

24 GIUGNO 2020

La sicurezza alimentare prima e dopo il Coronavirus

di Dario Bevilacqua

Dottore di ricerca in Diritto amministrativo
Sapienza – Università di Roma



La sicurezza alimentare prima e dopo il Coronavirus *

di **Dario Bevilacqua**

Dottore di ricerca in Diritto amministrativo
Sapienza – Università di Roma

Abstract [It]: Il Covid-19 è una zoonosi, una malattia trasmessa da un animale all'uomo. Quell'animale, venduto come alimento, era stato esposto in un mercato privo di norme igieniche e di controlli adeguati. Questo evento nasce quindi da un sistema di sicurezza alimentare inadeguato, insufficiente, eccessivamente permissivo. Ma le conseguenze di quella regolamentazione inadeguata sono state affrontate in tutto il mondo. Di qui, la regolazione della sicurezza alimentare ha un ruolo centrale nella tutela della salute e lo ha su scala globale. La regolazione globale della *food safety* necessita pertanto un innalzamento del livello di tutela della salute, anche a discapito delle prerogative commerciali. A tali fini si suggeriscono quattro interventi di riforma: trasformare la *Codex Alimentarius Commission* in un'organizzazione che emana standard internazionali con il solo fine di tutelare la salute; applicare il principio di precauzione su scala mondiale e nelle organizzazioni internazionali; rafforzare lo strumento dell'etichettatura obbligatoria; dare vita a un sistema comune di controlli.

Abstract [En]: Covid-19 is a zoonosis, a disease transmitted by an animal to humans. That animal, sold as food, had been exhibited in a market without adequate hygiene standards and controls. This event is therefore born of an unsuitable, insufficient, excessively permissive food safety system. Nonetheless, the consequences of that inadequate regulation have been addressed around the world. Hence, the regulation of food safety plays a central role in the protection of health and has it on a global scale. The overall regulation of food safety therefore requires an increase in the level of health protection, even at the expense of commercial prerogatives. For these purposes, four reform measures are suggested: to transform the *Codex Alimentarius Commission* into an organisation that adopts international standards with the sole purpose of protecting health; to apply the precautionary principle on a global scale and in international organisations; to strengthen the mandatory labelling tool; to create a world-wide system of controls.

Sommario: 1. Introduzione. 2. Standard internazionali e *food safety*: la *Codex Alimentarius Commission* tra salute e commercio. 3. Il principio di precauzione e i suoi oppositori. 4. Tracciabilità, etichettatura obbligatoria e controlli sulla sicurezza alimentare 5. La regolazione della *food safety* dopo il Coronavirus: quattro proposte per un cambiamento. 5.1. Una nuova *Codex Alimentarius Commission*. 5.2. Il principio di precauzione globale. 5.3. Etichettatura obbligatoria e tracciabilità dei cibi. 5.4. Un sistema comune dei controlli sulla sicurezza alimentare. 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Una delle poche certezze in merito alle cause originarie del contagio agli esseri umani del virus Covid-19 (comunemente noto come “Coronavirus”) riguarda il fatto che l'epidemia possa qualificarsi come una zoonosi¹, ossia una malattia di origine animale trasmessa agli umani. Se a ciò si aggiunge che molto

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In un comunicato dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) si legge: “Il nuovo coronavirus 2019-nCoV, che l'OMS ha deciso di chiamare SARS-CoV2, isolato nell'uomo per la prima volta alla fine del 2019, dalle analisi genetiche e dai confronti con le sequenze di altri coronavirus da diverse specie animali sembra essere originato da pipistrelli. In particolare due coronavirus dei pipistrelli condividono l'88% della sequenza genetica con quella del SARS-CoV2 (rispetto ad altri due coronavirus noti per infettare le persone - SARS e MERS - SARS-CoV2 condivide circa il 79% della sua

probabilmente la prima diffusione dell'epidemia è dovuta al fatto che l'animale infetto era stato esposto in un mercato per essere venduto come alimento si evince che la pandemia che ha sconvolto il 2020 è strettamente collegata alla tutela della sicurezza alimentare. Di qui, guardando al fenomeno con la lente di chi studia la regolazione globale di tale settore, si possono formulare tre riflessioni.

In primo luogo, il problema di assicurare la salubrità dei cibi è quanto mai mondiale: se un sistema di *food safety regulation* è inefficace, insufficiente o troppo permissivo in un qualsiasi luogo del pianeta, anche locale, le conseguenze si potranno riverberare in tutto il mondo. Con effetti sui traffici commerciali (ad esempio restrizioni nei confronti del prodotto insalubre) e danni contenuti e per lo più di natura economica; oppure – ed è bene sottolinearlo anche se ognuno di noi lo ha sperimentato in questi mesi – con effetti sulla salute delle persone, con danni enormi, di vario genere, alla vita dei singoli individui, così come alle economie di intere nazioni.

Secondo: se il problema è globale, anche la soluzione deve esserlo. Per quanto la globalizzazione delle merci e gli scambi commerciali su scala mondiale presentino ancora problematiche irrisolte², appare anacronistico e illogico un percorso di “deglobalizzazione”, a partire dalla rinuncia a qualsiasi commercio extra-nazionale, a vantaggio di un'improbabile autarchia degli stati. E ciò a dispetto del fatto che nel breve periodo le misure di contenimento del Coronavirus sono state e sono ancora tutte prevalentemente domestiche³. Ma se si guarda a una prospettiva più lunga, se si considerano le conseguenze indirette dell'epidemia e se si mira a prevenirne di nuove, la *governance*⁴ del fenomeno deve essere impostata su scala

sequenza genetica con SARS e il 50% con MERS). Come per SARS-CoV e MERS-CoV, si ipotizza che la trasmissione non sia avvenuta direttamente da pipistrelli all'uomo, ma che vi sia un altro animale ancora da identificare che ha agito come una specie di trampolino di lancio per trasmettere il virus all'uomo.” (https://www.iss.it/primo-piano/-/asset_publisher/o4oGR9qmvUz9/content/id/5269233). In tal senso si v. anche il contributo del Vice Presidente SIMEVeP, Vitantonio Perrone, per La Settimana Veterinaria: *Nuove zoonosi virali, fenomeni prevedibili*, in *La Settimana Veterinaria*, N° 1134, 18 marzo 2020 (https://www.veterinariapreventiva.it/wp-content/uploads/2020/03/ASS-SIMEVEP_covid.pdf). Dello stesso avviso il WWF Italia in un rapporto su pandemie e perdita della biodiversità, disponibile qui: https://www.wwf.it/perdita_biodiversita.cfm. Sul tema si rinvia infine ai rapporti dell'EFSA, rinvenibili alla pagina <https://www.efsa.europa.eu/it/topics/topic/biological-hazards>.

² La lettura critica sul fenomeno, in questi anni, è smisurata. Si segnalano qui alcuni scritti, tra i tanti: J. E. STIGLITZ, *Globalization and its discontents* (ne ed.), tr. it. D. CAVALLINI e B. MARTERA (a cura di), *La globalizzazione e i suoi oppositori. Antiglobalizzazione nell'era di Trump*, Torino, ET Saggi, 2018; Z. BAUMAN, *Globalization: The Human Consequences*, (1998), tr. it. di O. PESCE, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, Laterza, 2001; L. WALLACH- M. SFORZA, *The WTO. Five years of reasons to resist corporate globalization*, tr. it. di E. DORNETTI, *WTO. Tutto quello che non vi hanno mai detto sul commercio globale*, Milano, Feltrinelli, 2002; S. CASSESE, *Chi governa il mondo?* Bologna, Il Mulino, 2013; M. BUSSANI, *Il diritto dell'occidente. Geopolitica delle regole globali*, Torino, Einaudi, 2010.

³ A riguardo, nondimeno, non si deve sottovalutare il ruolo svolto da organizzazioni extranazionali, come l'OMS e l'Unione Europea che hanno contribuito alla gestione dell'epidemia in modo diretto, con raccomandazioni, linee guida, diffusione di dati e informazioni, coordinamento internazionale. L'attuazione diretta e concreta delle misure di contenimento è stata posta in essere dalle autorità nazionali e locali.

⁴ Con il termine inglese “*governance*”, che può poi caratterizzarsi per avvenire a livello globale, regionale, nazionale o misto, si vuole indicare “un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo Stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private”, R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista Italiana di scienza politica*, 1999, 1, p. 3.

mondiale. E quindi con un maggiore e più efficace sviluppo di strumenti che sono già a disposizione: norme e meccanismi di regolazione comuni, istituzioni sovranazionali, sistemi amministrativi e di giurisdizione mondiali, meccanismi di coordinamento e collegamento fra stati o fra regioni di stati.

In terzo luogo, se gli strumenti giuridici per una *governance* comune della salute e della sicurezza alimentare già esistono e vanno rafforzati, occorre ragionare in quale direzione farlo, ossia con quali contenuti, con quali obiettivi, con quali risorse. A riguardo, come si vedrà immediatamente *infra*, il settore in parola ha bisogno di un intervento migliorativo non solo per la pandemia del Covid-19, ma anche perché si dimostra ancora inefficace nella prevenzione di numerose patologie di origine agroalimentare. Tenendo a mente che la prospettiva della prevenzione è quella più sostenibile, più efficace e meno costosa sotto il profilo economico e avendo riguardo allo stato attuale della regolazione mondiale, è necessario evidenziare un bisogno di miglioramento: il livello di tutela della salute da prodotti alimentari deve essere incrementato e l'armonizzazione di principi, regole, standard e approcci regolativi deve essere determinata secondo parametri di maggiore sicurezza rispetto a quelli attuali⁵.

Nondimeno, occorre evidenziare che questo cambiamento comporta un esborso di denaro pubblico e sacrifici per altri settori, con costi più o meno elevati per l'industria alimentare e per i consumatori; inoltre, per realizzarlo occorre una precisa volontà politica, condivisa da tutta o da gran parte della comunità internazionale, che sinora è mancata. Ora, però, i *rule-maker* globali sono chiamati a prendere decisioni radicali e innovative.

A fronte di queste problematiche occorre anticipare alcune possibili risposte, che saranno poi riprese nelle conclusioni.

Sono altresì utili le definizioni fornite dalla Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1999 e da D. HELD e A. MCGREW, *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity Press, 2001, p. 68. Sul tema la letteratura è molto ampia. Sui rapporti tra *Global Governance*, *Administrative Law* e *Administrative structures*, si veda D.C. ESTY, *Toward Good Global Governance: The Role of Administrative Law*, paper presentato alla NYU Law School "Global Administrative Law Conference" (22-23 aprile 2005) e il Simposio su "*Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order*", in *European Journal of International Law*, 17, n. 1, 2006.

⁵ A riguardo, ad esempio, si segnala che le evidenze rispetto al tasso di mortalità dal Covid-19 indicate dagli studi cinesi pubblicati sul *Chinese Journal of Epidemiology* (<http://chinaepi.icdc.cn/zhlx/bxen/ch/index.aspx>) e dai rapporti dell'Istituto Superiore di Sanità (https://www.iss.it/documents/20126/0/Slide_approfondimentoEpidemiologico.pdf/1c388f9b-2989-bbfe-c64c-b89814bfff2a7?t=1585313905924) in Italia mostrano che l'esistenza di patologie pregresse, in particolare malattie cardiovascolari e diabete, costituisce un alto rischio di mortalità (del doppio o del triplo) se si è contagiati da virus influenzali come quello in parola. Tale relazione non è assolutamente da sottovalutare perché malattie cardiovascolari e diabete hanno in gran parte la stessa origine: una cattiva alimentazione, la quale è causa principale anche dell'enorme diffusione dell'obesità, che rende le persone molto vulnerabili. Secondo l'Oms proprio le persone obese o in sovrappeso hanno almeno il doppio del rischio di sviluppare malattie cardiache, cancro e diabete, le cosiddette malattie non trasmissibili (Mnt). Queste considerazioni si trovano in <https://www.slowfood.it/giornata-mondiale-della-salute-rivendichiamo-il-diritto-a-un-cibo-sano-e-buono/>.

La prima riguarda il bilanciamento tra interessi in gioco, ossia, prevalentemente, la tutela della salute e la libertà della produzione e degli scambi commerciali. L'equilibrio tra i due settori deve essere ripensato in modo da far prevalere, con maggiori poteri affidati alle autorità competenti, la tutela della prima a scapito della seconda. Ma ciò deve avvenire secondo regole e non in modo arbitrario o per interessi parziali. Di qui, si suggerisce una riorganizzazione delle strutture regolatorie mondiali, segnatamente della *Codex Alimentarius Commission* (CAC)⁶, che – per il suo carattere ancora troppo *free-trade oriented* (§ 2) – dovrebbe divenire un organo di standardizzazione della sola Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), con l'esclusione del controllo da parte della *Food and Agriculture Organization* (FAO) e modificando il collegamento con l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). In tal modo, quest'ultima e la CAC entrerebbero in un rapporto dialettico e la seconda avrebbe la funzione di produrre standard esclusivamente a tutela della salute attraverso i quali derogare le norme sul *free trade* sulla base di decisioni condivise su scala globale e senza dar luogo a forme di protezionismo di matrice nazionalistica (§ 5.1).

In secondo luogo, i tempi sono ormai maturi per estendere su scala mondiale l'applicazione del principio di precauzione (§ 5.2), che a oggi è adoperato solo nell'UE e in alcuni Stati e non nel diritto internazionale (se non come *soft law*). Questo principio, aumentando la discrezionalità dei regolatori a fronte di una scienza incerta e di un rischio possibile, consente alle autorità competenti di adottare misure preventive più stringenti di quelle comuni, ammettendo deroghe al sistema di regole armonizzato nel rispetto di alcuni limiti: solo per provvedimenti temporanei, in casi di incertezza scientifica e per una tutela della salute più elevata di quella stabilita a livello extranazionale. Di più: a dispetto di quel che comunemente si crede, le misure precauzionali costituiscono un compromesso teso a limitare i protezionismi e gli arbitri degli Stati nazione perché tali misure sono circoscritte e disciplinate da regole e procedure (§ 3).

Infine, occorre potenziare e rendere più efficaci tutti quegli strumenti regolatori che già sono in uso, sebbene con scarsa efficacia (§ 4). Tra questi, in particolar modo, si vuole qui suggerire la riforma di due

⁶ Il più importante attore nella definizione delle norme internazionali nel campo della sicurezza alimentare è la Commissione del *Codex Alimentarius*. La sua storia è iniziata nel 1963, quando la FAO e l'OMS hanno approvato il programma congiunto FAO/OMS per gli standard alimentari e gli statuti della Commissione. Il CAC è nato nell'ambito di un programma comune istituito da due risoluzioni (Risoluzione n. 12/61, approvata dalla Conferenza generale della FAO dell'ottobre 1962 e la risoluzione n. 16/42 dell'Assemblea dell'OMS del 1o maggio 1963) delle cosiddette "organizzazioni madri", cioè FAO e OMS. La CAC, come si vedrà *infra*, adotta standard e linee guida sulla sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari che, pur non avendo natura di norme vincolanti, hanno l'effetto di armonizzare a livello internazionale i criteri di sicurezza e qualificazione dei cibi. Su tema si V. B. VAN DER MEULEN, *Codex Alimentarius. The impact of the joint FAO/WHO food standards programme on EU food law*, European Institute for Food Law Working Paper Series 2018/04, 2018, p. 36, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3192451. Mi permetto di rinviare inoltre a D. BEVILACQUA, *Competing Interests: Food Safety Standards and the Codex Alimentarius Commission*, in S. CASSESE, B. CAROTTI, L. CASINI, E. CAVALIERI and E. MACDONALD (eds), *Global Administrative Law: The Casebook*, 2012 e ID, *Global food safety regulation and the interplay between global standards and WTO law: how to close the legitimacy gap?*, in M. ELIANTONIO - C. CAUFFMAN (eds), *The Legitimacy of standardisation as a Regulatory Technique. A Cross-disciplinary and Multilevel Analysis*, Elgar, Cheltenham, 2020.

in particolare: tracciabilità della provenienza dei cibi e informazioni obbligatorie da indicare in etichetta (§ 5.3); armonizzazione, coordinamento e collegamento orizzontale tra i sistemi di controllo su scala mondiale (§ 5.4).

Prima dell'esplosione della pandemia da Covid-19, in occasione della giornata mondiale della sicurezza alimentare⁷ del 2019, che si tiene il 7 giugno di ogni anno⁸, la FAO e l'OMS hanno reso noto che il cibo non sicuro causa nel mondo numerose malattie di origine alimentare che colpiscono ogni anno circa 600 milioni di persone, rappresentando un grave onere per la salute umana. Sul sito dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare si legge che a oggi, nel mondo, “quasi una persona su dieci si ammala dopo aver consumato cibo contaminato”⁹. Sono invece 420.000 le persone che ogni anno muoiono a causa di alimenti non sicuri, dei quali circa 125.000 bambini sotto i cinque anni¹⁰. La *governance* di tale fenomeno ha un costo non solo in termini di vite, ma anche puramente economico, e questo è stimato attorno ai 110 miliardi di dollari all'anno per spese mediche e di produzione¹¹.

Basterebbero questi ultimi dati per comprendere che la *food safety* è ancora un obiettivo fondamentale della *governance* mondiale e che in tale ambito vi è bisogno di riforme che rendano la regolazione del fenomeno più efficace, segnatamente per la finalità di tutelare la salute e prevenire le patologie derivanti dalle attività della produzione agro-alimentare. Ora, con la diffusione dell'epidemia causata dal Covid-19 – non così

⁷ Il sintagma sicurezza alimentare può assumere più significati: da un lato indica la sicurezza dell'approvvigionamento dei cibi – meglio esemplificata dal termine inglese *food security*; dall'altro, può riguardare la salubrità e la non nocività degli stessi, con riferimento a metodi di produzione, conservazione e trasporto conformi alle norme d'igiene e al mantenimento delle proprietà organolettiche degli alimenti (l'espressione inglese, anche in tal caso, consente una maggiore precisione: *food safety*). Naturalmente nulla esclude che le due espressioni possano combinarsi insieme secondo un disegno coerente o entrare in conflitto. Per un approfondimento su tale distinzione si v. L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, Cedam, II ed., 2004, p. 2 e ID, *Editoriale*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2007, n. 1, p. 1 dove l'a. pone l'accento sulla crescente importanza della *food safety*. In tema di *food security* si vuole altresì richiamare, nella vasta letteratura sul tema, G. LAWRENCE, K. LYONS, and T. WALLINGTON (eds), *Food Security, Nutrition and Sustainability*, London-New York, Earthscan, 2010; C.M. ROMEO CASABONA, L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO, A. EMALDI CIRIÒN (eds), *Global food security: ethical and legal challenges*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen (NL), 2010; N. MCKEON, *Food Security Governance: Empowering Communities, Regulating Corporations*, London-New York, Routledge, 2015.. Infine, con riferimento alla *food safety*, mi permetto di rinviare alla definizione data in D. BEVILACQUA, *Introduction to Global Food Safety Law and Regulation*, Groningen, Europe Law Publishing, 2015, p. 9. Si v. infine la definizione fornita dalle nazioni unite sul sito istituzionale del *food safety day*: <https://www.un.org/en/events/foodsafetyday/>.

⁸ <https://www.who.int/news-room/events/detail/2019/06/07/default-calendar/celebration-of-world-food-safety-day>

⁹ <https://www.efsa.europa.eu/it/press/news/190607-0>

¹⁰ <http://www.fao.org/news/story/it/item/1197075/icode/>

¹¹ <https://www.who.int/news-room/detail/06-06-2019-food-safety-is-everyones-business>. Un contributo più approfondito è rinvenibile sul sito dell'Università della Florida (<https://edis.ifas.ufl.edu/fs270>): A. HESSING, R. GOODRICH SCHNEIDER, A. GUTIERREZ, R. SILVERBERG, M.S. GUTTER, and K.R. SCHNEIDER, *The Cost of Food Safety*, FSHN15-07, Food Science and Human Nutrition Department, UF/IFAS Extension. Original publication, October 2015, Reviewed September 2018.

casuale, visti i numeri citati in precedenza¹² –, i *decision-maker* mondiali hanno l'occasione di ripensare il sistema, facendo in modo che la regolazione della sicurezza alimentare *dopo* il Coronavirus sia in grado di scongiurare, o quanto meno ridurre al minimo, le probabilità che si diffondano nuove pandemie di origine alimentare.

2. Standard internazionali e *food safety*: la *Codex Alimentarius Commission* tra salute e commercio

La *Codex Alimentarius Commission*, come anticipato, è un'organizzazione internazionale di secondo livello creata da FAO e OMS al fine di adottare standard, linee guida e codici di comportamento sulla sicurezza e la qualità dei prodotti agro-alimentari. Le misure adottate dalla CAC si basano su rapporti scientifici forniti da comitati indipendenti istituiti dalle “organizzazioni madri”, ma sono poi discussi e rielaborati – anche sulla base di convenienze, intenzioni politiche e sensibilità distinte – dai rappresentanti dei singoli Paesi che si riuniscono nei comitati che ne compongono il sistema organizzativo. Sotto il profilo legale, costituiscono norme tecniche formalmente non vincolanti (*soft-law*), a carattere specifico e sostanziale, cui gli Stati nazionali possono adeguare le proprie regolazioni interne, o conformandosi ad essi (per esempio trascrivendone il contenuto in misure regolatorie nazionali) o basandosi sui parametri *ivi* contenuti.

Gli standard sono molto importanti e, nonostante il loro carattere *non-binding*, molto efficaci come strumenti di regolazione. Per le seguenti ragioni.

Primo: in un mondo globalizzato e basato sul transito continuo di merci, la standardizzazione è uno strumento di regolazione molto utile, anzi indispensabile, per facilitare gli scambi, evitare arbitri da parte dei singoli stati e uniformare la *governance* della materia¹³. Le misure della CAC, inoltre, sono specifiche e molto dettagliate, presentando parametri tecnici e limiti definiti: è molto difficile, per uno stato che voglia conformarsi al diritto internazionale, divergere dai contenuti degli standard.

¹² Ai dati forniti nel testo si deve aggiungere il fatto che gli allevamenti intensivi degli animali – per citare solo una delle pratiche più diffuse della cosiddetta agro-industria – hanno un peso molto rilevante nell'inquinamento di terre e acque e nell'alterazione del clima, oltre ad aver causato migliaia di morti, oltre che ingenti danni economici, per aver favorito la diffusione di epidemie come la BSE, la Salmonella DT 104, l'Escherichia coli 0157, ecc. A conferma di quanto appena affermato, basta riportare che da vari studi internazionali risulta che circa il 25% delle emissioni di CO₂, sono prodotte da fonti agricole, fra le più importanti la deforestazione, l'uso di fertilizzanti ricavati da fonti fossili, e la combustione di biomasse (<http://climate.org/archive/topics/agriculture/index-italian.html>). In Italia, uno studio dell'ISPRA ha calcolato che le emissioni di gas a effetto serra in agricoltura negli ultimi 25 anni sono state, in media, di circa 30 milioni di tonnellate all'anno (<https://www.isprambiente.gov.it/files/2020/eventi/gas-serra/decristofaro.pdf>). Sul tema, Barilla Center for Food and Nutrition, *Agricoltura sostenibile e cambiamento climatico*, 2012, <https://www.barillaefn.com/it/pubblicazioni/agricoltura-sostenibile-e-cambiamento-climatico/>.

¹³ Su tale tema è utile consultare, per tutti, il recente volume a cura di M. ELIANTONIO and C. CAUFFMAN (eds), *The Legitimacy of Standardisation as a Regulatory Technique*, cit.

In secondo luogo, gli Stati membri della CAC – che con delegati governativi partecipano attivamente alla stesura e all’approvazione degli standard – sono 187¹⁴, ossia la quasi totalità dei Paesi che compongono la comunità internazionale: l’organizzazione in parola è quindi molto partecipata.

Infine, la CAC è strettamente collegata e richiamata dalle norme dell’Organizzazione mondiale del commercio sulle eccezioni al libero commercio per la tutela della salute, segnatamente dal cosiddetto Accordo SPS¹⁵. A riguardo, la presenza di uno standard e l’adesione a esso da parte delle misure regolatorie nazionali permette di derogare alle norme di liberalizzazione del *free trade* a livello mondiale semplicemente tramite il richiamo a quello standard: è una presunzione di conformità per cui le misure nazionali si considerano coerenti anche con le norme – *binding* – dell’OMC. Viceversa, se si deroga a tali norme si dovrà offrire una dimostrazione scientifica in grado di dimostrare perché si è scelto di adottare una misura più restrittiva dello standard, con la possibilità di essere chiamati – davanti a un organo per la risoluzione delle dispute – a giustificare la divergenza dalle regole del commercio internazionale. Questo dà agli standard una notevole forza vincolante, anche se fattuale e indiretta.

Tuttavia, la rigidità del sistema di armonizzazione fondato sugli standard può creare conflitti con le diverse interpretazioni in merito alla rischiosità o meno di prodotti e sostanze. Cosa che è in effetti accaduta in alcuni casi più controversi e dibattuti¹⁶. Ma, soprattutto, occorre ragionare sulle finalità per

¹⁴ In merito alla partecipazione all’attività della CAC, i dati ufficiali rilevano la presenza di “187 Member Countries and 1 Member Organization (EU) and 219 Observers of which 56 are intergovernmental organizations, 147 non-governmental organizations and 16 United Nations agencies”, FAO/WHO, *The Science of Food Standards. The road from Codex Alimentarius Commission 39 to 40*, Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Health Organization, Rome, 2017, p. 2.

¹⁵ Si tratta dell’Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (accordo SPS), siglato a Marrakech nell’aprile 1994 nell’ambito del trattato istitutivo della WTO, ed entrato in vigore il primo gennaio 1995 (il testo è consultabile in Internet al sito http://www.wto.org/English/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm). Esso stabilisce le regole che gli Stati possono legittimamente adottare per restringere il mercato mondiale per ragioni di protezione della salute umana, animale e vegetale e che riguardano anche i prodotti alimentari. Si applica a tutte le misure sanitarie e fitosanitarie relative al commercio di beni (art. 1), specificando i requisiti necessari (indicati negli artt. 2 – 11) perché tali misure siano ammesse. Permette agli Stati membri di scegliere le discipline da adottare, al fine di perseguire il livello di tutela sanitaria più appropriato, purché queste siano giustificate da uno standard internazionale o da una rilevazione scientifica adeguata (artt. 3 e 5) e siano adottate nel rispetto delle opportune garanzie formali (artt. 6 – 11).

Il meccanismo di collegamento con le organizzazioni internazionali che adottano standard (come la CAC) stabilisce che ogni Paese sia libero di adottare il suo “*appropriate level of protection of human, animal or plant life*” (art. 4.1), purché la misura approvata sia necessaria, ragionevole (art. 2) e proporzionata (art. 5.6). Se un membro conforma o basa la propria disposizione su uno standard del *Codex* i requisiti indicati sono ritenuti implicitamente posseduti dalla misura in questione, che si considera automaticamente legittima (presunzione di legittimità). Al contrario, nel caso in cui la misura si discosti da quanto previsto dalla CAC, essa è ritenuta illegittima e contestabile di fronte al *Dispute Settlement Body* della WTO, salvo che lo Stato membro presenti criteri di valutazione scientifica che diano prova oggettiva di un rischio tale da giustificare il più severo intervento di regolazione (artt. 3.3 e 5.1).

¹⁶ Tra i più discussi, ad esempio, sono da citare lo standard per i residui di ormoni nella carne bovina (<http://www.fao.org/3/v7950e/v7950e00.htm>), quello sui gli alimenti derivanti da biotecnologie (<http://www.fao.org/3/a1554e/a1554e00.htm>); quello relativo alle acque minerali (http://www.codexalimentarius.net/download/standards/223/CXS_108e.pdf) e quello sulla presenza di aflatossine nel latte (https://www.researchgate.net/publication/281175338_GENERAL_STANDARD_FOR_CONTAMINANTS_AN

cui gli standard vengono adottati e sul livello di sicurezza che viene trasfuso negli stessi. Qui, come si vedrà subito, si avverte la necessità di un cambio di paradigma, che dovrebbe riguardare il livello di tutela della salute, attualmente troppo basso e sacrificato rispetto alla tutela degli scambi commerciali internazionali.

Gli obiettivi della Commissione sono indicati nell'art. 1, degli *Statutes*¹⁷ ove rileva quanto indicato alla lettera a): “proteggere la salute dei consumatori ed assicurare condotte corrette nel commercio dei prodotti alimentari”.

La protezione della salute dei consumatori, enunciata come uno degli obiettivi primari del *Codex*, prevede forme di prevenzione e gestione dei possibili rischi¹⁸ finalizzate a evitare danni alla salute di chi ingerisce cibi, ma deve essere bilanciata con l'altro obiettivo fondamentale, complementare e collegato al primo, di assicurare pratiche commerciali corrette (“*fair practices in trade*”).

Con riferimento alla tutela della salute, occorre inquadrare l'ambito di applicazione delle misure della CAC. Infatti, il riferimento specifico ed esclusivo alla categoria dei consumatori espunge la tutela della salute in generale, rivolta agli individui in quanto esseri umani, dalle finalità della CAC. Come riportato dalla norma citata il riferimento è ai soli fruitori finali di un bene (il cibo), riconosciuto come tale e scelto per determinate caratteristiche che deve inevitabilmente possedere. Ciò ha varie conseguenze.

In primo luogo, gli *standard* fanno riferimento non solo all'integrità di una sostanza, ma anche alla composizione di un prodotto in relazione alla sua denominazione commerciale, all'etichettatura di determinati alimenti¹⁹ e, in generale, all'affidamento e alla conoscenza di ingredienti e modalità di produzione da parte dei consumatori.

In secondo luogo, il riferimento al consumo esclude tutti quegli standard di sicurezza che concernono gli effetti nocivi che si possono verificare durante i processi di produzione, di trasporto o di vendita,

[D TOXINS IN FOOD AND FEED CODEX STAN 193-1995 Adopted in 1995 Revised in 1997 2006 2008 2009 Amendment 2010 2012 2013 2014](#).

¹⁷ La *ratio*, le finalità e le regole di funzionamento della CAC, stabilite con il *Food Standards Programme*, sono state trascritte e raccolte nel *Procedural Manual*, più volte modificato e giunto alla sua ventiseiesima edizione: Joint FAO/WHO Food Standards Programme, Codex Alimentarius Commission, *Procedural Manual*, twenty-sixth ed., Roma, 2018, <http://www.fao.org/documents/card/en/c/I8608EN/>.

¹⁸ Nell'amministrazione del rischio la procedura di “*risk analysis*”, ha un ruolo preponderante e cruciale. Questa consiste in un procedimento composto da quattro fasi distinte (*risk policy*, *risk assessment*, *risk management* e *risk communication*) e – nella disciplina alimentare – ha lo scopo di individuare, esaminare, gestire e comunicare i potenziali effetti nocivi derivanti da agenti patogeni o dalle condizioni degli alimenti, sviluppando opzioni per ridurre tali rischi, incluse anche la diffusione e la condivisione di informazioni tra le parti coinvolte. Sul tema si V., ad esempio, Codex Alimentarius Commission, *The Working Principles For Risk Analysis for Application in the Framework of the Codex Alimentarius*, in *Proc. Man.*, cit., p. 75 ss. e FAO, *Food safety risk analysis. A guide for food safety authorities*, FAO Food and Nutrition Paper n. 87, Rome, 2007, <http://www.fao.org/3/a0822e/a0822e00.htm>.

¹⁹ Codex Alimentarius Commission, *Codex Guidelines on Nutrition Labelling*, CAC/GL 2-1985 (Rev. 1 - 1993); *Codex General Standard for the Labelling of Food Additives when Sold as such*, CODEX STAN 107-1981; *Codex General Standard For The Labelling Of Prepackaged Foods*, CODEX STAN 1-1985 (Rev. 1-1991).

limitandosi solo alla fase dell'ingestione dei cibi. Questo riduce il campo di applicazione delle norme in parola, che per esempio non si occupano di uso di pesticidi o di tecniche di allevamento – se non con riferimento ai residui rimasti negli alimenti –, né delle ipotesi di diffusione di malattie da contatto o per via aerea.

Un terzo aspetto importante riguarda l'effettività degli standard: questi avranno, come destinatari finali, non solo gli Stati nazionali che saranno tenuti a conformarvisi, ma anche i singoli produttori degli alimenti specifici e la generalità dei consumatori mondiali (che di quei prodotti sono i naturali fruitori). In questo senso va notato che il riferimento alla salute dei consumatori può indebolirne la tutela anche in termini di azionabilità dei loro diritti: questi ultimi sono infatti portatori di interessi collettivi, mentre la tutela della salute *tout court* costituisce un diritto fondamentale e assoluto di ogni essere umano²⁰.

Con riferimento alla seconda voce delle finalità della CAC, ossia la correttezza delle pratiche commerciali, che la standardizzazione mira a raggiungere evitando che gli Stati adoperino la tutela dei consumatori come pretesto per pratiche protezionistiche, occorre fornire un'interpretazione dell'espressione “*fair practices in trade*”. La frase, traducibile con “corrette (o giuste) condotte commerciali”, è, allo stato attuale, suscettibile di ricevere varie letture, anche perché il termine “*fair*” ha più di un significato. Tra questi, sembra coerente qualificare l'aggettivo *fair* come *legittimate*, ossia non contrario alle norme che governano la materia del commercio nel diritto internazionale. Le “condotte commerciali legittime”, sono quindi quelle conformi a regole e principi contenuti nella legislazione di riferimento che, in tal caso, è costituita dai *Marrakech Agreements*, ossia i trattati che disciplinano il diritto dell'OMC²¹. Per la sicurezza alimentare,

²⁰ I limiti dell'enunciato contenuto alla lettera (a) dell'art. 1 degli Statuti, sono stati rilevati altresì da una valutazione sull'attività del *Codex*, svolta da un gruppo di esperti nel 2002 (FAO/WHO, *Report of the Evaluation*, cit., p. 3 e ss.). Questi, infatti, hanno in special modo evidenziato carenze e inefficienze nella protezione della salute dei consumatori. Nel rapporto si legge che tale finalità dovrebbe godere di una tutela preponderante e prevalente sugli altri interessi in gioco: sia attraverso una rielaborazione del mandato della Commissione, sia dando una maggiore priorità a standard direttamente finalizzati a obiettivi di tutela della salute, piuttosto che a quelli volti all'armonizzazione dei traffici commerciali: “*At the moment Codex does not have a formal mandate (...). Recommendation 4: It is important that a comprehensive and clear mandate be developed for Codex and ratified by the FAO Conference and the World Health Assembly. The mandate should be quite simple, for example: The formulation and revision of international standards for food, in collaboration with other appropriate international organizations, with priority to standards for the protection of consumer health while taking into full account the needs of developing countries.*”, FAO, *Food safety risk analysis*, cit., pp. 28-29.

²¹ Si accenna qui ad una questione assai dibattuta, che ha visto nascere diverse scuole di pensiero nella scienza giuridica internazionalista. Uno degli elementi maggiormente problematici relativi al funzionamento della OMC, attiene al suo carattere sistemico, caratterizzato da una certa chiusura nelle decisioni e dalla settorialità degli interessi da essa curati. Le regole predisposte al fine di limitare i traffici commerciali sono contenute negli accordi di Marrakech che istituiscono l'Organizzazione: è attraverso tali testi giuridici che i Paesi membri hanno predisposto i principi e le norme che regolano la correttezza dei traffici commerciali, individuando i casi in cui è lecito dar luogo ad una restrizione di tali attività. Benché il diritto dell'OMC non sia chiuso al diritto internazionale generale, si è notato che nei suoi dodici anni di vita gli organi istituzionali di siffatta organizzazione si sono raramente aperti a criteri extra-OMC per stabilire la correttezza delle pratiche commerciali messe in atto dagli Stati membri, riferendosi, invece, quasi esclusivamente alle disposizioni degli accordi quadro.

ciò significa osservanza delle norme previste dall'accordo SPS²². La conferma di una siffatta interpretazione proviene dal richiamo, svolto proprio da tale trattato²³, alle norme del *Codex*.

La CAC, conformandosi ai principi del proprio statuto e a quelli indicati dall'accordo SPS, emana norme specifiche e di dettaglio, specificando, *case-by-case*, quando prodotti o sostanze hanno caratteristiche e requisiti tali da essere considerati rischiosi, per cui le conseguenti misure di regolazione non risultano indebitamente ostative del commercio mondiale. L'attività della Commissione garantisce che le norme a tutela della sicurezza alimentare degli Stati membri non diventino un pretesto ingiustificato per restringere surrettiziamente i mercati nazionali: la protezione della salute dei consumatori, per quanto d'importanza primaria, non può essere adoperata per limitare il commercio di beni alimentari se non vi sia un'effettiva giustificazione (riferimento agli *standard* della CAC o dimostrazione scientifica del rischio). I due obiettivi sono funzionalmente collegati e interdipendenti: il perseguimento della protezione della salute deve essere temperato dal rispetto delle norme a protezione degli scambi commerciali contenute nei trattati di Marrakech. Il bilanciamento degli interessi, dunque, deve avvenire nella fase di stesura e approvazione degli *standard* e non nel momento della loro attuazione a livello interno, da parte degli Stati nazionali: ciò li renderà immediatamente conformi al diritto dell'OMC e, quindi, da quest'ultimo richiamabili.

La *ratio* della seconda parte dell'art. 1, tuttavia, ha non solo la conseguenza di disporre un limite alla funzione di tutela della salute, o, *rectius*, a un suo uso ingiustificato, ma ha anche l'effetto di comprimere il perseguimento di tale obiettivo a dimostrazioni e limiti di regolazione contenuti in trattati eterogenei e istituiti con lo scopo di assicurare e favorire interessi diversi, spesso conflittuali con la tutela della salute, come la libertà del commercio internazionale²⁴.

L'apparato regolamentare costituito dal *Codex* trae la sua forza giuridica dalle norme dell'OMC ed è da queste condizionato perché l'emanazione di standard è funzionalizzata ad evitare che la protezione della salute diventi una tecnica di restrizione dei mercati, ma non è diretta alla tutela della salute in sé: "*Codex has no public health mandate to which it must conform its decisions*"²⁵. La presenza di una duplice finalità generale,

²² Si V. *supra*, nota n. 15.

²³ L'accordo SPS, oltre al rimando generico dell'art. 3, specifica, nell'ANNEX A, che gli *standard* in questione sono, tra gli altri, anche quelli emanati dalla CAC.

²⁴ L'accordo SPS si considera come un trattato finalizzato a evitare che siano ridotti i traffici commerciali per motivi protezionistici. Si tratta di un accordo che rientra nel progetto che ha dato vita all'OMC e che quindi mira a sviluppare il commercio mondiale e ad aprire i mercati, ma considera la regolazione di questo settore solo come un'eccezione limitata ad alcuni casi. Su tale accordo si è detto che è "*an international treaty with obligations and equally important rights. It must take account of both interests in favor of trade liberalization and legitimate interests justifying trade restrictions. The obligations of WTO members to liberalize trade cannot systematically prevail over the rights of WTO members to restrict trade*", J. PAUWELYN, *Conflict of Norms in Public International Law. How WTO Relates to Other Rules of International Law*, Cambridge University Press, 2003, p. 198.

²⁵ L.M. WALLACH, *Accountable Governance in the Era of Globalization*, cit., p. 7; "*At the moment Codex does not have a formal mandate. Rather, the Codex Alimentarius Commission and its subsidiary bodies (the Codex committees, task forces, etc.) are by statute purely advisory*", in Joint FAO/WHO, *Report of the Evaluation*, cit., p. 28.

che si divide nel perseguimento di due obiettivi potenzialmente conflittuali, rende piuttosto difficoltosa la gestione del bilanciamento imparziale all'interno della Commissione.

Per quanto detto, le esperienze più recenti, ma anche quelle pregresse, suggerirebbero un cambio di paradigma nelle finalità della CAC, che da autorità di regolazione complementare e collegata all'OMC dovrebbe divenire un soggetto in posizione dialettica, quasi contrapposta, rispetto a quest'ultima, con un rapporto di dipendenza e filiazione esclusivamente con l'Organizzazione mondiale della salute. Ciò dovrebbe tradursi in una vera e propria riforma istituzionale dell'attuale sistema, di cui si darà conto *infra*, nel § 5.1.

3. Il principio di precauzione e i suoi oppositori

Il principio di precauzione è piuttosto diffuso nell'Unione europea e nei suoi stati membri, che lo applicano richiamandosi alla normativa ambientale, alimentare e ai trattati²⁶. Nondimeno, lo stesso principio non gode della medesima fortuna al di là dei confini europei: alcuni Paesi, fra cui gli Stati Uniti, non lo riconoscono e i trattati internazionali che ne fanno menzione²⁷ non sono sufficienti a garantirne l'attuazione quando vi siano regolazioni che pongono in conflitto da un lato la tutela della salute e dall'altro altri interessi concorrenti, come quelli di natura economica e commerciale. Tra i vari regimi di regolazione globale che non applicano tale approccio vi è l'OMC, che non ammette deroghe al *free-trade* basate sul principio di precauzione²⁸.

²⁶ In tal senso il riferimento è all'art. 191 del TEU, all'art. 7 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 178 del 2002 e alle varie discipline di dettaglio, come ad esempio la direttiva europea n. 18 del 2001, sugli Organismi Geneticamente Modificati (OGM). Sul tema della precauzione la letteratura giuridica è piuttosto cospicua. Oltre agli autori che si citeranno *infra*, si rinvia a R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2018; B. BERTARINI, *Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale. Profili di regolazione giuridica europea e nazionale*, Torino, Giappichelli, 2016; C.R. SUNSTEIN, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, 2005, tr. it. *Il diritto della paura: oltre il principio di precauzione*, Bologna, Il Mulino, 2010; J. ZANDER, *The Precautionary Principle in Practice. Comparative Dimensions*, Cambridge University Press, 2010; M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare. Profili ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2006. Sono infine numerose le interpretazioni dello stesso principio dalla giurisprudenza, segnatamente di quella europea. Oltre alle sentenze citate *infra*, si segnalano, per tutte, Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 9 settembre 2003, in causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri contro Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri*, in Racc. giur. Ce 2003, p. I-08105, disponibile anche sul sito: http://publications.europa.eu/resource/ellar/j519659d-aa9e-4c6f-954d-17cc35905a52.0005.03/DOC_1 e Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 13 settembre 2017, C-111/16, *Fidenato*, con commento di F. FERRI, *Corte di giustizia e (non) applicazione del principio di precauzione alle misure provvisorie di emergenza in materia di OGM*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2018.

²⁷ Si v., ad esempio, l'art. 15 della "Rio Declaration on Environment and Development", del 1992, adottata dalle Nazioni Unite nella "Conference on Environment and Development" (UNCED) e fermata da più di 170 stati e l'art. 10 del Protocollo di Cartagena della Convenzione sulla Diversità Biologica, entrato in vigore il 29 Dicembre 2003 e ratificato dall'Italia con la legge 15 gennaio 2004, n. 27. A riguardo, va detto che alcune definizioni del diritto internazionale, come quella indicata all'art. 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente, non hanno valore vincolante per gli Stati. Il principio di precauzione si sta tuttavia formando come principio generale del diritto internazionale e va al momento considerato come *lege ferenda*.

²⁸ Secondo i trattati istitutivi dell'Organizzazione mondiale del commercio e che ne regolano il funzionamento le merci devono poter circolare ed essere scambiate su scala mondiale senza limiti di natura protezionistica. Tra le eccezioni che

Ai fini di una sua maggiore diffusione, occorre dire che ancora non esiste un'unica definizione giuridica del principio precauzionale e la sua applicazione è da tempo oggetto di discussione²⁹: segnatamente, si dibatte sul contenuto dello stesso, ritenuto troppo indeterminato, e sui requisiti necessari perché possa essere invocato³⁰. L'utilizzo della precauzione nelle politiche pubbliche può essere definito come la scelta parzialmente discrezionale di adottare una misura provvisoria (quindi limitata a un certo periodo di tempo), atta a prevenire un rischio per la salute o per l'ambiente (per esempio negando un'autorizzazione, sequestrando dei prodotti, imponendo delle cautele ad attività economiche) sulla base di valutazioni di carattere scientifico incerte e non conclusive, dibattute, che evidenziano una *possibilità* (ma non una *probabilità* e tanto meno una *certezza*) che il rischio si verifichi. La stessa misura deve essere ragionevole, coerente con l'istruttoria su cui è basata – quindi con le valutazioni tecniche effettuate – e proporzionata, ossia diretta a creare il minor nocuo possibile in chi la subisce.

Sulla base di tale principio, quindi, un'autorità pubblica può giustificare la propria decisione regolatoria e restrittiva della libertà senza dover dimostrare scientificamente che esiste un nesso di causalità fra il bene o l'attività vietata o limitata e il rischio paventato, potendo limitarsi a provare che nel merito la scienza è incerta e che una possibilità che il rischio si verifichi esiste.

gli Stati – quindi i regolatori pubblici, le pubbliche amministrazioni – possono applicare, limitando l'accesso nel proprio territorio di prodotti ritenuti rischiosi, vi sono quelle a tutela dell'ambiente e della salute umana, animale e vegetale. Queste, tuttavia, sono interpretate restrittivamente e agli Stati è richiesto di fornire, per i prodotti che ritengono nocivi e nei cui confronti intendono applicare misure restrittive, una dimostrazione scientifica di un rischio che sia almeno *probabile*. In tale dimostrazione – che pone l'onere della prova in capo allo Stato che vuole tutelare la salute o l'ambiente – non è ammesso l'utilizzo della precauzione, giacché quest'ultima si basa sull'incertezza scientifica e sulla *possibilità* del rischio. In tal senso si vedano due sentenze del *Dispute Settlement Body* dell'OMC: *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products*, WTO Appellate Body Report 1998, WT/DS 48/AB/R e *EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products* (WT/DS/291, 292, and 293), *Reports of the Panel*, Geneva, 29 September 2006, entrambe consultabili sul sito della WTO: <https://www.wto.org/>.

²⁹ Richard B. Stewart presenta quattro concezioni del principio di precauzione, individuate dalla scienza giuridica. Di queste, due seguono una visione più radicale, le altre due una maggiormente flessibile: “1) *scientific uncertainty should not automatically preclude regulation of activities that pose a potential risk of significant harm (...)*; 2) *regulatory controls should incorporate a margin of safety, activities should be limited below the level at which non adverse effect has been observed or predicted (...)*; 3) *activities that present an uncertain potential for significant harm should be subject to best technology available requirements to minimize the risk of harm, unless the proponent of the activity shows that they present no appreciable risk of harm (...)*; 4) *activities that present an uncertain potential for significant harm should be prohibited, unless the proponent of the activity shows that they present no appreciable risk of harm*”, R. B. STEWART, *Environmental Regulatory Decision Making under Uncertainty*, in *Research in Law and Economics*, vol. 20, *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, ed. by Swanson, 2002, UK, p. 76. Per una completa analisi delle definizioni e delle problematiche relative al principio in oggetto si veda M. FONTE, *Organismi geneticamente modificati. Monopolio e diritti*, Milano, Franco Angeli, 2004, p. 178 e ss.

³⁰ Sebbene alcune discrepanze sullo *status* giuridico e sulle circostanze che giustificano l'attuazione dell'approccio precauzionale vadano sensibilmente uniformandosi, il mantenimento dell'incertezza del suo contenuto costituisce in realtà un elemento positivo: il principio in esame non identifica le misure che rientrano nella precauzione, ma stabilisce le condizioni perché possa essere applicato, invitando quindi i decisori a valutare caso per caso se ricorrere a una scelta prudente o se accettare il rischio. “*The indeterminacy of the precautionary principle is an advantage, because it invites decision makers to search for better ground for justifying regulatory responses to hazard*”, A. HERWIG, *The precautionary principle in support of practical reason. An argument against formalistic interpretations of the precautionary principle*, in C. JOERGES & E.-U. PETERSMAN (eds.), *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 305.

Spesso si ritiene che il principio di precauzione imponga alle istituzioni di scegliere la strada più prudente, magari con effetti paralizzanti sullo sviluppo. Da alcuni è considerato un principio troppo esigente perché in ogni attività dell'uomo esistono sempre rischi potenziali e imponderabili in nome dei quali potrebbero essere vietate attività invece sufficientemente sicure, dato che nessuna azione umana è a rischio zero. Altri ancora lo reputano un criterio alternativo alla scienza, basato quindi su un approccio ideologico e non obiettivo. Altri, infine, lo identificano in un principio che automaticamente fa prevalere la tutela ambientale su altri interessi.

Queste letture devono essere messe in discussione.

In primo luogo, il principio di precauzione non impone obblighi: nelle norme che lo richiamano, come ad esempio l'art. 7 del Regolamento dell'Unione europea n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, si legge che le misure provvisorie di gestione del rischio “*possono* essere adottate” dalle autorità competenti³¹. Esso stabilisce le condizioni per poter ricorrere all'opzione precauzionale, che spetta alle autorità di regolazione, chiamate a operare una valutazione costi/benefici e a effettuare una scelta che, se ricorrono le circostanze previste dalla norma di riferimento, potrà essere prudente oppure *risk-taking*, purché motivata³². Il principio in esame non costringe – agendo come una norma prescrittiva – ad una prudenza obbligatoria incline a generare protezionismo, bensì prevede un aumento della discrezionalità legittima dei *decision-makers*, che, a fronte di una scienza incerta e di un rischio possibile, dispongono di un'opzione

³¹ “1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente”, *Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.*

³² A tal proposito, si è paventata la dannosità di un principio che, in tutti i casi di incertezza imponga alle autorità di adottare necessariamente un approccio restrittivo, orientato a quello che viene definito il “*worst case scenario*” (R.B. STEWART, *Environmental Regulatory Decision*, cit., p. 72 e ss.). Una tale interpretazione, come intuibile, è in grado di causare una paralisi del commercio ed un'inversione di tendenza nello sviluppo del libero mercato, orientata al protezionismo. Tuttavia, nel diritto Europeo il principio in esame non agisce come norma imperativa, bensì come un principio generale a carattere attributivo, che consente una maggiore discrezionalità decisionale alle autorità competenti ed è funzionalizzato ad impedire decisioni arbitrarie in merito a situazioni incerte. In tal senso P. CRAIG, *European Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, third ed., 2018, p. 747: “*The explicit recognition of the Precautionary principle within the EU law has led (...) to increased judicial emphasis on scientific method as a means of ensuring non-arbitrary decision-making*”. Si veda anche E. FISHER, *The Precautionary Principle, Administrative Constitutionalism and European Integration*, Oxford and Portland, Hart, 2007, p. 2.

in più, connaturata da prudenza e prevenzione, necessariamente motivata in modo adeguato e da attuare secondo criteri procedurali predefiniti.

In secondo luogo, il principio in esame non ha come obiettivo l'azzeramento del rischio, ma una sua riduzione. Le decisioni precauzionali devono essere ragionevoli³³, proporzionate³⁴ e adeguatamente motivate³⁵. Se mancano di questi caratteri un giudice le può annullare³⁶. La presenza di tali criteri esclude che la prudenza possa essere invocata per motivi futili, in modo incoerente o in maniera sproporzionata nel rapporto tra grado di rischio e misura invocata.

In terzo luogo, la precauzione non è alternativa alle valutazioni tecnico-scientifiche, ma successiva a queste, quando le stesse non siano in grado di fornire risposte certe e affidabili: solo in questo caso la

³³ Nella *risk-regulation* le amministrazioni competenti emettono provvedimenti vincolati da valutazioni tecniche, ma quando queste ultime non siano adeguate e si palesi la possibilità di un rischio, le stesse amministrazioni potranno emanare una decisione discrezionale ed informata alla prudenza, e dovranno altresì giustificarla mediante criteri di ragionevolezza. Tale concetto sta a supportare una decisione svolta secondo una razionale valutazione dei rischi potenziali, in base, cioè, ad una “*appréciation raisonnable*” (N. DE SADELLER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 155), che considera e dà ragione di tutti i fatti, i rischi e gli interessi coinvolti. Sul tema si vedano, in particolare, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 129 e ss. e *passim*; G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Diritto Pubblico*, 2004, p. 1091.

³⁴ Il concetto di precauzione è in relazione indissolubile con quello di proporzionalità, in particolar modo perché entrambi prevedono una scelta ponderata e discrezionale volta ad individuare la misura più adatta a tutelare una determinata aspettativa giuridica e perché entrambi prevedono un'analisi costi-benefici ed una valutazione tra accettazione del rischio e prudenza. Inoltre, secondo una dottrina il principio di precauzione deriverebbe proprio da quello di proporzionalità, si veda F. DE LEONARDIS, *Il principio*, cit., p. 151 ss.; e F. EWALD, *Philosophie politique du principe de précaution*, in F. EWALD, C. GOLLIERS, N. DE SADELEER, *Le principe de précaution*, Colección Que sais-je?, PUF, Paris, 2001, p. 56, secondo il quale: “*le principe de précaution est indissociable du principe de proportionnalité. Il repose sur un art des pondérations*”.

³⁵ Anche per le misure precauzionali sussiste, come per tutte le altre, l'obbligo di motivazione richiesto per una serie di atti adottati dalle istituzioni pubbliche: nel diritto nazionale, l'art. 3 della legge n. 241 del 7 agosto 1990 impone alle pubbliche amministrazioni di motivare i provvedimenti amministrativi; nel diritto dell'UE, l'obbligo per le istituzioni dell'Unione di motivare i propri atti trova la sua principale fonte giuridica nella previsione dell'attuale art. 296, par. 2, TFUE e nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali che, dopo l'affermazione del generale diritto a una buona amministrazione, espressamente sancisce, al suo paragrafo n. 2, lett. c), l'obbligo per l'amministrazione europea di motivare le proprie decisioni.

³⁶ Si V., in particolare, la sentenza Pfizer (Tribunale di primo grado (Terza Sezione) dell'11 settembre 2002, T-13/99), dove il giudice ha evidenziato la necessità di adottare il principio di precauzione solo dopo aver esperito tutte le necessarie valutazioni a carattere scientifico e nel rispetto del principio di proporzionalità: “in via preliminare occorre rammentare che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza Fedesa e a., citata supra al punto 115, punto 13)”, § 411. Si vedano inoltre la Sentenza della Corte del 12 marzo 1987, Caso 178/84, *Commissione-Repubblica Federale Tedesca*, p. 1274: “*In so far as there are uncertainties at the present state of scientific research, it is for the member states, in the absence of harmonization, to decide what degree of protection of the health and life of human they intend to assure*”; Sentenza della Corte del 17 gennaio 1991, Caso C-157/89, *Commissione-Italia*; Sentenza della Corte del 19 gennaio 1994, Caso C-435/92, *Association pour la protection des animaux sauvages*; Sentenza della Corte del 3 dicembre 1998, Caso n. C-180/96 *Commissione-Regno Unito*, in particolare al paragrafo 99: “*Where there is uncertainty as to the existence or extent of risks to human health, the institutions may take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks become fully apparent*”; e Sentenza della Corte del 24 ottobre 2002, Caso C-121/00, *Reference for a preliminary ruling: Bezirksgericht Innere Stadt Wien – Austria*.

politica – intesa come scelta ponderata di soggetti che ne rispondono a un elettorato o di fronte ad altri organi – riprende vigore esercitando il potere (per il quale è responsabile) di scegliere se e come decidere³⁷. Infine – sebbene l’approccio precauzionale venga considerato costitutivo della finalità dello sviluppo sostenibile³⁸, quindi come principio diretto a proteggere l’ambiente – esso in realtà opera come principio meta-procedimentale a carattere generale, ossia come strumento che amplia la discrezionalità delle autorità amministrative competenti, consentendo loro di avere una scelta in più e di motivarla con la prudenza di fronte a un rischio possibile e incerto³⁹. Ancorché il principio di precauzione sia nato⁴⁰ e sia teleologicamente determinato alla protezione dell’ambiente e alla tutela della salute (che ne costituiscono i campi di maggiore applicazione) esso non necessariamente produce decisioni dirette a tale finalità, ma costituisce uno strumento che le autorità pubbliche possono adoperare in tal senso.

Al di là dei pregiudizi nei confronti del principio in parola, si registra, come detto, una certa resistenza ad un suo uso su scala extra-nazionale ed extra-europea. Tale approccio si spiega con l’intenzione di evitare misure protezionistiche mascherate dall’intento di tutelare la salute. Cionondimeno, si tratta di una visione troppo negativa del principio precauzionale. *A contrario*, proprio la disciplina europea che regola le medesime materie, ancorché parimenti ispirata a una *ratio* di armonizzazione che si basa sull’obiettività delle dimostrazioni scientifiche volte a giustificare le misure restrittive del mercato, attribuisce invece un rilievo importante alla precauzione: nei casi in cui l’incertezza scientifica non consenta una completa valutazione dei rischi presunti, spetta ai gestori del rischio (e non agli esperti che lo hanno valutato, senza produrre risultati affidabili), attraverso la loro ponderazione discrezionale e nei limiti previsti dallo stesso principio di precauzione, stabilire qual è la quantità o la qualità del rischio sostenibile dalla società⁴¹. Anche

³⁷ Precauzione, quindi, “non vuol dire libertà assoluta per il legislatore di accedere ad ogni e qualsivoglia *idea* di provenienza scientifica, ma attenta e consapevole applicazione di ragionevoli parametri potenziali a tutela dei cittadini, solo laddove vi sono sufficienti elementi per accedere a tali forme di limitazione delle altre libertà democratiche”, A. RULLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2000, p. 87.

³⁸ Oltre agli artt. 6 e 174 del TCE, il principio di precauzione è stato riconosciuto come un principio dello sviluppo sostenibile anche dalle Nazioni Unite. UN Doc. A/57/329, *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, 31 August 2002.

³⁹ Come indicato dall’avvocato generale Alber, nel caso Monsanto, “*the precautionary principle represents (...) a principle of action in cases where a risk may eventually emerge*”, Case C-236/2001, Monsanto, cit., *Opinion of Advocate-General S. Alber*, 2003, § 108. Sul principio di precauzione inteso come criterio che attribuisce discrezionalità, circoscrivendo il momento decisionale senza imporre un bando o la chiusura di un mercato si veda J. CAZALE, *Food Safety and the Precautionary Principle: The Legitimate Moderation of Community Courts*, in *European Law Journal*, 2004, N. 5, Vol. 10, p. 539 e ss. In tal senso anche R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma – Bari, Laterza, 2014, pp. 269 – 270, che definisce il principio di precauzione come un “diritto-sonda” che “esce dai confini del diritto dell’ambiente in senso stretto, avviandosi a divenire «regola» di più generale applicazione”.

⁴⁰ “*The precautionary principle has its beginnings in the German principle of Vorsorge, or foresight. At the core of early conceptions of this principle was the belief that society should seek to avoid environmental damage by careful forward planning, blocking the flow of potentially harmful activities*”, J. TICKNER, C. RAFFENSPERGER e N. MYERS, *The precautionary principle in Action: A Handbook*, 1st edition. Science and the Environment Health Network, 1999, p. 2.

⁴¹ “*It is generally accepted that defining the level of acceptable risk is a normative decision that belongs to the democratically elected and accountable institutions of a State*”, T. CHRISTOFOROU, *The Regulation of GMOs in the EU: The Interplay of Science, Law and*

a discapito della libera circolazione delle merci, purché l'applicazione del principio in parola sia circondata dalle garanzie già descritte nei paragrafi precedenti.

Di qui, come si dirà *infra* (§ 5.2), si suggerisce una maggiore diffusione e un'applicazione a livello globale del principio precauzionale, ricavando le modalità attuative, la disciplina e i limiti a un suo utilizzo proprio dal diritto dell'Unione europea.

4. Tracciabilità, etichettatura obbligatoria e controlli sulla sicurezza alimentare

L'obiettivo di incrementare e migliorare i sistemi di regolazione della sicurezza alimentare su scala mondiale (ossia con riferimento a istituzioni globali ma anche in modo diffuso, nei diversi Paesi) passa per lo sviluppo, l'applicazione o la riforma di diversi strumenti regolatori già in essere ma ancora non sufficientemente efficaci ed efficienti. Ma, soprattutto, passa attraverso le politiche pubbliche di prevenzione delle malattie mediante un'alimentazione più sicura. Tra queste, oltre a quelle già citate nei precedenti paragrafi, se ne segnalano due, in particolare: l'etichettatura obbligatoria e i controlli da parte delle autorità pubbliche.

L'etichettatura costituisce uno strumento di regolazione essenzialmente basato sulla conoscenza e sulla diminuzione delle cosiddette asimmetrie informative tra produttori e consumatori, con una mole considerevole di dati indicati sui vari pacchetti di alimenti. È una misura meno incisiva di bandi, divieti o sequestri, ma – segnatamente nel caso di informazioni obbligatorie da riportare in etichetta – in grado di ridurre i rischi per la salute, seppur producendo comunque un effetto restrittivo sulla commerciabilità di un prodotto. Al contempo, a una valutazione empirica, l'etichettatura come strumento di regolazione, pur essendo molto usata, si è rivelata sinora poco efficace, perché deve combinarsi con un'elevata sensibilizzazione dei consumatori, che dovrebbero spendere più tempo a leggere le etichette, a valutare le informazioni da queste riportate sulla base della loro conoscenza e a ponderare tali valutazioni con quelle sulla convenienza, concernenti i prezzi dei beni da acquistare.

Nondimeno, in un'ottica di rafforzamento della tutela della salute da prodotti alimentari, l'utilizzo delle etichette non va sottovalutato. Occorre però che esso sia adoperato in modo più incisivo e radicale. Con una serie di accorgimenti, di cui si dirà *infra* (§ 5.3), che qui si anticipano sommariamente.

Politics, in *CMLR*, 41, 2004, p. 702. Si veda anche Commissione dell'Unione Europea, *Comunicazione sul principio di precauzione*, Bruxelles, 02 febbraio 2000, pp. 8-9: "Quando vi sono ragionevoli motivi di temere che i potenziali pericoli potrebbero avere effetti negativi sull'ambiente o sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante, ma i dati disponibili non consentono una valutazione particolareggiata del rischio, il principio di precauzione è stato politicamente accettato come strategia di gestione dei rischi in molti ambiti".

In primo luogo, devono essere incrementate le informazioni obbligatorie a carico dei produttori. Queste devono rendere visibili, *inter alia*, se sono presenti o sono stati utilizzati, in sede produttiva, sostanze aggressive, artificiali, potenzialmente inquinanti o dannose (anche indirettamente) per la salute.

In secondo luogo, la tracciabilità di ogni alimento deve essere completa, esaustiva e chiara, con indicazioni sui luoghi in cui il cibo è stato prodotto, lavorato, processato, confezionato, stoccato e infine venduto all'ingrosso o al dettaglio.

Infine, mediante l'utilizzo di marchi e indicazioni sull'etichetta si può agevolare l'identificazione di un cibo con un luogo di origine. Questo tipo di pratiche deve essere favorito e incentivato, al fine di promuovere le produzioni di qualità e legate al territorio, perché non solo migliorano la ricchezza organolettica di un prodotto, ma indirettamente tutelano anche la salute diffondendo cibi che, per le loro caratteristiche, dovrebbero subire meno alterazioni con prodotti potenzialmente nocivi o non naturali.

Un'altra misura di regolazione che deve essere potenziata riguarda i controlli. Questi costituiscono un fattore cruciale nel sistema di *governance* della sicurezza alimentare e, in una valutazione sul sistema mondiale, non si può non rimarcare un'eccessiva frammentarietà tra i modelli adottati nei vari Paesi – con tutte le differenze concernenti la loro efficienza ed efficacia. Come ha dimostrato perfettamente proprio il caso del Covid-19, se i controlli nazionali e locali sulla sicurezza dei prodotti non vengono eseguiti correttamente, con la giusta frequenza e con la capacità di incidere con efficacia sulle garanzie di salubrità degli alimenti, anche la presenza di standard, norme e istituzioni comuni finalizzate a tutelare la sicurezza alimentare rischiano di perdere di incisività nel raggiungimento degli obiettivi per cui sono state previste.

A riguardo, al fine di ipotizzare una disciplina comune ed estesa su scala globale dei controlli sulla sicurezza alimentare, è utile prendere a modello la recente riforma adottata nell'Unione europea: il Regolamento UE n. 625/2017⁴², che concerne i controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa emanata dall'UE in diversi settori della produzione alimentare e mangimistica⁴³ e che si basa su un pacchetto di norme comuni, europee, e strumenti e poteri attuativi demandati a livello nazionale, agli Stati.

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0625>.

⁴³ Questi riguardano, *inter alia*: la sicurezza, l'integrità e la salubrità di cibi e mangimi in tutte le fasi della filiera; l'emissione deliberata nell'ambiente di OGM a fini di produzione di alimenti e mangimi; le prescrizioni in materia di salute animale, per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari e per l'utilizzo sostenibile dei pesticidi; la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici; l'importazione e l'esportazione di beni alimentari e animali; l'uso e l'etichettatura delle indicazioni e denominazioni di origine (DOP, IGP, ecc.).

5. La regolazione della *food safety* dopo il Coronavirus: quattro proposte per un cambiamento

Come anticipato, l'analisi sin qui svolta ha individuato degli snodi critici dell'attuale regolazione della sicurezza alimentare. Sulla base di quelle considerazioni, si ipotizzano quattro proposte concrete volte a riformare la *governance* della *food safety* secondo una visione più attenta alla prevenzione e alla tutela della salute.

La prima ha carattere organizzativo-istituzionale e consiste in una riforma della *Codex Alimentarius Commission* e del suo sistema di standardizzazione, con l'obiettivo di incrementare la tutela della salute a livello globale senza ricorrere a strumenti statali che rischierebbero di favorire il protezionismo.

La seconda ha natura meta-procedurale e informa le regole del gioco per i regolatori: essa riguarda la diffusione e l'applicazione su scala mondiale – negli Stati e nelle organizzazioni internazionali – del principio di precauzione, così come viene adoperato nell'Ue e nei suoi Paesi membri.

La terza ha a che vedere con la disciplina di dettaglio e consiste in un particolare strumento di regolazione, da rendere più efficace: l'etichettatura obbligatoria. Questa deve essere imposta per una serie di prodotti e deve contenere maggiori e più dettagliate informazioni di quante ne abbia ora.

L'ultima proposta, infine, concerne un ulteriore aspetto dell'assetto regolatorio della sicurezza alimentare, ossia il sistema dei controlli: il tentativo è quello di configurare un modello comune, con norme e procedure condivise su scala globale e attività esecutive sui territori affidate alle autorità domestiche.

5.1. Una nuova *Codex Alimentarius Commission*

Come visto, anche solo negli obiettivi fondamentali tracciati negli *Statutes* dell'Organizzazione, la *Codex Alimentarius Commission* si è rivelata troppo condizionata dall'Organizzazione mondiale del commercio. Si è altresì avuto modo di notare che l'attuale regolazione globale della sicurezza alimentare presenta uno squilibrio tra salute e *free-trade*, a vantaggio del secondo.

Tutto ciò suggerisce che la CAC non debba più essere uno *standard-setter* volto a facilitare il commercio internazionale – già tutelato in altre sedi –, ma uno esclusivamente finalizzato alla tutela della salute; che consenta di stabilire quando, come e perché il mercato dei prodotti agro-alimentari può essere chiuso o limitato per ragioni sanitarie. In tal modo, i due sistemi regolatori continuerebbero a essere collegati, ma secondo un disegno orizzontale e non in posizione di dipendenza, entrando quindi in un rapporto dialettico, a bilanciare i diversi interessi la cui cura è ad essi affidata. Ne consegue un cambio di paradigma per la stessa CAC, che tra i suoi obiettivi fondamentali dovrebbe avere solamente quello di adottare standard su prodotti agroalimentari al fine di conseguire un elevato livello di tutela della salute umana.

La netta distinzione tra CAC e OMC – che pure non costituirebbe una separazione completa tra i due sistemi di *governance* – andrebbe a creare una forma di dialogo in termini oppositivi tra regimi di

regolazione⁴⁴, favorendo un corretto bilanciamento tra le diverse finalità e i diversi beni giuridici in gioco, che “lotterebbero” alla pari. Inoltre, le deroghe al libero commercio decise dalla comunità internazionale si legittimerebbero perché non scaturite dall’arbitrio protezionistico degli Stati, contribuendo a mitigare l’attuale sbilanciamento della regolazione globale, troppo incentrata sulla libertà degli scambi commerciali e meno sulla tutela di interessi deboli e sociali (salute, ambiente, diritti sociali, welfare state, tutela dei lavoratori, ecc.)⁴⁵.

Sotto il profilo organizzativo, la soluzione potrebbe ritrovarsi nell’incorporazione del *Codex* all’interno del solo sistema dell’Organizzazione mondiale della salute. La CAC, quindi, diverrebbe un organo esecutivo controllato solo dall’OMS, partecipato dai delegati nazionali e basato su studi scientifici indipendenti, ma finalizzato a individuare standard esclusivamente finalizzati alla tutela della salute in generale e volti – *inter alia* – a consentire la deroga alle norme del *free trade*, ogni qual volta ciò sia ritenuto necessario o opportuno.

Mentre a oggi la Commissione del *Codex Alimentarius* è sostanzialmente incardinata nel sistema dell’OMC, l’OMS si è sin qui sviluppata come un regime di regolazione autonomo, con finalità e funzioni eterogenee a quelle attribuite alla prima⁴⁶. Per questo, e proprio in quanto isolata dalle altre organizzazioni internazionali, l’OMS costituisce un caso paradigmatico per comprendere le potenzialità dei *complex regimes*⁴⁷ e del bilanciamento tra diversi sistemi in funzione di una composizione degli interessi in ambito

⁴⁴ Si tratterebbe del più efficace meccanismo di dialettica tra sistemi di regolazione, che non appartenerebbero al medesimo regime, ma a due modelli circuiti di interessi diversi e contrapposti. Questi sarebbero comunque posti in collegamento con il risultato di scambiarsi forza giuridica l’un l’altro, ma in posizione dialettica, in modo da legittimarsi e bilanciarsi a vicenda grazie all’eterogeneità dei beni giuridici rappresentati, e dando così luogo a un equilibrio istituzionale volto a temperare gli interessi coinvolti e ad assicurare garanzie di imparzialità nelle decisioni.

⁴⁵ Insiste sul disequilibrio tra *free trade* e altri diritti nelle regolazioni globali, notando invece un maggiore bilanciamento nel diritto europeo, M. D’ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 116 ss. Su tali temi la letteratura, anche non giuridica, è piuttosto vasta. Si segnalano, ex multis, J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l’État*, LGDJ, 2010, p. 67 ss.; L.M. WALLACH, *Accountable Governance in the Era of Globalization: the WTO, NAFTA and International Harmonization of Standards*, in *University of Kansas Law Review*, 2002; F. SPAGNUOLO, *Globalizzazione e diritti umani. Il commercio dei servizi nella WTO*, Pisa, Plus, 2008. Infine, mi permetto di rinviare a D. BEVILACQUA, *Il free-trade e l’agorà. Interessi in conflitto, regolazione globale e democrazia partecipativa*, Napoli, ES, 2012, *passim*.

⁴⁶ In questa sede non vi è la possibilità di approfondire e sviluppare un ragionamento sul funzionamento e sulle garanzie di *accountability* e legittimazione dell’Organizzazione Mondiale della Sanità e, quindi, anche della stessa CAC. È nondimeno doveroso segnalare un *caveat* sulla particolare vulnerabilità di tutte le organizzazioni internazionali e quindi sulla necessità che queste siano disciplinate con meccanismi giuridici rigorosi che ne aumentino la trasparenza e l’*accountability*, al fine di raggiungere un livello di correttezza e imparzialità maggiore di quello attuale.

⁴⁷ I cosiddetti *complex* (o *connecting*) *regimes* consistono in collegamenti funzionali tra diversi organismi che vanno a formare regimi regolatori complessi e instaurano un dialogo fra una pluralità di interessi generali: “mediante questa tecnica di collegamento, definita dalla letteratura anche come *borrowing regimes* (D.W. LEEBRON, *Linkages*, saggio d’apertura del convegno “*The Boundaries of the WTO*”, i cui atti sono raccolti in *American Journal of International Law*, n. 96, 2002, p. 14), entrambe le organizzazioni accrescono il loro potere”, S. BATTINI, *Il sistema istituzionale internazionale dalla frammentazione alla connessione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, pp. 985-986. Il collegamento orizzontale tra regimi regolatori differenti che guadagnano così forza ed efficacia giuridica è un fenomeno diffuso al di là dei confini statali. Ne dà conto S. CASSESE, *Il diritto globale*, Torino, Einaudi, 2009, pp. 25, 96 e *passim*.

extra-nazionale: mentre la multi-finalità di FAO e CAC conduce a un assorbimento di tali interessi nei macro-settori dello sviluppo agricolo e del commercio mondiale, nel caso in questione si avrebbe invece una dialettica basata sulla produzione di standard sanitari – che pure l’OMC dovrebbe riconoscere come pienamente legittimi – aventi la forza giuridica e le caratteristiche tecniche per operare come deroghe, eccezioni o contro-limiti al *free-trade*.

5.2. Il principio di precauzione globale

Una seconda proposta di riforma concerne la diffusione e l’applicazione, su scala globale, del principio di precauzione. A fronte di quanto detto *supra* (§ 3), si deve ritenere auspicabile – oltre che teoricamente possibile sul piano strettamente giuridico – un’affermazione del principio in parola anche nel diritto extra-europeo. Le istituzioni globali potrebbero incamerare lo stesso principio ricavandolo dal diritto dell’UE, ma tale innovazione, si deve dire, dipende essenzialmente dalla volontà politica contingente. Per esempio, dovrebbero essere i rappresentanti dei governi ad accordarsi per una modifica in senso maggiormente precauzionale dei trattati che regolano le varie materie, su tutte quella degli scambi commerciali su scala mondiale.

Le attuali resistenze sono comprensibili, stante un potenziale abuso dello strumento suggerito per attuare pratiche protezionistiche. Nondimeno, a favore di un suo utilizzo su scala mondiale, sussistono almeno tre ragioni.

La prima: il buon funzionamento a livello europeo. A oggi, infatti, il principio di precauzione viene adoperato dagli Stati e dalle istituzioni dell’Unione in maniera diffusa nelle materie dell’ambiente e della tutela della salute. La Corte di Giustizia viene chiamata in causa se la precauzione è adoperata in modo illegittimo o sproporzionato e può annullare le misure fondate su tali basi⁴⁸. E il mercato comune continua a funzionare regolarmente, senza che il principio in parola dia luogo a meccanismi protezionistici tra Stati membri.

La seconda: la necessità di aumentare la tutela della salute, anche a livello nazionale e anche in difformità alle norme comuni, innescando per altro circuiti virtuosi, per cui la resistenza precauzionale di uno Stato spingerebbe altri ad aumentare i propri standard di tutela. Sebbene si sia detto, in premessa, che fenomeni come le pandemie necessitano di una risposta globale anche sul piano della prevenzione, attribuire ai singoli Stati degli strumenti per imporre un innalzamento della tutela della salute può avere un effetto positivo non solo all’interno degli ordinamenti domestici, ma anche sulle regolazioni comuni.

⁴⁸ A riguardo, si rinvia *supra*, alle note n. 26 e 36.

Infine, il *favor* per una maggiore discrezionalità appannaggio delle amministrazioni nazionali, costituirebbe un forte deterrente per i protezionisti più radicali, che vedrebbero depotenziata un'arma per contestare e contrastare le politiche comuni con barriere commerciali illegittime e magari accettate dagli altri attori internazionali per via del peso geopolitico di chi le attua. Grazie al principio in parola, infatti, le autorità nazionali potrebbero derogare alle norme comuni a fronte di sensibilità, visioni e approcci diversi rispetto a quelli globali – e con riferimento a temi delicati e fondamentali come l'ambiente e la salute –, ma solo nei limiti di un principio codificato per la cui attuazione sono richieste condizioni, procedure e formalità. Vi è un aumento dei poteri allocati a livello nazionale, ma è contenuto. A fronte di ciò, le maggiori resistenze ideologiche alla globalizzazione avrebbero un argomento in meno da utilizzare per i loro obiettivi.

L'applicazione del principio precauzionale a livello globale, qualificandosi come criterio decisionale utilizzabile in determinati settori (salute, ambiente, ecc.) solo a seguito di valutazioni tecniche incerte, costituirebbe un'importante innovazione giuridica in grado di favorire la tutela di determinati interessi, sancendo un equilibrio tra le esigenze di armonizzazione delle norme sovranazionali e le esigenze di regolazione del rischio adottate in ambito domestico. Offrendo quindi alle amministrazioni nazionali un'arma in più nella prevenzione delle pandemie. Di qui, appare necessaria la centralità del principio di precauzione che, garantendo ai *rule-makers* un'alternativa decisionale più prudente e più orientata alla ponderazione degli interessi, produrrebbe una tutela più incisiva e più forte di beni e valori come l'ambiente, la biodiversità, la salute.

5.3. Etichettatura obbligatoria e tracciabilità dei cibi

La terza proposta di riforma del settore della *food safety* ha a che vedere con l'etichettatura, segnatamente quella obbligatoria, e si lega alla tracciabilità e all'identificazione geografica dei cibi. A tal proposito, si suggeriscono tre azioni

In primo luogo, devono essere rese obbligatorie, in modo esplicito e semplificato sulle etichette, alcune tecniche produttive di beni alimentari, segnatamente quelle che a oggi non ricevono adeguata pubblicità: se un alimento proviene da allevamento intensivo; se sono stati adoperati organismi geneticamente modificati; se sono stati usati diserbati chimici (ad es. il glifosato⁴⁹); se sono stati impiegati conservanti o

⁴⁹ Il Glifosato, un erbicida molto usato nelle coltivazioni di soia Round-up geneticamente modificata, è liberamente utilizzato in Europa e in altri paesi del mondo. Da molti è considerato come un esempio palese dei successi della biotecnologia (<https://www.bayer.com/en/glyphosate-roundup.aspx>), ma sul punto vi sono pareri discordanti. Ad esempio, Nel 2017 l'UE ha votato a favore del rinnovo della licenza, con il proposito di bandirlo definitivamente nel 2022: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/glyphosate_en. L'International Agency for Research on Cancer (IARC) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) lo ha classificato come agente cancerogeno: <https://www.iarc.fr/featured->

coloranti artificiali; ecc. Questo tipo di indicazioni ha sicuramente un costo per i grandi produttori di alimenti che potrebbero vedere danneggiato il proprio mercato per lo sfavore riscontrato dai consumatori per il loro bene. Tuttavia, l'obbligatorietà di questo strumento incentiva il ricorso a tecniche agricole più attente all'ambiente e favorisce il consumo di prodotti biologici o comunque più naturali, con un riequilibrio del mercato agro-alimentare, attualmente tutto a favore della grande produzione e dell'agroindustria, a dispetto dei comprovati vantaggi dell'agricoltura di piccola scala, familiare e biologica⁵⁰.

In secondo luogo, occorre ricostruire in modo veritiero e leggibile tutta la filiera, indicando in maniera esplicita l'origine dei prodotti e i luoghi in cui sono stati trattati, lavorati e impacchettati. Questo secondo elemento dello strumento dell'etichettatura ha un vantaggio specifico, coerente con il sistema a economia di mercato in cui viviamo: mettere in competizione gli Stati e i loro sistemi di regolazione della sicurezza e della qualità con un effetto di *race to the top*. Se – come ha dimostrato la recente esperienza del Covid-19 – la provenienza dei prodotti da determinati Paesi può avere un peso nei loro consumi, per via di una sfiducia nei sistemi di controllo e regolazione di alcuni Stati, la tracciabilità obbligatoria spingerà i *rule-maker* a porre in essere modelli di *governance* il più possibile efficienti ed efficaci, in grado di facilitare le esportazioni dei prodotti alimentari nazionali e facilitare la diffusione delle cosiddette “buone pratiche”. Il rigore utilizzato nella tracciabilità della filiera produttiva genera una competizione tra regolatori nazionali e, a cascata, tra operatori, prevalentemente orientata alla qualità dei prodotti, in contrapposizione a quella attuale, decisamente concentrata sul prezzo.

In terzo luogo, l'indicazione effettiva della provenienza, se adeguatamente garantita e protetta da contaminazioni e informazioni ingannevoli, può favorire l'eccellenza di alcuni prodotti, ancorati a tradizioni geografiche specifiche e delimitate a certi territori. Questo aspetto – che apparentemente può essere visto come una deviazione dal “*levelling the playing field*”, proprio del mercato globalizzato basato

news/media-centre-iarc-news-glyphosate/. Si veda anche D. CRESSEY (2015), - Widely used herbicide linked to cancer, Nature.com, 24 Mar 2015, <http://www.nature.com/news/widely-used-herbicide-linked-to-cancer-1.17181>.

⁵⁰ Secondo l'*International Fund for Agricultural Development* (IFAD), le piccole aziende agricole a conduzione familiare dominano i paesaggi rurali in tutto il mondo in via di sviluppo, rappresentando fino all'80% del cibo prodotto in Asia e nell'Africa subsahariana, offrendo al contempo mezzi di sussistenza fino a 2,5 miliardi di persone (BONNY, S., *Corporate concentration and technological change in the global seed industry*, in Sustainability 9.9 (2017): 1632). La FAO stima che oltre il 75% dell'aumento della produttività delle colture degli ultimi 30 anni sia il risultato dell'allevamento delle piante, tradizionalmente posto in essere da piccoli agricoltori. Inoltre, il 75% dell'agro-biodiversità è stato sostituito da un piccolo numero di varietà geneticamente più uniformi. La FAO spiega anche che, nonostante il suo valore commerciale, la catena alimentare industriale produce solo il 30 per cento dell'approvvigionamento alimentare globale, ma utilizza il 70 per cento delle risorse agricole del mondo. Al contrario, l'allevamento di piccoli agricoltori e la rete alimentare contadina forniscono il 50 per cento dei cereali del mondo, il 60 per cento della carne del mondo e il 75 per cento dei prodotti lattiero-caseari del mondo, utilizzando solo il 30 per cento delle risorse agricole del mondo (A.M. LOCONTO – O.O. ADEOLUWA – Y. AKINBAMIJO (eds), *Achieving social and economic development in Africa through ecological and organic agricultural alternatives. Proceedings of the Plenary presentations of the 3rd African Organic Conference, 5–9 October 2015, Lagos, Nigeria*, Food and Agriculture Organization of the United Nations and African Union Commission, Rome, 2018).

sulla concorrenza ad armi pari – serve a proteggere le produzioni di eccellenza e a incentivare una competizione tra produttori mirata all’innalzamento della qualità (e non solo all’abbassamento dei costi), con l’effetto di favorire le produzioni più sane perché preferibili a quelle standard. Si tratta di uno strumento già esistente, ad esempio sulle denominazioni di origine protetta (DOP) e sulle indicazioni geografiche protette (IGP), ma questo sistema – sebbene conosca uno sviluppo positivo in Europa – è ancora poco diffuso su scala mondiale, ove i prodotti di qualità sono spesso danneggiati da frodi, imitazioni o da una tutela insufficiente⁵¹.

Gli strumenti qui sommariamente descritti, ovviamente, possono avere delle controindicazioni, che occorre mettere in luce.

In primo luogo, la leggibilità: è risaputo che troppe informazioni in etichetta siano controproducenti. Occorre inoltre studiare come determinate indicazioni siano compatibili con le conoscenze del consumatore medio, che non dispone di tutti gli strumenti per comprendere le conseguenze dell’ingestione di determinate sostanze. E tuttavia, proprio questi aspetti suggeriscono l’importanza di una regolazione pubblica del fenomeno: le istituzioni della sicurezza alimentare globale sono chiamate a coinvolgere gli esperti dei vari campi – non solo quelli delle scienze biologiche e mediche, ma anche quelli della comunicazione – per individuare sistemi di etichettatura che siano al tempo stesso esaustivi, chiari ed efficaci.

⁵¹ A differenza di altri settori, come quelli dei marchi e dei brevetti, nei quali, pur con una serie di differenze, la posizione dei Paesi economicamente più avanzati è sostanzialmente omogenea, per la tutela dei prodotti alimentari di qualità è fortissima la contrapposizione di interessi fra i Paesi che hanno una tradizione significativa nella produzione di prodotti agro-alimentari di qualità caratterizzati localmente (l’Italia, ad esempio ne ha 291, che è un numero elevatissimo, sul totale di DOP e IGP) e quelli che non hanno una tradizione di questo genere e quindi tendono piuttosto a favorire i loro produttori che, prendendo a modello quei prodotti, vogliono usare denominazioni e simboli che richiamino le tradizioni alle quali si ispirano, mettendosi commercialmente “al traino” di esse, dando vita al fenomeno che, per i prodotti italiani, è noto come “*Italian Sounding*”. Per esempio, negli Stati Uniti si nega che le indicazioni geografiche possano essere considerate come un diritto di proprietà intellettuale, per cui tali beni sono privi di una tutela pubblicistica, mentre nell’Ue tale qualifica è assicurata e serve appunto ad accordare una tutela piena a tali prodotti. La contrapposizione di interessi appena citata spiega perché lo standard minimo di tutela accordato a questi segni dal cosiddetto *TRIPs Agreement*, varato nel 1994 in coincidenza con la creazione dell’OMC per fissare un livello inderogabile di protezione dei diritti di proprietà intellettuale nei Paesi aderenti, sia ancora estremamente basso. La norma del *TRIPs Agreement* che concerne in generale le indicazioni geografiche (art. 22) le tutela, infatti, soltanto contro l’inganno del pubblico, mentre l’uso di esse con locuzioni come “tipo”, “modello” e simili, che non determinano inganno sull’origine del prodotto, ma comportano certamente un agganciamento alla reputazione del prodotto “originale”, viene repressa solo per le indicazioni relative ai vini, per i quali tradizionalmente il livello di protezione è più elevato (art. 23). Anche la Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale – che il *TRIPs Agreement* espressamente richiama – si limita a sanzionare, all’art. 10, ossia l’“utilizzazione diretta o indiretta di una indicazione falsa relativa alla provenienza del prodotto”; poco più specifico è l’Accordo di Madrid del 1891 (cui peraltro non hanno aderito né Stati Uniti, né Canada), che oltre a vietare, all’art. 1, l’uso di un’indicazione “falsa o ingannevole” che indichi direttamente o indirettamente un Paese aderente alla Convenzione o un luogo in esso compreso come origine di prodotti in realtà realizzati altrove, all’art. 3-bis proibisce anche l’uso di “qualsiasi indicazione che abbia carattere pubblicitario e sia tale da trarre in inganno il pubblico sulla provenienza dei prodotti”.

In secondo luogo, la disinformazione. Vi è inevitabilmente il rischio che le indicazioni riportate in etichetta non siano veritiere, modifichino il messaggio, producendo quindi l'effetto esattamente opposto a quello per cui sono state concepite. Questo rischio si traduce in un costo per le istituzioni pubbliche preposte alla tutela della sicurezza alimentare: sono le amministrazioni competenti, infatti, che devono assicurare – mediante indicazioni, prescrizioni, ispezioni e controlli – che quanto riportato in etichetta corrisponde a realtà. E questo tipo di attività richiede risorse notevoli e un'organizzazione capillare e condivisa dei controlli. Su questo secondo punto si dirà immediatamente *infra*, mentre sul primo entriamo nel tema delle priorità politiche: la scelta è se investire o meno risorse in questo campo, accettando il rischio di risultati poco soddisfacenti o di costi elevati, ma con l'opportunità di migliorare l'attuale sistema.

5.4. Un sistema comune dei controlli sulla sicurezza alimentare

Infine, con riferimento al sistema dei controlli, si è anticipato che l'obiettivo di creare un assetto comune a livello globale dovrebbe seguire il modello europeo, che si ricava dal recente Regolamento UE n. 625/2017. Questo ha il duplice fine di razionalizzare e semplificare il quadro normativo sui controlli, inglobando materie diverse dell'agroalimentare in un unico testo e di stabilire una disciplina armonizzata a livello UE per l'organizzazione di tali attività con riferimento all'intera filiera alimentare.

Questo modello costituisce un paradigma importante anche per la regolazione globale giacché da un lato mantiene armonizzata e di natura sovranazionale la disciplina regolatoria dell'agroalimentare⁵², dall'altro, poiché il settore in parola ha delle componenti fortemente ancorate al territorio e ai caratteri locali, l'attuazione e l'esecuzione specifica delle norme comuni – con un margine di discrezionalità che potrà essere di volta in volta più o meno ampio – avviene a livello nazionale e locale⁵³.

⁵² “Il processo di ‘comunitarizzazione’ [della disciplina della sicurezza alimentare] risale agli anni Settanta del XX secolo. Per salvaguardare la libertà di circolazione dei prodotti alimentari, minacciata dalla difformità delle regole nazionali in materia, la Comunità ha fatto ampio ricorso a misure di armonizzazione normativa e al mutuo riconoscimento”, M. SAVINO, *Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, n. 2, p. 415. Si registra, quindi, un crescente intervento di normazione, regolazione e amministrazione diretta da parte dei poteri pubblici sovranazionali, finalizzato a garantire *standard* elevati di tutela della salute e il buon funzionamento del mercato comune. Sul tema è utile consultare la dettagliata ricostruzione di A. ALEMANNI, *Trade in Food. Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, Cambridge, Cameron May 2007, p. 33 ss. Si v. anche A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela dei consumatori*, Padova, Cedam, 2005, p. 5 ss. e *passim*.

⁵³ Su questo tema mi sia consentito di rinviare a D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti ultra-statali*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 15: “per via dell'europeizzazione e della globalizzazione del commercio dei prodotti alimentari, la regolazione di tale materia non è più esclusivamente nazionale: coinvolgendo diversi soggetti internazionali e sovranazionali, titolari di funzioni regolatorie comuni e rispondenti a principi e regole condivise, la sicurezza alimentare ha oramai rilevanza extra-statale ed è regolata da norme ad effetto transnazionale mirate a disciplinare fattispecie e comportamenti che avvengono o producono effetti su scala mondiale. Nondimeno, tale attività regolatoria ha ad oggetto una materia che è al contempo molto radicata a livello locale per via degli inscindibili elementi culturali e territoriali che caratterizzano il cibo e i saperi agricoli. Anche per questo aspetto, dunque, non sono infrequenti i contrasti e le dialettiche, dovute ai diversi approcci adottati nei vari ordinamenti giuridici che entrano in contatto”.

Nello stabilire una serie di norme comuni per garantire che gli alimenti e i mangimi siano sicuri e sani, il Regolamento n. 625 riconosce che siano gli Stati membri ad avere la competenza di rendere effettiva tale legislazione unitaria, svolgendo direttamente le attività ufficiali di controllo (che comprendono anche poteri ispettivi, di verifica formale, sanzionatori, ecc.). Sono infatti gli stessi Stati a designare le autorità competenti a svolgere i controlli previsti dal Regolamento, giacché “nella posizione migliore” (Considerando n. 26, Reg. n. 625) per effettuare tale scelta⁵⁴. La norma europea fa comunque salvo il potere di intervento in base al principio di sussidiarietà in capo all’Unione (Considerando n. 99, Reg. n. 625).

La disciplina presa in esame uniforma sia i contenuti dell’azione regolatoria nel settore, sia le modalità di azione, le procedure, i poteri e le forme con cui tale azione deve essere posta in essere (da attori sovranazionali e nazionali o locali), sia, infine, i modelli organizzativi, dando luogo a un sistema a rete in cui competenze, funzioni e alcune modalità di attuazione e organizzative sono predefinite dalla disciplina europea e gli Stati nazionali sono in collegamento tra loro e con le istituzioni dell’Unione.

La *ratio* seguita, che può essere considerata come modello per la regolazione globale, è quella di una *governance* comune che accentra la regolazione del settore, cercando, al contempo, di trovare un non facile equilibrio tra due necessità, entrambe fondamentali per la tenuta del sistema: quella di preservare le politiche delle amministrazioni domestiche su temi che presentano sensibilità differenti a livello locale e quella di prevedere norme comuni che consentano lo sviluppo uniforme di un settore economico strategico per tutta l’area interessata, segnatamente sotto il profilo degli scambi commerciali. La disciplina è quindi sia multi-livello, perché divide alcuni compiti tra Unione e Stati membri, sia composita perché riguarda entrambi i soggetti che operano all’interno di un sistema comune⁵⁵.

Inoltre, la scelta di qualificare quello dei controlli come un “sistema”, ancorandolo alla necessità di conformità al regolamento n. 625, pone in essere un modello di regolazione a rete, al contempo sovranazionale e transnazionale⁵⁶: le autorità di settore non rispondono solo ed esclusivamente a un indirizzo amministrativo e a norme nazionali, ma fanno sistema con i propri omologhi negli altri Stati

⁵⁴ Nel caso dell’Italia, l’architettura dei controlli sull’agroalimentare è connotata da eterogeneità e complessità. Questa comprende, a seconda delle diverse finalità, numerose e variegate amministrazioni: l’Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo per la vigilanza sulla qualità alimentare (per la quale collabora direttamente con soggetti privati, come Consorzi ed Organismi di certificazione) e la repressione delle frodi; le Asl e i N.a.c. per i controlli d’igiene; la Guardia di Finanza, i Comuni e Regioni per altre irregolarità legate all’affidamento dei consumatori.

⁵⁵ In senso analogo e coerentemente, con riferimento alla disciplina del Regolamento n. 178 del 2002, S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare europea*, in Id. (a cura di), *Per un’autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, Il Sole 24 ore, 2002, p. 13.

⁵⁶ Su questi aspetti si V. E. CHITI, *La dimensione europea e globale*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 398.

membri e con la Commissione europea, nel rispetto di principi e norme comuni. Per fare questo sono chiamati ad adeguare la propria struttura organizzativa, funzionalizzandola allo svolgimento di attività esecutive il più possibile coerenti e conformi con la disciplina Ue. Il sistema è settoriale⁵⁷ (riguarda solo l'agroalimentare), transnazionale (mette in comune tutti gli stati membri) e composito (prevede funzioni, poteri, soggetti e attività che coinvolgono sia l'Unione sia gli Stati): si realizza così un modello complesso e multiforme di “sistema amministrativo comune”⁵⁸, che presenta strutture diverse ma coabitanti lo stesso ordinamento⁵⁹.

Il legislatore europeo ha creato un sistema accentrato che si organizza tramite un modello decentrato, coordinato e strutturato secondo un disegno comune. Quest'ultimo, nondimeno, non determina lo specifico contenuto della disciplina dei controlli, per il quale opera un rinvio alle diverse normative sostanziali, individuando principi, metodologie e procedure condivisi, a loro volta adottati come parametri per i controlli di conformità su autorità e operatori nazionali. Il sistema descritto funzionalizza le strutture organizzative domestiche a un disegno armonizzato a livello europeo. Da ciò consegue una semplificazione e una velocizzazione dei controlli, a vantaggio di una maggiore efficienza. Il modello mantiene quindi una riserva di discrezionalità in ambito locale senza pregiudicare le esigenze comuni e si afferma come una «denazionalizzazione parziale»⁶⁰ che compone le differenze a fini comuni e subordina l'attività amministrativa a indirizzi e principi complessi.

Il modello segue quindi un disegno che è al tempo stesso transnazionale, perché prevede un'azione congiunta e collegata delle autorità nazionali; accentrato e sovranazionale, perché le finalità, gli approcci, i principi, le regole e i modelli organizzativi sono stabiliti o influenzati dall'ordinamento Ue; e decentrato, giacché l'esecuzione dei controlli e delle attività a questi collegate è affidata alle autorità domestiche.

⁵⁷ La qualificazione degli ordinamenti sezionali (o settoriali) si deve a Massimo Severo Giannini: “sono istituiti dallo Stato e costituiscono una realtà giuridica del nostro tempo. Essi hanno tutti una base economica identificabile. Vi sono delle attività imprenditoriali le quali presentano aspetti di pubblico interesse”, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., vol. I, 1993³, p. 172. Sul tema si veda ID, *Il nuovo t.u. delle leggi bancarie e l'ordinamento sezionale del credito*, in AA.VV. *Le banche. Regole e mercato. Dopo il testo unico delle leggi creditizie*, Milano, 1995 (istituto di pubblico); ID, *Gli ordinamenti sezionali rivisitati*, in S. AMOROSINO, *La ristrutturazione delle Banche pubbliche*, Milano, 1991; ID, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949; S. AMOROSINO, *L'ordinamento amministrativo del credito*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, SSPA, 1995; A. MASSERA, *L'ordinamento sezionale del commercio con l'estero: teoria e norme*, Ancona: Nuove ricerche, 1979.

⁵⁸ In senso analogo, S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare europea*, cit., p. 16: “l'espressione «sistema» denota un insieme di soggetti e organismi, nei quali prevale lo scopo o funzione, al di là della soggettività o dell'appartenenza [...]. Mentre l'espressione «rete» denota un insieme di sistemi, con una pluralità di apparati, di dimensione sovranazionale”.

⁵⁹ Il modello descritto è a rete o, in alcuni ambiti, composito, ossia ad amministrazione congiunta, sia dal punto di vista organizzativo, sia da quello dell'attività; infine, si rifà a un vertice con poteri di indirizzo e direzione a livello comunitario, mantenendo l'esecuzione in ambito nazionale. Sul tema delle amministrazioni nazionali in posizione servente il diritto comunitario si rinvia a L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 45 ss. e *passim*.

⁶⁰ Per un'analisi sociologica del fenomeno si v. S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, Einaudi, 2008, p. 49 ss.



Il sistema appena descritto può essere esteso anche su scala globale, perché – come ha dimostrato la vicenda del Covid-19, da cui questa analisi è partita – efficienza, efficacia e coerenza dei controlli sulla sicurezza alimentare costituiscono una condizione fondamentale per garantire la salubrità dei prodotti, scongiurando quindi la diffusione di nuove pandemie, e, al contempo, assicurare il funzionamento dell’attuale modello di scambi commerciali su scala mondiale. In tale disegno, il ruolo dell’UE e della Commissione dovrebbe essere ricoperto dall’OMS, con un apposito organo interno all’Organizzazione, preposto al coordinamento e alla vigilanza dei controlli nazionali, nonché alla diffusione delle norme uniformi cui adeguarsi per mettere in pratica il modello comune stabilito a livello globale. Questo sistema, tra i vari vantaggi che comporterebbe, ne possiede uno, in particolare, che avrebbe un duplice effetto positivo: se un Paese conforma i controlli adottati al modello comune si vede riconosciuta una patente di sicurezza ai prodotti che intende esportare, con garanzie e conseguenze utili e vantaggiose sia sul piano della tutela della salute, sia sotto il profilo commerciale ed economico.

6. Conclusioni

L’esplosione della pandemia Covid-19 è dovuta a una zoonosi, ossia una malattia trasmessa da un animale all’uomo. Quell’animale, come altri, era stato esposto in un mercato privo di norme igieniche e di controlli adeguati per essere venduto come alimento. Questo evento – con effetti devastanti che la popolazione mondiale sta ancora scontando – nasce da un sistema di sicurezza alimentare inadeguato, insufficiente, con delle falle, eccessivamente permissivo. Ma le conseguenze di quella regolamentazione inadeguata sono state affrontate ovunque e non solo nel villaggio, nella regione o nello Stato dove il virus ha avuto origine. Questa sintesi brutale del fenomeno a tutti noto come pandemia da Coronavirus ci aiuta a riassumere alcuni punti importanti, già sviscerati nelle pagine precedenti.

In primo luogo, la sicurezza alimentare ha un ruolo centrale nella tutela della salute: ce l’ha perché un buon sistema di *food safety regulation* permette di lavorare sulla prevenzione delle malattie, sia tutelando e incentivando le produzioni di cibi sani e di qualità, sia assicurando la protezione della salute in tutte le fasi della filiera, dai primi passaggi della produzione al consumo finale.

In secondo luogo, proprio la tutela della sicurezza alimentare è una questione ormai di rilevanza globale: a un problema o un fenomeno di portata mondiale occorre dare risposte su scala mondiale. È auspicabile continuare a fruire dei vantaggi comparati che offre il mercato internazionale ma questo deve dotarsi – e in parte già lo fa, ma ancora in modo insufficiente – di regole e strutture di regolazione comuni e armonizzate che stabiliscano deroghe a quel sistema e che tutelino anche gli altri interessi presenti all’interno del mercato globale, inclusi quelli che possono entrare in conflitto con le esigenze del *free-trade*.



Infine, la regolazione globale della *food safety* necessita – alla luce dei recenti episodi ma anche dei dati riportati dalle principali organizzazioni internazionali – un innalzamento del livello di tutela della salute, anche a discapito delle prerogative commerciali e produttive.

Per mettere in pratica i miglioramenti suggeriti si possono porre in essere vari interventi di riforma. Se ne individuano quattro: trasformare la *Codex Alimentarius Commission* in un'organizzazione che emana standard internazionali con il solo e unico fine di tutelare la salute, offrendo la possibilità di derogare alle norme del *free trade* secondo parametri stabiliti a livello comune e non dai singoli Stati; applicare il principio di precauzione su scala mondiale e nelle organizzazioni internazionali; rafforzare lo strumento dell'etichettatura obbligatoria, con una tracciabilità reale e completa della filiera produttiva e con informazioni non solo utili a orientare i consumatori, ma anche a indirizzare i produttori verso processi più virtuosi; dare vita a un sistema comune di controlli, che pur lasciando margine agli Stati nella fase esecutiva, mantenga al centro, a livello sovranazionale, principi, regole, procedure e organi di coordinamento e vigilanza.

La disciplina dell'agroalimentare riguarda un comparto strategico, strettamente connesso alla liberalizzazione dei mercati su scala mondiale, che necessita di norme comuni che facilitino i traffici commerciali ma mantengano anche elevate le garanzie di sicurezza e qualità. Tale settore, quindi, necessita di un apparato organizzativo pubblico, con funzioni normative, esecutive e di controllo, che sia capillare ed esteso e che agisca in modo uniforme e coerente. A oggi, nondimeno, il sistema di regolazione della sicurezza alimentare appare squilibrato, a tratti inefficace e non sufficientemente attento alla tutela della salute.

Per tali ragioni, i *decision-maker* del mondo sono chiamati ad accelerare e migliorare l'attuale quadro regolatorio mondiale: modificando le finalità delle norme comuni secondo un disegno più orientato alla tutela della salute e mirando a garantire un'attuazione il più possibile omogenea di tali norme, ma affidando tale attività esecutiva agli organismi nazionali e all'*expertise* di questi ultimi per far rispettare in modo efficiente e coerente discipline globali uguali per tutti.