e/o i contenitori utilizzati per la trasformazione, la manipolazione, il trasporto o il magazzinaggio delle sostanze o dei prodotti che provocano allergie o intolleranze, di cui all'allegato II del regolamento (UE) n. 1169/2011, non devono essere utilizzati per la trasformazione, la manipolazione, il trasporto o il magazzinaggio di prodotti alimentari che non contengono tali sostanze o prodotti, a meno che tali attrezzature, veicoli e/o contenitori non siano stati puliti e controllati almeno per verificare l'assenza di eventuali residui visibili di tali sostanze o prodotti».

⁽⁵⁰⁾ I 14 principali allergeni che devono essere identificati qualora impiegati nella preparazione degli alimenti, di cui all'II del Reg. (UE) 1169/2011 sono: 1) Cereali contenenti glutine, vale a dire: grano (tra cui farro e grano khorasan), segale, orzo, avena o i loro ceppi ibridati e prodotti derivati, tranne: sciroppi di glucosio a base di grano, incluso destrosio; maltodestrine a base di grano; sciroppi di glucosio a base di orzo; cereali utilizzati per la fabbricazione di distillati alcolici, incluso l'alcol etilico di origine agricola. 2) Crostacei e prodotti a base di crostacei. 3) Uova e prodotti a base di uova. 4) Pesce e prodotti della pesca, tranne: gelatina di pesce utilizzata come supporto per preparati di vitamine o carotenoidi; gelatina o colla di pesce utilizzata come chiarificante nella birra e nel vino. 5) Arachidi e prodotti a base di arachidi. 6) Soia e prodotti a base di soia, tranne: olio e grasso di soia raffinato; tocoferoli misti naturali (E306), tocoferolo D-alfa naturale, tocoferolo acetato D-alfa naturale, tocoferolo succinato D-alfa naturale a base di soia; oli vegetali derivati da fitosteroli e fitosteroli esteri a base di soia; estere di stanolo vegetale prodotto da steroli di olio vegetale a base di soia. 7) Latte e prodotti a base di latte (incluso lattosio), tranne: siero di latte utilizzato per la fabbricazione di distillati alcolici, incluso l'alcol etilico di origine agricola. 8) Frutta a guscio, vale a dire: mandorle (*Amygdalus communis*), nocciole (*Corylus avellana*), noci (*Juglans regia*), noci di acagiù (*Anacardium occidentale*), noci di pecan [*Carya illinoensis* (Wangenh.) K. Koch], noci del Brasile (*Bertholletia excelsa*), pistacchi (*Pistacia vera*), noci macadamia o noci del Queensland (*Macadamia ternifolia*), e i loro prodotti, tranne per la frutta a guscio utilizzata per la fabbricazione di distillati alcolici, incluso l'alcol etilico di origine agricola. 9) Sedano e prodotti a base di sedano. 10) Senape e prodotti a base di senape. 11) Semi di sesamo e prodotti a base di semi di sesamo. 12) Anidride solforosa e solfiti in concentrazioni superiori a 10 mg/kg o 10 mg/litro in termini di SO₂ totale da calcolarsi per i prodotti così come proposti pronti al consumo o ricostituiti conformemente alle istruzioni dei fabbricanti. 13) Lupini e prodotti a base di lupini. 14) Molluschi e prodotti a base di molluschi. Ovviamente, moltissime altre sostanze possono causare reazioni allergiche o pseudo tali, ma, a livello legislativo, queste non vengono riconosciute come allergeni comuni in Europa e, pertanto, non indicabili in etichetta come allergeniche.

con l'obbligo (soprattutto in stabilimenti non esclusivamente dedicati alla fabbricazione di un singolo prodotto) di inserire nei piani per l'autocontrollo e per l'HACCP le procedure di pulizia al fine di poter verificare efficacemente gli eventuali punti critici.

Per quanto il Reg. (UE) 2021/382 si sia posto l'obiettivo di ridurre e/o eliminare le possibilità di contaminazioni crociate, le recenti previsioni sono suscettibili di critiche e perplessità laddove prescrivono procedure che sembrano garantire soltanto l'assenza di eventuali residui visibili di ingredienti e/o sostanze allergeniche. La sensazione, almeno ad una prima riflessione, è che la gestione degli allergeni sia stata affrontata e regolamentata dal legislatore europeo con superficialità, affidando a un mero e «sbrigativo» controllo visivo la pulizia di attrezzature, veicoli e contenitori a uso promiscuo da residui che potrebbero provocare allergie o intolleranze.

Nella formulazione delle norme, sarebbe stato auspicabile (considerata la rilevanza della questione!) che il legislatore, anziché limitarsi ad un enunciato generico, avesse previsto misure più specifiche, controlli più scrupolosi ed avesse sanzionato in maniera più incisiva inosservanze e/o non conformità. Diversamente, l'impressione è che le disposizioni siano rimaste appena accennate (ma, non dettagliate -di fatto- nei contenuti), lasciando all'operatore del settore alimentare la discrezionalità e l'autonomia di assumersi la responsabilità delle proprie azioni, in ragione della propria cultura personale, delle proprie conoscenze e convinzioni, tramite la predisposizione di un piano HACCP adeguato alle esigenze ed alle dimensioni aziendali. Il legittimo dubbio è che -a seguito di una non meglio identificata pulizia- la mera ispezione visiva (rapida e senza costi

aggiuntivi) non garantisca né i consumatori, né lo stesso O.S.A., il quale -in caso di eventuale contaminazione crociata- resterebbe, comunque, esposto a gravi responsabilità, sanzionabili penalmente. Sotto un profilo strettamente pratico, infatti, l'operatore del settore alimentare potrà avere certezza dell'assenza di residui e/o contaminanti solo dopo avere, innanzi tutto, pianificato le modalità con cui effettuare le procedure di pulizia su attrezzature, contenitori e veicoli; nonché, predisposto (sulla base della valutazione del rischio, della tipologia di prodotto e della sua destinazione d'uso) un piano di campionamento efficace, individuando i parametri da ricercare oltre che i metodi di prova e la frequenza con cui condurre l'analisi. Pertanto, in mancanza di una previsione normativa specifica, in base ai principi dell'autocontrollo, un operatore del settore alimentare potrà essere considerato responsabile se sceglierà di sobbarcarsi oneri aggiuntivi (pur se le disposizioni accennano a semplici controlli visivi) per svolgere -comunque- analisi e/o test anche rapidi⁵¹ che consentirebbero di ottenere in poco tempo una risposta qualitativa (positiva/negativa) o quantitativa sulla presenza o meno di allergeni sulle superfici interessate durante i cambi di produzione.

L'approvazione e validazione delle procedure di pulizia e campionamento garantirebbero, inoltre, la conformità del prodotto ottenuto alle regole di etichettatura degli alimenti e tutelerebbero, conseguentemente, i consumatori pure sotto il profilo della corretta informazione. Avuto riguardo a detto aspetto, occorre ricordare che, anche se esiste l'obbligo di dichiarare nell'etichetta qualsiasi ingrediente in grado di causare allergie⁵², un vincolo simile non è stato introdotto per segnalare il possibile contatto accidentale con un prodotto

⁽⁵¹⁾ Tamponi superficiali possono validare l'efficacia delle procedure di pulizia ed essere effettuati, pertanto, sulle attrezzature ed impianti sottoposti a lavaggio dopo la produzione di un alimento contenente allergeni e prima della produzione di un altro che non li comprende. Sarebbe buona norma, inoltre, verificare periodicamente anche il rispetto delle procedure di igiene del personale (mani e vestiario) al fine di tenere sotto controllo il pericolo di contaminazioni crociate da allergeni potenzialmente introdotti dall'esterno.

⁽⁵²⁾ L'etichettatura precauzionale, prevista in caso di allergeni intenzionalmente utilizzati nei prodotti alimentari, è utilizzata per gli allergeni normati (le 14 categorie riportate nel Reg. (UE) 1169/11), per i quali manca un prefissato valore analitico entro il quale mantenere la concentrazione di un allergene e ritenere l'alimento sicuro anche per i consumatori allergici.

che contiene un allergene⁵³. L'uso dell'etichettatura precauzionale per gli allergeni potenzialmente presenti negli alimenti a causa di una contaminazione crociata, infatti, non è stata esplicitamente regolamentata, ma applicata -a tutt'oggi- in pochi Paesi (ad es., Svizzera, Giappone, Argentina, Sud Africa) su base volontaria e senza una guida chiara. Per quanto il sistema di gestione degli allergeni che ogni impresa alimentare ha l'obbligo di osservare nel rispetto della sicurezza alimentare non possa essere sostituito da forme di etichettatura precauzionale, queste ultime dovrebbero essere utilizzate obbligatoriamente ed esclusivamente nei casi in cui il rischio di una loro presenza involontaria sia concreto⁵⁴.

In mancanza di un approccio armonizzato (che potrebbe essere basato sul principio della tolleranza zero o, piuttosto, sul rischio), è auspicabile una regolamentazione e standardizzazione delle informazioni precauzionali in tempi brevi, nonché la definizione di limiti previsti per legge che assicurino la salute dei consumatori, consentendo alle imprese di indicare chiaramente la presenza o meno di un determinato allergene nei propri prodotti. L'obiettivo che dovrebbe essere raggiunto a livello europeo, per quanto estremamente ambizioso, è di individuare dei parametri minimi, da stabilire univocamente⁵⁵ in relazione alle singole sostanze allergiche, oltre i quali sarebbe

legittimo l'uso di una dicitura e/o etichettatura precauzionale. E ciò, fermo restando che se, per un verso, l'accettazione di un termine di riferimento⁵⁶ aiuterebbe a valutare le tecniche analitiche di rilevazione degli allergeni; per altro, rischierebbe seriamente di escludere la protezione di ogni individuo in occasione di una reazione allergica. Tema, questo, discusso dalla Commissione che, nei propri lavori, si è posta l'obiettivo di trovare il giusto equilibrio tra ridurre al minimo le allergie e limitare inutilmente le scelte dei consumatori.

6.- *Segue – La redistribuzione degli alimenti nel diritto dell'UE*

Il Reg. (UE) 382/2021 ha, infine, disciplinato le condizioni di redistribuzione degli alimenti, allineandosi ai programmi internazionali ed europei che hanno individuato nel passaggio da un'economia lineare ad un modello circolare⁵⁷ un prerequisito fondamentale per raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica sanciti dal Green Deal, nonché quelli di sostenibilità fissati da Agenda 2030. Punto cruciale della strategia *From farm to fork* è, per l'appunto, la limitazione degli sprechi alimentari⁵⁸; una priorità, questa, legata -tra l'altro- sia a esigenze di *food security*, tanto da essere stata inserita in Agenda 2030 all'Obiettivo 12.3; sia a

(⁵³) La dicitura «può contenere ...» oppure «prodotto in uno stabilimento in cui si utilizza ...», seguita dallo specifico allergene, ovvero forme di c.d. etichettatura precauzionale che avvertono il consumatore della possibile presenza di un allergene, sono utilizzate dai produttori come «campanello d'allarme» per i soggetti allergici, spostando, di fatto, l'onere della valutazione del rischio (proprio dell'O.S.A.) sui consumatori stessi, con la conseguenza di generare incertezza, confusione e potenzialmente anche sottovalutazione del rischio.

(⁵⁴) Un tentativo di sviluppare un approccio razionale per guidare i produttori nella direzione di una corretta etichettatura potrebbe essere quello di stabilire dosi di riferimento per alimenti comunemente allergenici, attraverso lo studio di un modello statistico dose-distribuzione delle soglie di reazioni, combinando i dati di pazienti inclusi in studi relativi a test di scatenamento con alimenti.

(⁵⁵) Attualmente, la dicitura da dover riportare non è definita legalmente anche se ne sarà codificata una a livello comunitario secondo quanto previsto dall'art. 36 del Reg. (UE) 1169/2011 che stabilisce come sia demandata alla Commissione l'adozione di atti di esecuzione in riferimento alle «informazioni relative alla presenza eventuale e non intenzionale negli alimenti di sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranza».

(⁵⁶) Riuscire a fissare un parametro minimo potrebbe, inoltre, essere opportuno per definire *claim* utili a vantare una non presenza dell'allergene. Ad esempio, per i senza glutine è stato fissato un parametro di 20 mg/kg di glutine e, pertanto, sotto tale soglia, si può vantare l'assenza di tale sostanza.

(⁵⁷) L. Arata, S. Coderoni, *Le sfide dell'economia circolare per il settore agricolo*, in *Agriregionieuropa* Numero Speciale – *Agricalabrieuropa*, n. 2, Nov. 2021.

(⁵⁸) L. Giacomelli, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. 1/2018 del 10 gennaio 2018, p. 14.

finalità economiche e sociali, consistendo nel recupero e nella redistribuzione delle eccedenze⁵⁹ attraverso il meccanismo delle donazioni che, tuttavia, devono essere gestite anche sotto il profilo della sicurezza igienico-sanitaria. Su questa tematica, il punto di partenza sono stati i pareri scientifici resi dall'EFSA, su richiesta della Commissione Europea, dedicati a supportare le realtà che -in tutta Europa- desiderano, ormai da molti anni, incrementare le donazioni alimentari delle eccedenze⁶⁰. Un primo parere, datato 2 marzo 2017, era destinato a piccoli rivenditori (macellerie, negozi di generi alimentari, panetterie, pescherie e gelaterie); mentre, un secondo, del 7 novembre 2018, era rivolto a un pubblico più ampio, includendo anche supermercati, bar e ristoranti. L'EFSA ha così raccomandato l'adozione di misure supplementari in materia di igiene, volte a verificare che il cibo donato sia sicuro⁶¹ sulla base di parametri ulteriori quali la durata di conservazione; il mantenimento della catena del freddo; la trasparenza delle comunicazioni tra donatore e ricevente. In concreto, l'Autorità Europea ha sviluppato un approccio abbastanza

semplificato volto ad agevolare le donazioni degli alimenti in sicurezza (soprattutto, da parte dei piccoli dettaglianti), senza subordinarle all'approfondimento di eventuali pericoli biologici, chimici e fisici che avrebbero potuto -diversamente- rappresentare un disincentivo per una pratica dall'importante valore sociale oltre che preziosa per ridurre gli sprechi⁶².

In questa prospettiva, il Reg. (UE) 2021/382, nel modificare l'allegato II del Reg. (CE) 852/2004, ha inserito il capitolo V *bis*, con cui ha regolamentato le condizioni secondo cui gli O.S.A. possono ridistribuire alimenti a fini di donazione alimentare⁶³ dopo avere -sotto la loro responsabilità- adempiuto all'obbligo di verifiche sistematiche che gli stessi non siano dannosi per la salute e adatti al consumo umano conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 178/2002. Qualora l'esito di tale controllo sia positivo e/o soddisfacente, gli operatori del settore potranno, quindi, ridistribuire: gli alimenti ai quali si applica una data di scadenza (art. 24 Reg. (UE) n. 1169/2011), prima della scadenza di tale data; i prodotti con un termine minimo di conservazione

⁽⁵⁹⁾ Sono considerate eccedenze alimentari i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione.

⁽⁶⁰⁾ La legge 19 agosto 2016, n. 166, «Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi», in G.U. - Serie Generale, n. 202, del 30 agosto 2016, detta anche legge Gadda, ha fatto sì che l'Italia si adegua agli altri Stati europei in materia di sprechi alimentari, intesi come l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche, ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti. La legge prevede sia interventi per la riduzione degli sprechi nelle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari in surplus, attraverso sgravi fiscali per chi li recupera e/o dona ai fini di solidarietà sociale; sia agevolazioni per chi contribuisce alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali con azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti e a promuovere il riuso e il riciclo dei prodotti.

⁽⁶¹⁾ L'EFSA ha elaborato un sistema di diagrammi a flusso (divisi in due sezioni che riguardano, una, il donatore, e, l'altra, il ricevente) che, in funzione di una donazione garantita dei cibi, guidano, passaggio dopo passaggio, il rivenditore verso una conservazione corretta, un calcolo dei tempi di stoccaggio adeguati, modalità con cui impacchettare e trasportare il cibo. Per ciascuna fase, sono individuati alcuni rischi da attenzionare: la possibile contaminazione allergica se l'alimento non viene riposto in contenitori puliti e separati dagli elementi allergici; oppure, se un cibo -che va conservato congelato- viene riposto a una temperatura inadeguata. Inoltre, il parere scientifico prevede anche l'utilizzo di alcune tabelle generiche da riempire -di volta in volta- con le caratteristiche dell'alimento in eccedenza che si intende redistribuire.

⁽⁶²⁾ V. Giannetti, G. Livi, *L'impegno contro lo spreco alimentare: un'opportunità di cambiamento per la sostenibilità globale*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale - *Agricalabrieuropa* n. 2, Nov. 2021; S. Arcuri, F. Galli, G. Brunori, *Lotta allo spreco, assistenza alimentare e diritto al cibo: punti di contatto e controversie*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 45, Giu. 2016.

⁽⁶³⁾ S. Busetti, *La politica di contrasto allo spreco di cibo: alcune considerazioni sul perché e come può funzionare*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale - *Agricalabrieuropa* n. 2, Nov. 2021.

(art. 2, paragrafo 2, lettera *r*), Reg. (UE) n. 1169/2011), fino a tale data e successivamente; gli alimenti per i quali non è richiesto un termine minimo di conservazione (conformemente all'allegato X, punto 1, lettera *d*), Reg. (UE) n. 1169/2011), in qualsiasi momento.

Gli operatori che si dedicano alla fase di manipolazione dovranno, invece, tenere conto -ai fini della redistribuzione- dei seguenti elementi: termine minimo di conservazione o data di scadenza, assicurandosi che la durata residua sia sufficiente per la sicurezza del prodotto e del conseguente uso da parte del consumatore finale; integrità dell'imballaggio, se opportuno; corrette condizioni di magazzinaggio e trasporto, compresi i requisiti applicabili in materia di temperatura; data di congelamento; condizioni organolettiche; garanzia di rintracciabilità conformemente al regolamento di esecuzione (UE) n. 931/2011⁶⁴ della Commissione, nel caso di prodotti di origine animale.

Concretamente, per le merci immesse sul mercato che non siano destinate alla vendita al dettaglio, fatta eccezione per i prodotti con norme di *shelf life* specifiche (ad esempio uova fresche, latte pastorizzato etc.), l'O.S.A. potrà stabilire un prolungamento della durabilità⁶⁵ laddove disponga di dati adeguati che tengano conto della natura dell'alimento stesso, delle modalità di conservazione previste e di consumo. L'operatore, più specificatamente, dovrà impostare un sistema di

controllo dei possibili punti critici di decadimento qualitativo del prodotto e verificare se, ed in che modo, fattori esterni (ossigeno, luce, umidità, etc.) possano innescare reazioni di tipo degradativo e/o modificazioni impercettibili, ma, comunque, accettabili sul piano dell'impiego.

L'assegnazione di una nuova durabilità ad un prodotto alimentare, oltre a dover avvenire prima della data di scadenza, dovrà, in ogni caso, essere segnalata sull'etichetta come da Reg. (UE) n. 1169/2011 (o, in assenza di questa, sui documenti commerciali, come specificato dal d.lgs. 231/2017⁶⁶). E ciò, fermo restando che i prodotti alimentari per i quali è stata protratta la possibilità di consumo potranno essere destinati solo al commercio nazionale.

Occorre precisare che, già dalla fine del 2021⁶⁷, ha trovato applicazione anche in Italia la c.d. «etichetta consapevole», un'iniziativa di «*Too Good To Go*⁶⁸», nata in Danimarca nel 2015, lanciata in altri 12 paesi Europei, e diventata una delle più diffuse applicazioni contro lo spreco alimentare. Si tratta della dicitura «spesso buono oltre» che, ad integrazione della classica etichetta, serve ad indicare che i prodotti su cui è apposta sono -comunque- commestibili anche oltre il termine minimo di conservazione. L'etichetta consapevole presuppone l'utilizzo di alcuni simboli che inviteranno i consumatori a guardare, ad annusare o ad assaggiare i cibi prima di buttarli, in quanto

⁶⁴ Reg. di esecuzione (UE) n. 931/2011 della Commissione del 19 settembre 2011 relativo ai requisiti di rintracciabilità fissati dal regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio per gli alimenti di origine animale.

⁶⁵ In merito alla durabilità (limite massimo entro il quale è consigliabile consumare un alimento), il Ministero della Salute aveva già fornito delle indicazioni sulla «Rideterminazione *shelf life* dei prodotti alimentari e congelamento carni fresche», in un primo tempo, con circolare prot. n. 0012957 - P - 09 aprile 2020; successivamente, in occasione della pandemia, con nota del 02 aprile 2021.

⁶⁶ D.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015».

⁶⁷ In Italia, nel 2021, l'iniziativa è partita con 11 *partners* (Bel Group, Fruttage, Granarolo, Gruppo Végé, La Marca del Consumatore, NaturaSi, Nestlé, Raineri, Raspini Salumi, Salumi Pasini, Wami) che hanno aggiunto l'etichetta al proprio *packaging*, veicolando il messaggio su 10 milioni di prodotti. Per il 2022, è stato previsto il raddoppio, puntando a raggiungere 50 milioni di confezioni grazie all'adesione di ABBI Group, Biova Project, Cameo, Circular Food, Delicatessen, Eridania, Ferrarini, Gruppo Montenegro, Mielizia, Olio Viola, Roncadin, Vallé.

⁶⁸ Nella stessa direzione, si è attivata anche la Confesercenti che, nel febbraio 2020, ha presentato una propria piattaforma trasparente per aiutare le piccole realtà a gestire gli sprechi e distribuire l'invenduto. Si tratta di *BitGood* che ha il compito di mettere in relazione donatori e associazioni sui singoli territori per innescare un circolo virtuoso che si integra con gli sforzi delle grandi aziende. Cittadini, esercenti e istituzioni, dunque, devono agire insieme contro gli sprechi e a sostegno di chi ha più bisogno.

molti prodotti, pur potendo subire cambiamenti a livello di sapore e di odore, potranno essere consumati senza alcun pericolo.

Nell'intrapreso percorso di transizione ecologica, le riduzioni di esternalità negative, di sprechi alimentari e di rifiuti, sono indispensabili per limitare la pressione sulle risorse naturali e per realizzare uno sviluppo sostenibile. Si tratta, evidentemente, di un passaggio complesso e graduale che implica il coinvolgimento di tutti gli attori della filiera, oltre che investimenti in termini di ricerca e di implementazione, fondamentali per garantire una circolarità che coniughi efficienza economica, sostenibilità ambientale e inclusione sociale.

7.- Il Piano Strategico Nazionale delude le aspettative per un sistema agroalimentare sicuro e correlato ad un ambiente sostenibile. Riflessioni conclusive

L'esigenza di adeguarsi tempestivamente ai programmi internazionali ed europei oltre che la necessità di coniugare i complessi aspetti della sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti, della trasparenza e della sostenibilità, hanno indotto il legislatore ad intervenire -forse, troppo affrettatamente- con provvedimenti che, per quanto indirizzati a realizzare interessi meritevoli di tutela (protezione della salute dei consumatori, tutela dell'ambiente, transizione ecologica, etc.), non hanno soddisfatto pienamente le aspettative auspicate. La sensazione è che molte delle innumerevoli disposizioni susseguitesesi nei vent'anni ormai trascorsi dall'emanazione del Reg. (CE) 178/2002 non sempre siano state adeguatamente ponderate, complicando ulteriormente il quadro normativo già esistente, oppure, talvolta, lascian-

do irrisolti parecchi dubbi sotto il profilo strettamente attuativo. Spesso, i provvedimenti emanati si prestano ad ambiguità per la genericità del dettato normativo o per la sua lacunosità e incompletezza, o ancora per l'oscurità del linguaggio, creando insicurezze di ordine interpretativo e applicativo. Il dato che sembra emergere e che, per certi versi, sconcerta, è la persistente complessità sia dispositiva sia sintattica dei testi legislativi che proliferano indiscriminatamente, creando un diffuso stato di incertezza normativa a detrimento della chiarezza, intellegibilità ed effettiva accessibilità da parte dei destinatari⁶⁹.

Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dal non sempre facile e/o fattibile coordinamento delle strategie internazionali ed europee con le singole politiche nazionali, soprattutto a causa degli eventi impreveduti degli ultimi anni. Se, infatti, l'iniziale obiettivo perseguito a livello globale è stato quello di realizzare la transizione verso una sostenibilità declinata nelle sue molteplici articolazioni (decarbonizzazione, economia circolare, alimentare, produzioni a impatto zero, etc.); la crisi pandemica e il conflitto ucraino, nel determinare le gravi e ben note ricadute socio-economiche, hanno -poi- causato una inversione di rotta, facendo sì che molti Paesi, fra cui l'Italia, concentrassero i loro sforzi sull'emergenza sociale, trascurando gli investimenti di lungo periodo in una prospettiva *green*, a scapito di una necessaria coerenza sistemica tra politiche interne ed estere. Nonostante la PAC 2023-2027⁷⁰ -nel supportare le iniziative agricole- abbia insistito sulla promozione della biodiversità e sul rispetto degli impegni ambientali e climatici, piuttosto che sull'aspetto produttivistico, come è ben noto, la bozza di PSN presentata dall'Italia il 31 dicembre 2021⁷¹ è stata oggetto di molteplici rilievi da parte della

⁽⁶⁹⁾ Aa.Vv., in R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio, 15 settembre 2011, Camera dei deputati, Roma, 2012.

⁽⁷⁰⁾ In argomento, cfr. A. Jannarelli, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 23 ss.

⁽⁷¹⁾ Nella bozza presentata il 31 dicembre 2021 alla Commissione, la proposta iniziale è stata snellita da 7 a 5 categorie di eco-schemi nazionali a cui sarà destinato -a partire dal 2023- il 25% del *plafond* dei pagamenti diretti. Gli eco-schemi opereranno in sinergia con 26 interventi agro-climatico-ambientali contenuti nel secondo pilastro, con le azioni ambientali previste nell'ambito degli interventi settoriali delle organizzazioni comuni di mercato e gli investimenti ambientali del PNRR.

Commissione UE. Sono state, infatti, riscontrate non poche lacune sotto il profilo degli interventi di tipo ambientale (ritenuti inadeguati ed insufficienti per una vera transizione ecologica⁷² del settore primario); previsioni inique riguardo la distribuzione degli aiuti che continuerebbero a tutelare storiche rendite di posizione ed a premiare le aziende di grandi dimensioni ad agricoltura e zootecnia intensiva, piuttosto che le piccole imprese ricadenti in aree marginali con maggiori difficoltà territoriali. Inoltre, nonostante si trattasse di indicazione obbligatoria, il PSN non ha quantificato in maniera chiara gli obiettivi da perseguire (solo per l'agricoltura biologica viene indicata la percentuale del 25% di superficie agricola certificata bio), tanto è vero che hanno un'efficacia incerta ed indimostrabile sia le misure previste per la riduzione dell'uso di fertilizzanti chimici e pesticidi, sia gli interventi agro-climatico-ambientali e sociali previsti per lo sviluppo rurale, la cui gestione è affidata alle Regioni. Parimenti marginali risultano le finalità proposte dal Piano per la riduzione degli sprechi, per l'utilizzo coordinato delle energie rinnovabili oltre che per lo sviluppo dell'economia circolare.

Almeno ad una prima riflessione, il Piano Strategico Nazionale⁷³ formulato dall'Italia sembra, pertanto, essere molto distante dal promuovere una vera transizione ecologica della nostra

agricoltura e dall'affrontare concretamente i repentini squilibri ambientali del millennio.

La pandemia da Sars-Cov⁷⁴, prima, e il conflitto ucraino, dopo, pur avendo determinato una indiscutibile situazione emergenziale, sono stati -probabilmente- adottati come pretesto per ridimensionare e/o annullare le buone conquiste ambientali e sociali della nuova PAC, oltre che delle strategie europee ed internazionali. E ciò, sui presupposti di una paventata riduzione della produttività agricola e di una maggiore dipendenza da importazioni dalle aree extracomunitarie a prezzi di gran lunga più elevati che esporrebbero l'approvvigionamento alimentare ad una preoccupante fragilità. Queste considerazioni hanno così indotto le nostre Istituzioni ad abbandonare temporaneamente la politica *From farm to fork*, dando nuovamente spazio all'intensificazione delle produzioni⁷⁵ e attribuendo crescente importanza alle multinazionali. Anche oggi, come ottanta anni fa, si è riproposto l'atavico timore della scarsità di cibo e l'esigenza di incrementare le produzioni per garantire approvvigionamenti in termini quantitativi⁷⁶.

Nonostante la effettività di tale preoccupazione possa suscitare qualche perplessità, si potrebbero ricalibrare alcune delle misure relative alle politiche agroalimentari al fine di assicurare riserve strategiche di cibo ai Paesi dell'Unione (sempre

(⁷²) Il nuovo modello di finanziamento prevede un sostegno al reddito di base; un pagamento disaccoppiato dalla produzione, erogato per gli ettari ammissibili a disposizione dell'agricoltore, che sarà destinato a un vigoroso taglio, compensato da un sostegno redistributivo per le piccole aziende e da un aiuto per i giovani agricoltori; aiuti percepibili subordinatamente al rispetto di pratiche agricole benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (c.d. eco-schemi); in alcuni settori, sostegno accoppiato ed erogato per ettaro coltivato o capo di bestiame. Il secondo pilastro contempla, poi, sovvenzioni (cofinanziate dagli Stati membri) erogate solo alle imprese che aderiscono a programmi finalizzati allo sviluppo delle zone rurali (Psr).

(⁷³) Obiettivi del PSN sono il potenziamento della competitività del sistema in ottica sostenibile, il rafforzamento della resilienza e della vitalità dei territori rurali, la promozione del lavoro agricolo e forestale di qualità e la sicurezza sui posti di lavoro, il sostegno alla capacità di attivare scambi di conoscenza, ricerca e innovazioni e l'ottimizzazione del sistema di governance.

(⁷⁴) L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19, e sopravvivenza*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021, p. 7 ss.; F. Albinini, *Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the AgriFood Sector: EU and Italian perspectives*, ivi, p. 11 ss.; L. Russo, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, ivi, p. 45 ss.; M. Giuffrida, *Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: prime considerazioni conclusive*, ivi, p. 86 ss.

(⁷⁵) Rispetto alla PAC europea, infatti, nel PSN italiano scompaiono l'obbligo di un tetto massimo di contributi aziendali (cioè gli aiuti per ettaro dati alle aziende) e il regime facilitato di aiuti per i piccoli agricoltori. Gli aiuti PAC, nella proposta del PSN, verrebbero destinati per ingrandire e digitalizzare le imprese agricole già esistenti e non per incentivare la creazione di nuove e/o l'ingresso di giovani in agricoltura.

(⁷⁶) Nella proposta del Governo italiano, si riconosce priorità alla Grande Distribuzione Organizzata (GDO) che può così continuare ad esercitare un forte potere di mercato, soffocando con prezzi insostenibili i piccoli produttori, resi ancora più vulnerabili.

qualora ce ne fosse realmente bisogno!).

Se, per un verso, la politica agricola immaginata da Bruxelles ha puntato a destrutturare e produrre di meno in funzione della tutela dell'ambiente e della biodiversità; per altro, può essere opportuno recuperare il concetto di sovranità alimentare⁷⁷ e stabilire quantomeno livelli minimi di produzione (nessun Paese sarà mai autosufficiente, ma non si può prescindere dal concetto di reciprocità!). Per quanto la PAC sia teoricamente diventata più verde⁷⁸, l'attuale momento storico impone di coniugare la sicurezza degli approvvigionamenti con la sostenibilità ambientale, senza dare - come, troppe volte, avvenuto in passato - maggiore rilevanza all'uno o all'altro aspetto.

In questa direzione, si potrebbe tendere, dunque, ad una intensificazione che sia anche sostenibile, combinando un'agricoltura altamente produttiva con elevati *standard* di *performance* ambientali nello svolgimento delle pratiche agricole. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di aiutare le aziende a diventare più competitive sul mercato, puntando su ricerca e nuove tecnologie⁷⁹, oltre che sulla gestione dei dati per accrescere la consapevolezza scientifica. Se, ad esempio, il *precision farming* riuscisse a trovare costante e diffusa applicazione, aiuterebbe non solo a ridurre i costi, ma sarebbe indispensabile per la sostenibilità ambientale. Una limitazione degli sprechi e delle perdite alimentari potrebbe essere determinata da migliori pratiche di produzione e lavorazione, nonché da tecniche⁸⁰ atte a prolungare la durata di conservazione dei prodotti deperibili; oppure, ancora, da una più efficace corrispondenza tra domanda e offerta attraverso una maggiore trasparenza; oltre che da iniziative volte a trasformare i tradizionali schemi di consu-

mo (produzione-uso-eliminazione) in una bioeconomia circolare.

Nella prospettiva di contrastare l'attuale precaria situazione ambientale, ulteriore possibilità potrebbe essere quella di promuovere l'adozione sinergica di strategie e azioni che cerchino di porre dei limiti ai cambiamenti climatici futuri e che consentano di prepararsi all'impatto di quelli ormai inevitabili. Adattamento e mitigazione sono soluzioni differenti, ma pur sempre complementari, che consentono di agire sia sulle cause, sia sugli effetti del cambiamento climatico⁸¹. Se, invero, le strategie di mitigazione esigono uno sforzo a livello globale; quelle di adattamento hanno -invece- maggiore efficacia se concepite e implementate su scala regionale, mirate cioè agli specifici fattori locali di impatto e alle vulnerabilità del singolo territorio, al fine di aumentarne la resilienza.

È ormai improcrastinabile la necessità di ripensare un modello di sviluppo sostenibile che, aspirando alla crescita economica nonché alla salvaguardia dell'equità sociale e dei diritti delle future generazioni, faccia leva -innanzi tutto- sulla responsabilità del singolo e sullo stile di vita individuale per -poi- indirizzare i comportamenti collettivi verso il bene comune e l'interesse pubblico.

ABSTRACT

A vent'anni dal Reg. (CE) 178/2002, integrato dal c.d. "pacchetto igiene", ad ulteriore garanzia della salute dei consumatori, si è avvertita l'esigenza sia di rafforzare la trasparenza nella valutazione e comunicazione del rischio (Reg. UE 2019/1381); sia di aggiornare i criteri di sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti in presenza di allergeni, in

(⁷⁷) S. Caserini, *Cambiamenti climatici e sovranità alimentare*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, vol. 2, n.1, 2015.

(⁷⁸) D. Marandola, *Le ambizioni green della PAC post-2020*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale *Agricalabrieuropa*, n. 2, Nov. 2021; D. Marandola, F. Vanni, *Le sfide della nuova architettura verde della PAC post 2020*, in *Agriregionieuropa*, anno 15, n. 56, Mar 2019.

(⁷⁹) G. Spoto, *Gli utilizzi della Blockchain e dell'Internet of Things nel settore degli alimenti*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2019, p. 25 ss.

(⁸⁰) P. Martino, *Ingegneria della sicurezza alimentare. Metodi e tecnologie teoriche e pratiche di conservazione alimentare e procedure di sicurezza HACCP nelle fasi di produzione, manipolazione e vendita*, Flaccovio, 2022.

(⁸¹) F. Bosello, J. Zhang, *Gli effetti del cambiamento climatico in agricoltura*, in *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2006, p. 97; F. Capra, A. Iappè, *Agricoltura e cambiamento climatico*, Sansepolcro (AR), 2016, p. 25.

fase di redistribuzione degli alimenti per ridurre gli sprechi, oltre che nella gestione aziendale. Recependo le linee guida del Codex Alimentarius, il nuovo Reg. (UE) 382/2021, a modifica del Reg. (CE) 852/2004, andando oltre la necessità di rispettare gli standard alimentari, ha imposto agli operatori del settore l'obbligo di implementare un sistema di "cultura della sicurezza alimentare", basato su comportamenti responsabili e maggiormente consapevoli.

In attuazione di tali innovative previsioni, sarà utile verificare se la strategia adottata dal Piano Strategico Nazionale e gli strumenti disponibili potranno contribuire fattivamente alla realizzazione di un sistema agroalimentare sicuro e sostenibile nell'ambito di un'economia circolare.

Twenty years after reg. (EC) 178/2002, supplemented by the so-called "Hygiene package", as a further guarantee of consumer's health, the need

was felt to intensify transparency in risk assessment and communication (EU regulation 2019/1381) but also to update the hygienic-sanitary safety standards of products in the presence of allergens, during the redistribution phase of food to reduce waste, as well as in business management. Incorporating the guidelines of the Codex Alimentarius, the new Reg. (EU) 382/2021, amending the Reg. (EC) 852/2004, going beyond the need to comply with food standards, imposed the obligation on operators in the sector to implement a system of "food safety culture", based on responsible and more aware behaviors.

In implementing these innovative forecasts, it will be useful to verify whether the strategy adopted by the National Strategic Plan and the available tools will be able to effectively contribute to the creation of a safe and sustainable agri-food system in the context of a circular economy.