

I confini instabili della responsabilità alimentare degli Stati: la precauzione e la prevenzione

Abstract - Il diritto alimentare costituisce un crocevia di interessi parimenti considerati meritevoli di tutela negli ordinamenti giuridici, ma sovente confliggenti tra loro: nello scambio di prodotti alimentari, infatti, si confrontano e scontrano l'interesse all'equa distribuzione delle risorse alimentari tra tutti gli uomini, l'interesse delle imprese al profitto ed alla differenziazione dei relativi prodotti sui mercati, l'interesse della collettività alla circolazione nei mercati di prodotti sicuri secondo la miglior scienza del tempo, l'aspirazione della scienza al progresso anche nell'ambito della trasformazione genetica alimentare ed infine l'interesse dei consumatori a disporre di tutte le informazioni utili al fine di compiere scelte di acquisto consapevoli. L'oneroso compito di bilanciare gli interessi esposti spetta alle autorità pubbliche, statuali e sovranazionali, le quali all'uopo si servono dei principi di prevenzione e precauzione, che consentono di volta in volta di accordare preferenza all'un interesse rispetto all'altro e soddisfare un'esigenza rispetto ad altra. Il tentativo di bilanciamento emerge palesemente dalla normativa in materia di organismi geneticamente modificati, di cui alcuni aspetti – in particolare, quelli afferenti la commercializzazione – appaiono ispirati dal principio di prevenzione e dalle esigenze del mercato, mentre altri aspetti – segnatamente, quelli in materia di coltivazione – sembrano guidati dal principio di precauzione e dalle esigenze dei consumatori.

1. Il «diritto al cibo» e le strategie di attuazione. - 2. Il principio di precauzione. - 3. Il principio di prevenzione. - 3.1. (*segue*) ... nella disciplina del prodotto difettoso. - 3.2. (*segue*) ... nella disciplina dell'igiene alimentare. - 4. I confini della responsabilità alimentare statale e le tecniche di attuazione del diritto al cibo a confronto: la vicenda degli organismi geneticamente modificati. - 4.1. L'emissione di OGM nell'ambiente. - 4.2. La circolazione di OGM nel mercato unico europeo. - 5. Note conclusive.

1. - Il «diritto al cibo» e le strategie di attuazione. La cultura occidentale ha impiegato molto tempo per accorgersi delle peculiarità del cibo rispetto alle altre merci oggetto del commercio internazionale e, di conseguenza, elevare lo stesso a diritto soggettivo di tutti gli uomini¹: risale, infatti, al 1948 l'affermazione, all'interno della Dichiarazione universale dei diritti umani, secondo cui «*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food*»². La medesima formula utilizzata a livello internazionale si ritrova in numerose Carte costituzionali degli Stati diventati indipendenti in seguito alla fine del colonialismo: si tratta, segnatamente, di Paesi poveri, in cui si è avvertita la necessità di sancire in modo espresso il diritto ad un'adeguata alimentazione³.

¹ Un'interessante riflessione sulla natura del cibo si può reperire in M. PORPORA, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 6, 1661 e ss.: l'Autrice, premessa la distinzione tra beni comuni (non rivali, in quanto il godimento di essi non consuma definitivamente il bene, ma escludibili, poiché è possibile escludere taluno dal relativo godimento) e beni pubblici (non rivali e non escludibili), evidenzia che il cibo, derivando dall'ambiente, potrebbe essere accostato ad un bene pubblico per la non escludibilità, ma se ne differenzia per la rivalità. Inoltre, l'Autrice sottolinea che nel tempo il cibo ha vissuto una privatizzazione, tale per cui attualmente si può ritenere che esso abbia due anime: l'anima originale di bene che si può trovare nell'ambiente e l'anima di merce prodotta dagli uomini.

² «*Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione (...)*», art. 25.1, UN, *The Universal Declaration of Human Rights*, Parigi, 1948, in <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.

³ Un'acuta analisi in materia si può rinvenire in F. ALCINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016, 3: in particolare, l'Autore fa notare che il diritto ad una alimentazione adeguata si ravvisa espressamente nella Costituzione della Repubblica del Niger (art. 12), nella Costituzione della Bolivia (art. 16), nella Costituzione dell'Ecuador (art. 13),

Diversamente, nei Paesi occidentali, le Costituzioni non prevedono in modo esplicito un diritto al cibo; tuttavia, il medesimo si ritiene desumibile dai principi di eguaglianza, solidarietà e dignità che permeano tutte le Carte costituzionali degli Stati occidentali⁴.

In occidente il cibo è stato considerato per lungo tempo una semplice merce: difatti, si reputava sufficiente assicurare la tutela di altri diritti, quali il lavoro, l'assistenza sociale e previdenziale nonché la vita, per garantire al contempo un equo e diffuso approvvigionamento alimentare. Il diritto al cibo non è espressamente annoverato neanche tra le garanzie europee; tuttavia, si ritiene che esso possa desumersi sia dai principi della Carta di Nizza che garantiscono la dignità umana, la vita, l'integrità fisica e psichica della persona, la libertà professionale, il diritto di lavorare, un'assistenza sociale, la protezione della salute e la tutela dei consumatori⁵; sia dai principi della CEDU che tutelano i diritti alla vita, alla libertà e alla sicurezza, nonché la vita privata e familiare, la libertà di pensiero e di coscienza⁶.

Un passo fondamentale nell'affermazione del cibo come oggetto di un diritto umano è stato compiuto con l'introduzione di un riconoscimento espresso nei Patti sui diritti economici, sociali e culturali, in cui infatti si legge che «*The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger*»⁷. Oltre all'affermazione programmatica del diritto al cibo, desta interesse il Commento generale n. 12, redatto dal Comitato di controllo del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, che ha

nella Costituzione del Brasile (artt. 79 e 212), nonché nella Costituzione del Messico (art. 4) e nella Costituzione del Sudafrica (art. 28). Ulteriori spunti di riflessione si rinvengono in: M. BOTTIGLIERI, *Il diritto a un cibo adeguato. Profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, Roma, 2014, 217-260; C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, 2012.

⁴ Un esempio di quanto esposto si può ravvisare esattamente nella Costituzione italiana, dove infatti manca un'affermazione espressa e solenne del diritto ad un'adeguata alimentazione; tuttavia, si ritiene che il diritto al cibo possa essere desunto nell'ordinamento costituzionale italiano sia dalla sovra-ordinazione delle normative internazionali rispetto alle normative nazionali, assicurata dall'art. 117, comma 1 Cost., posto che in alcune normative internazionali cui l'Italia aderisce è riconosciuto il diritto al cibo; sia dalla tutela espressa di alcune dimensioni in cui il diritto al cibo si articola, quali la dignità umana (art. 3 Cost.), il diritto al lavoro come strumento principale per garantire il diritto al cibo (artt. 4 e 36 Cost.), parimenti il diritto all'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), la tutela della libertà religiosa che implica il rispetto verso le regole alimentari religiose (artt. 7, 8, 19, 20 Cost.) ed ovviamente il riconoscimento del sommo diritto alla salute, il quale richiede l'impegno delle istituzioni a garantire la commercializzazione e la diffusione esclusivamente di cibo sicuro (art. 32 Cost.). Si veda sul punto M. BOTTIGLIERI, *The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution*, in *Forum di quaderni costituzionali - Rassegna n. 11/2015*, in www.forumcostituzionale.it. Giova, inoltre, precisare che sul diritto al cibo nell'ordinamento italiano si è pronunciata la Corte costituzionale nella sentenza 15 gennaio 2010, n. 10 (in *Giur. cost.*, 2010, 1, 135): il dibattito è stato alimentato dall'introduzione di alcune misure di sostegno in favore dei residenti di cittadinanza italiana in condizioni economiche precarie (c.d. *social card*, art. 81, commi 29, 30, da 32 a 38 *ter*, d.l. n. 112/2008), normativa impugnata da alcune Regioni in quanto ritenuta lesiva del riparto di competenze. La Suprema Corte, nell'evidenziare che la tutela di un sommo diritto, quale è quello ad un'alimentazione adeguata, è idonea a legittimare un intervento dello Stato, ha implicitamente riconosciuto l'esistenza nell'ordinamento costituzionale italiano di un diritto al cibo, evincibile dagli artt. 38 commi 2 e 3, 2 e 3 comma 2 Cost. La Corte annovera tale diritto tra i diritti sociali e ritiene che la sua enunciazione non possa essere disgiunta dalla effettività ed azionabilità, che lo Stato è tenuto a garantire.

⁵ Si tratta segnatamente degli artt. 1, 2, 3, 6, 7, 10, 15, 21, 22, 34, 35, 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata a Nizza nel 2000.

⁶ In particolare, si intende far riferimento agli artt. 2, 5, 8, 9, 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, adottata a Roma nel 1950.

⁷ Art. 11.2, UN High Commissioner for Human Rights, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York, 1966, in <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Nella disposizione normativa in particolare si legge che: «*Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie: a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali; b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei Paesi importatori quanto dei Paesi esportatori di derrate alimentari*». Un'acuta analisi della convenzione in esame si può reperire in M.M. SEPÚLVEDA, *The obligation of the States under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen-Oxford-New York, 2003.

collegato il diritto in parola alla dignità stessa dell'uomo, con la conseguenza di ritenerlo strumentale sia rispetto all'attuazione effettiva di altri diritti riconosciuti a livello internazionale, quale ad esempio il diritto alla vita, sia rispetto alla realizzazione concreta di tutte le politiche di promozione della giustizia sociale, come sono quelle mirate alla riduzione della povertà ed alla conservazione dell'ambiente⁸. Il diritto al cibo, secondo il Comitato di controllo, si traduce nell'adeguatezza dello stesso per tutti gli uomini che compongono la società presente, nonché nella sua sostenibilità rispetto alle generazioni future. L'adeguatezza, a sua volta, sembra assumere un significato complesso, in quanto viene articolata nei concetti di accessibilità e sanità: in altre parole, il cibo deve essere sia materialmente disponibile ed accessibile per tutti gli uomini, che allo stesso tempo sano e sicuro. Il Comitato, inoltre, ha svolto delle riflessioni non solo teoriche ma anche pratiche, evidenziando che l'affermazione solenne di un diritto al cibo implica una responsabilità degli Stati nell'ipotesi di mancata adozione di misure strumentali all'attuazione dello stesso⁹.

Oltre alle affermazioni rese in via esclusiva e diretta, si ravvisano riferimenti incidentali al diritto al cibo in altre convenzioni internazionali: in particolare, nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989 si riconosce il diritto dei fanciulli ad alimenti nutritivi e adeguati in vista del loro sviluppo fisico e morale¹⁰; nella Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna del 1980 sono stati riconosciuti il diritto della donna in stato di gravidanza ad un'alimentazione adeguata alla sua condizione ed il diritto della donna che lavora la terra ad adeguate condizioni di vita e al libero accesso alle risorse naturali¹¹.

La storia degli ultimi anni ha dimostrato la necessità di un riconoscimento generalizzato del diritto al cibo, dal momento che, nonostante nella società contemporanea non manchino le tecnologie e gli strumenti per assicurare un'adeguata produzione agricola, è di tutta evidenza l'esistenza, anche al tempo presente, di una distribuzione iniqua delle risorse alimentari.

Il vertice FAO del 1996 si è concluso con l'impegno da parte dei governi degli stati partecipanti di dimezzare il numero delle persone denutrite entro il 2015¹²; tuttavia, nel vertice FAO del 2000 si è resa nota la consapevolezza della impossibilità di attuazione dell'impegno assunto senza la previa modifica sostanziale delle politiche internazionali in materia di alimentazione e salute¹³; successivamente, nel vertice FAO del 2009 l'impegno nella lotta contro la sperequata distribuzione delle derrate alimentari è stato

⁸ Il Commento, *Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: the Right to adequate food*, è reperibile in <http://www.docstore.obchr.org>. Per un'attenta riflessione in materia si rinvia a: P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, cit., 37 e ss.; M. FASCIGLIONE, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Diritti umani e dir. intern.*, 2014, 434 e ss.

⁹ Per un'analisi completa sul commento in esame si rinvia a C. CARLETTI, *Diritto al cibo, tra accessibilità e giustiziabilità. Il contributo del relatore speciale delle Nazioni Unite sul tema*, Osservatorio sul Consiglio dei Diritti Umani, 2/2015, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, 380-388.

¹⁰ Si tratta in particolare della *Convention on the Rights of the Child*, Resolution 44/25 of 20 November 1989, reperibile in <http://www.obchr.org>.

¹¹ Si intende far riferimento alla *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 1979, in <http://www.un.org/womenwatch>.

¹² FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Documento WFS 96/3, FAO, Roma, 1996.

¹³ FAO, *Vertice Mondiale sull'Alimentazione. Cinque anni dopo*, in <http://www.fao.org/worldfoodsummit/italian/newsroom/news/8580-it.html>, 2002. Giova evidenziare che nel 2000, al fine di conferire maggiore intensità al diritto al cibo, si è pensato di inserire il medesimo nel Documento sugli obiettivi di sviluppo del millennio predisposto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, come è possibile leggere in: ONU Italia, *Obiettivi di Sviluppo del Millennio*, in <http://www.onuitalia.it/events/mdg>. Sempre all'anno 2000 risale l'istituzione di una speciale procedura in seno alle Sezioni Unite per il diritto all'alimentazione: si tratta dell'allora Commissione, oggi Consiglio, per i diritti umani che dà l'incarico ad un esperto di redigere annualmente il c.d. *Special Rapporteur* sul diritto al cibo nel mondo e di fare il punto sugli sviluppi delle politiche di implementazione della distribuzione equa di risorse alimentari nel mondo. Ulteriori informazioni sul punto sono reperibili in <http://www.obchr.org/EN/Issues/Food>.

ribadito in una dichiarazione solenne¹⁴.

Nonostante la copiosità di dichiarazioni ed impegni internazionali – da ultima l’affermazione del diritto ad un’alimentazione adeguata nella Risoluzione n. 1957 approvata dal Consiglio d’Europa il 3 ottobre 2013¹⁵ – sembra ancora lontano il raggiungimento dell’obiettivo dello sradicamento a livello mondiale del problema alimentare.

Acclarata l’esistenza di un diritto al cibo nel diritto internazionale pattizio, il dibattito politico, giuridico, sociale ed economico si sta occupando, ormai da diversi anni, di individuare le modalità di implementazione di tale diritto. La ritrosia degli Stati nazionali, soprattutto occidentali, a ritenere il cibo come oggetto di una posizione giuridica soggettiva attiva si spiega agevolmente considerando che il riconoscimento di un diritto implica un dovere di attuazione da parte dei soggetti esercenti le funzioni pubbliche ed ovviamente anche una *responsabilità* dei medesimi, a fronte della mancata, parziale o scorretta attuazione del diritto in parola: la dottrina¹⁶ non ha mancato di evidenziare il fatto che, dalla visione del diritto al cibo propria dei Patti sui diritti economici, emerge l’attribuzione agli stati di un triplice compito consistente nel *rispettare, proteggere e realizzare* il diritto ad un’adeguata alimentazione di tutti gli uomini. Ne consegue che l’interesse euristico si è concentrato sull’individuazione di strategie di attuazione del diritto al cibo che siano in grado di garantire un’equa distribuzione di risorse alimentari sicure e sane ed al contempo il rispetto del ruolo sovrano degli Stati all’interno delle politiche internazionali.

La strategia più accolta e diffusa a livello internazionale consiste nella sicurezza alimentare, comparsa nel contesto sovranazionale nel vertice FAO del 1996: ivi, in particolare, essa viene definita nei seguenti termini «*Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to safe nutrition food which meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*»¹⁷. Tanto posto, la sicurezza alimentare sembra articolarsi in tre distinte dimensioni: la disponibilità di alimenti adeguati al proprio sostentamento, l’accesso all’offerta alimentare e l’utilizzo biologico e sicuro delle risorse alimentari disponibili¹⁸. L’adozione della strategia della sicurezza alimentare emerge palesemente dalla risoluzione del 18 dicembre 2008 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (63/187): ivi, in particolare, l’organo plenario, dopo aver ribadito l’esistenza a livello internazionale di un diritto di ogni uomo ad una alimentazione adeguata e alla libertà dalla fame, collega tali posizioni giuridiche soggettive attive ad un corretto governo dell’intera filiera alimentare, agevolato dai progressi tecnologici e dalle conoscenze scientifiche¹⁹.

Nel corso del tempo si è affermata a livello internazionale un’altra strategia di implementazione del diritto al cibo, consistente nella c.d. «sovranià alimentare».

Come noto, il termine sovranità viene riferito ad un potere originario ed indipendente da ogni altro

¹⁴ FAO, World Summit on Food Security, *Draft Declaration of the World Summit on Food Security*, Roma 16-18 novembre 2009, in <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Speciali/FoodSummit>.

¹⁵ *Food Security - a permanent challenge for us all*, in <http://www.assembly.coe.int>: in particolare, nel punto n. 2 si legge che «*Food is our most basic need and right*». Ancora più recentemente, il Parlamento europeo è intervenuto in materia con la risoluzione del 30 aprile 2015, *Expo Milano 2015: nutrire il pianeta, energia per la vita, sulla correttezza dell'alimentazione*.

¹⁶ Sul punto, F. ALCINO, *Il diritto al cibo*, cit. Il rispetto implica un’obbligazione negativa: gli Stati devono astenersi dal compiere azioni che potrebbero ostacolare l’effettiva attuazione del diritto al cibo. La protezione impone agli Stati di adottare strumenti normativi che disincentivino a monte e sanzionino a valle le condotte dei privati o di altri organismi lesive del diritto ad una adeguata alimentazione. L’implementazione, infine, implica un’obbligazione positiva: gli Stati devono mobilitarsi per attuare ed estendere il diritto al cibo ed un’equa distribuzione delle risorse alimentari.

¹⁷ «*La sicurezza alimentare esiste quando tutte le persone, in qualsiasi momento, hanno accesso fisico ed economico a cibo sufficiente, sicuro e nutriente per soddisfare le loro esigenze dietetiche e le loro preferenze alimentari per una vita attiva e sana*», FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Documento WFS 96/3, FAO, Roma, 1996.

¹⁸ Sul punto un’interessante riflessione è svolta da M. SASSI, *Sicurezza alimentare e sovranità alimentare: aspetti tecnici e impegno politico per la lotta contro la fame*, in <http://www.unime.it/sidea2007/relazioni/economia>. Ulteriori aspetti in ordine all’impiego della strategia della sicurezza alimentare per risolvere il problema alimentare globale sono stati affrontati da: J. INGRAM - P. ERICKSEN - D. LIVERMAN, *Food Security and Global Environmental Change*, London-Washington, 2010; R.L. PAARLBERG, *Governance and Food Security in an Age of Globalization*, Washington DC, International Food Policy Research Institute, Discussion Papers, 2002, in <http://www.odalc.org/documents>.

¹⁹ Risulta possibile reperire il testo integrale della risoluzione in <http://www.un.org/en/resolutions>.

potere²⁰. Lo Stato nella tradizione giuridica occidentale è sovrano, in quanto originario (non deducendo la sua validità da nessun altro ordinamento superiore), indipendente (da ogni altro ente al suo esterno) e supremo (rispetto a tutti i soggetti presenti al suo interno); la sovranità, ad ogni modo, non può tradursi nell'arbitrarietà e nel capriccio, dal momento che l'esercizio della medesima deve avere luogo entro i limiti preposti dagli stessi ordinamenti giuridici e nel costante perseguimento dell'interesse generale²¹.

In diritto alimentare, l'espressione sovranità viene ricondotta ad una peculiare strategia di implementazione del diritto al cibo che ha introdotto nel dibattito una prospettiva politica: le origini storiche della tesi in esame risalgono alla fine degli anni '90, allorché un'organizzazione internazionale contadina²², parallelamente al vertice FAO del 1996, ha tenuto un congresso a Roma in cui ha elaborato la strategia della sovranità alimentare in netta opposizione alla strategia della sicurezza alimentare²³. Nella dichiarazione conclusiva del congresso si affermò che la sovranità alimentare si traduce nel diritto dei popoli a definire le proprie politiche alimentari e le tecniche sostenibili di produzione, distribuzione e consumo di alimenti, che garantiscano, a loro volta, il diritto ad un'adeguata alimentazione per tutti gli uomini²⁴. Con il tempo la strategia in esame è stata delineata in modo più definito dai suoi promotori: segnatamente, nel secondo forum internazionale sulla sovranità alimentare, svoltosi nel 2002 a Roma, la medesima è stata definita come «*il diritto dei popoli, delle comunità e dei paesi di definire le proprie politiche agricole, lavorative, di pesca, alimentari e territoriali, che sono ecologicamente, socialmente, economicamente e culturalmente adeguate alle loro circostanze uniche. Comprende il vero diritto al cibo e alla produzione di cibo, il che significa che tutte le persone hanno diritto a un cibo sano, nutriente e culturalmente appropriato, alle risorse che producono cibo e alla capacità di sostenere se stesse e le loro società*»²⁵.

²⁰ Con riferimento alla sovranità, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, 146-149: la sovranità può essere intesa in due diversi significati. In una prima accezione la sovranità si traduce nell'originarietà e nell'indipendenza dello Stato; diversamente, una seconda accezione implica la supremazia dell'ordinamento giuridico statale rispetto agli ordinamenti minori.

²¹ Un insegnamento autorevole a riguardo proviene da J. BODIN, il quale nella sua somma opera dal titolo «*Sulla Repubblica*» del 1576 si è proposto l'obiettivo di indagare il fondamento legittimo del potere sovrano dello Stato ed ha concluso nel senso che «*Per sovranità si intende quel potere assoluto e perpetuo che è proprio dello Stato. (...) Quanto però alle leggi naturali e divine, tutti i principi della terra vi sono soggetti, né è in loro potere trasgredirle, se non vogliono rendersi colpevoli di lesa maestà divina, mettendosi in guerra contro quel Dio alla cui maestà tutti i principi della terra devono sottostare chinando la testa con assoluto timore e piena reverenza. Insomma, il potere assoluto dei principi e delle signorie sovrane non si estende in alcun modo alle leggi di Dio e della natura*». In altre parole, il volere del sovrano non consiste nel capriccio di un despota, il quanto l'esercizio della sovranità ha limiti precisi ed è orientato ad un fine buono. Una ricostruzione del pensiero di J. Bodin si può rinvenire in S. GOYARD-FABRE, *Jean Bodin et le droit de la République*, Paris, 1989; una ricostruzione filosofica del concetto di sovranità si può reperire in M. TROMBINO, *Introduzione alla filosofia del diritto costituzionale: la sovranità*, in <http://www.ilgiardinodeipensieri.eu/storiafil/sovranità>.

²² L'organizzazione a cui ci si riferisce è Via Campesina, associazione contadina nata nel 1992 dalla National Union of Farmers and Livestock Owners. Invero, la strategia della sovranità alimentare è di tipo *bottom-up*, in quanto promossa dal basso e sostenuta da una rete mondiale di organizzazioni non governative, associazioni della società civile e movimenti sociali.

²³ Per un'attenta analisi della strategia in parola si rinvia a: A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, 1, 15-36; R. PATEL, *What does food sovereignty look like?*, in H. WITTMAN - A. DESMARAIS - N. WIEBE, *Food sovereignty: reconnecting food, nature and community*, Black Point, 2011; P. CLAYES, *The creation of new rights by food sovereignty movement, the challenges of institutionalizing subversion*, in *Sociology*, vol. 46, 2012, 844-860.

²⁴ La Dichiarazione in parola, dal titolo *Via Campesina. The right to produce and access to land*, Rome, 11-17 November, reperibile in <http://www.viacampesina.org>, che presenta un paragrafo dal titolo «*Food Sovereignty: A Future without Hunger*» in cui si legge che «*Food is a basic human right. This right can only be realized in a system where food sovereignty is guaranteed. Food sovereignty is the right of each nation to maintain and develop its own capacity to produce its basic foods respecting cultural and productive diversity. We have the right to produce our own food in our own territory. Food sovereignty is a precondition to genuine food security*». Fin dalla sua prima apparizione nel contesto internazionale, è emerso che Via Campesina e gli altri movimenti rurali non erano contro il commercio internazionale *tout court*, bensì ritenevano che dovessero essere riconosciute delle condizioni particolari per il commercio e lo scambio del cibo, in considerazione della natura dello stesso (quale oggetto di un diritto umano indispensabile per la vita degli uomini) ed altresì in considerazione della peculiarità del lavoro agricolo, bisognoso di una tutela più ampia rispetto a tutte le altre attività economiche.

²⁵ Il primo forum internazionale sulla sovranità alimentare si è svolto nel 2001 a Cuba ed ha visto la partecipazione di circa sessanta Paesi e duecento organizzazioni internazionali: la relativa Dichiarazione finale, *Final Declaration of the World Forum on*

In occasione dei forum internazionali, le proposte concrete avanzate per implementare il diritto al cibo sono consistite nella creazione di un codice di condotta sul diritto al cibo, al fine di disciplinare i comportamenti degli organismi coinvolti nell'attività di attuazione di tale diritto, nonché nell'elaborazione di un trattato internazionale che definisca i diritti dei piccoli agricoltori.

Si osserva che al tempo della globalizzazione della società e della internazionalizzazione dei mercati potrebbe sembrare anacronistico parlare ancora di sovranità; tuttavia, l'aspetto più rilevante della strategia della sovranità alimentare consiste non tanto nelle concrete proposte avanzate, quanto nell'aver introdotto la politica nel dibattito relativo al diritto al cibo²⁶. In altre parole, nella lotta contro l'inequiva distribuzione delle risorse alimentari risulta fondamentale ma non sufficiente attribuire al cibo la natura di diritto umano; occorre, in aggiunta, predisporre delle politiche, verosimilmente non più nazionali bensì internazionali o quantomeno europee, che, consapevoli della peculiarità del bene giuridico 'cibo', siano disposte a derogare almeno in parte ai principi propri del commercio internazionale e della cultura giuridica occidentale pur di garantire un'alimentazione sana ed adeguata per tutti gli uomini²⁷.

2. - Il principio di precauzione. La società attuale si basa sul rischio²⁸, quale condizione che impone di agire in un contesto di incertezza scientifica, ignorando alcuni degli elementi che sarebbe utile conoscere al fine di compiere le scelte in modo consapevole.

L'aspetto che differenzia una società industriale da una società del rischio è esattamente la conoscenza: nella società del rischio non c'è il parere dell'esperto, bensì ci sono i pareri di tanti esperti e la consapevolezza che, comunque, qualcosa sfugge.

L'incertezza domina sovrana.

La situazione di incertezza e di rischio è alimentata dalla molteplicità delle informazioni circolanti: la società del rischio, infatti, costituisce una declinazione della società dell'informazione, quale è quella attuale.

Uno degli ambiti in cui domina il rischio è, segnatamente, il mercato alimentare, dove occorre bilanciare l'esigenza di tutela della salute umana (nonché animale e vegetale) con la spontanea aspirazione dell'uomo al progresso scientifico²⁹. In un tale contesto di rischio e di incertezza scientifica si inserisce la logica precauzionale³⁰, primo confine della moderna responsabilità statale in ambito alimentare.

Food Sovereignty, Havana, Cuba, 7 settembre, è reperibile in <http://www.ukabc.org/havanadeclaration>. Il secondo forum internazionale, invece, si è svolto a Roma e la relativa Dichiarazione finale, «*Food Sovereignty: a Right for all, Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty*», Roma, 13 giugno 2002, da cui è stata tratta la definizione di sovranità alimentare, è reperibile in <http://www.croceviaterra.it/forum/documenti>.

²⁶ In tal senso, C. CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, 2, 4 e ss.

²⁷ In tal senso, A. JANNARELLI, *La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, 4: «Infatti, se da una parte, sul piano del diritto privato l'applicazione a livello microeconomico del principio di precauzione sembra entrare in rotta di collisione con i meccanismi tradizionali legati all'allocatione dei rischi che pur sempre nella dinamica dell'attività economica si richiamano al rispetto del criterio della causalità, dall'altra, sul piano istituzionale ed organizzativo, il controllo sempre più preventivo dei rischi deve fare i conti, salvo che non si riesca nel tempo ad innescare processi effettivamente innovativi con la singolare situazione in cui si colloca oggi la ricerca scientifica non tanto nelle sue relazioni con il mondo politico, bensì con il circuito economico».

²⁸ Sul punto, U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000. Il ragionamento è ripreso ed applicato alla materia del diritto agroalimentare da A. GERMANÒ - M.P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare: le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, 1-5. Sulla rilevanza in diritto alimentare della prospettiva del rischio, F. ALBISINNI, *Sicurezza e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, 4: l'Autore evidenzia che la situazione di incertezza in cui è immersa la società moderna e la sensazione di insoddisfazione che emerge dall'analisi del diritto nazionale e del diritto sovranazionale hanno determinato l'affermazione di una prospettiva d'indagine di «diritto del rischio».

²⁹ Sul punto, L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004, 4 e ss.: l'Autore evidenzia che il principio di precauzione consiste in un criterio di condotta ispirato alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute, il cui obiettivo ultimo consiste esattamente nel coordinamento tra il progresso scientifico e le esigenze di tutela.

³⁰ A riguardo, F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 6, 1495 e ss.: «Dal punto di vista giuridico, la precauzione è un criterio di condotta e/o di decisione per gestire i rischi nei casi di incertezza. Senza rischi e incertezza, dunque, non si può parlare di precauzione». Nonché: N. DE SADELER, *Le statut*

Nella ricostruzione delle origini del principio di precauzione, ci si avvede immediatamente della sua natura non esclusivamente giuridica: come attenta dottrina non ha mancato di evidenziare³¹, la precauzione sembra atteggiarsi a principio meta-giuridico, al limite con l'etica, e, di conseguenza, impone un'indagine non soltanto giuridica, ma anche e prioritariamente filosofica.

In particolare, alla base della componente etico-filosofica della precauzione può ravvisarsi la celebre tesi del «*principio di responsabilità*»³² all'interno della società contemporanea, tecnologica e globalizzata³³. La tesi in parola evidenzia che la responsabilità ha acquistato nuove dimensioni legate allo sviluppo della civiltà tecnologica: la responsabilità dell'uomo, infatti, non è più limitata alla sua condotta, ma si estende alla natura, su cui le azioni umane producono conseguenze irreversibili. Ne è conseguita l'elaborazione di nuovi principi etici: in positivo, «*agisci in modo che le conseguenze della tua azione siano compatibili con la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra*», e, in negativo, «*agisci in modo che le conseguenze della tua azione non distruggano la possibilità futura della vita umana sulla terra*»³⁴. Nella nuova prospettiva, essendo l'uomo l'unico essere vivente in grado di determinare i fini della sua azione, la responsabilità degli uomini consisterebbe nel prendersi cura anche di chi (e di cosa) non è in grado di prendersi cura di sé: la responsabilità umana, opinando in tal modo, coinvolgerebbe non soltanto le proprie azioni *ex se* considerate, bensì anche gli effetti delle medesime nei riguardi di chi e di cosa è vulnerabile ed incapace di difendersi, come in particolare gli animali, i vegetali, la natura e l'ambiente³⁵.

Alla luce della componente filosofica testé esposta, ben si comprende che la logica precauzionale si basa sulla consapevolezza della necessità del progresso tecnologico e, al contempo, della fragilità della natura dinanzi al medesimo; essa non intende schierarsi a favore dell'uno (il progresso tecnologico) o dell'altra (la natura), bensì si pone l'ambizioso obiettivo di mantenere un equilibrio tra i due fattori, tale da favorire il progresso della scienza e del sapere umano, da un lato, e, dall'altro lato, anticipare le misure di tutela a fronte dei rischi collegati all'attività umana.

L'anticipazione della tutela, segnatamente, è resa possibile sul piano tecnico-giuridico dal principio di

juridique du principe de précaution en droit communautaire: du slogan à la règle, in *Cahier de droit européen*, 2001, 85 e ss.; ID, *Environmental Principles. From Political Slogan to Legal Rules*, Oxford, 2002.

³¹ Si intende far riferimento a L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, cit., 10: «Principio meta-giuridico necessario ai nostri tempi, perché in grado di conciliare etica e diritto, il principio di precauzione ricava dal suo peculiare statuto epistemologico non solo la forte dose di originalità che arricchisce la complessità dell'indagine ad esso relativa, ma anche una serie di limiti intrinseci e significativi, probabilmente inevitabili in un principio che svolge funzioni diverse e che si colloca alla linea di confine tra valutazioni scientifiche ed etiche, politiche e normative».

³² La tesi in parola è stata elaborata da H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die Technologische Zivilisation*, Frankfurt am Mein, 1979 (nell'edizione italiana, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990). L'Autore premette a tutta la sua costruzione filosofica una constatazione empirica: l'etica della moderna società tecnologica non può ricalcare l'etica del passato, dove nessuno poteva essere ritenuto responsabile per un atto ben intenzionato, ben ponderato e ben eseguito. I nuovi poteri della tecnica hanno trasformato la natura dell'agire umano e tale cambiamento richiede anche un mutamento dell'etica, ossia del dover essere dell'uomo.

³³ Invero, non tutti i sostenitori della logica precauzionale aderiscono alla tesi del principio di responsabilità; tuttavia, quest'ultima ha di certo favorito la diffusione a livello mondiale del meccanismo precauzionale, condividendo il punto di partenza, ossia la consapevolezza dei pericoli ai quali il sapere tecnico-scientifico espone l'uomo e l'esigenza di valutare il rischio delle conseguenze delle azioni umane nei confronti della natura. Sul punto, L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, cit., 23.

³⁴ H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, cit., 15-17: l'Autore ritiene che la nuova etica debba essere unilaterale, nel senso di implicare un dovere verso l'esserci dell'umanità futura, senza pretendere nulla in cambio.

³⁵ H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, cit., 140 e ss.: «La responsabilità è la cura per un altro essere quando venga riconosciuta come dovere, diventando "apprensione" nel caso in cui venga minacciata la vulnerabilità di quell'essere. Ma la paura è già racchiusa potenzialmente nella questione originaria da cui ci si può immaginare scaturisca ogni responsabilità attiva: che cosa capiterà a quell'essere, se io non mi prendo cura di lui? Quanto più oscura risulta la risposta, tanto più nitidamente delineata è la responsabilità. Quanto più lontano nel futuro, quanto più distante dalle proprie gioie e dai propri dolori, quanto meno familiare è nel suo manifestarsi ciò che va temuto, tanto più la chiarezza dell'immaginazione e la sensibilità emotiva debbono essere mobilitate a quello scopo».

precauzione³⁶.

Dopo la sua prima comparsa nell'ordinamento nazionale tedesco³⁷, il principio di precauzione è stato impiegato nel contesto internazionale con riferimento alla tutela ambientale³⁸. Soltanto a partire dal 2002, con l'entrata in vigore del regolamento europeo n. 178³⁹, il principio in parola ha acquisito un fondamento normativo in ambito alimentare: si osserva, ad ogni modo, che già prima del 2002, la Corte di giustizia delle Comunità europee aveva ritenuto possibile e doveroso estendere il principio di precauzione, contenuto nell'art. 191.1 T.F.U.E., aldilà della tutela ambientale, annoverandolo tra i principi cardine del diritto euro-unitario⁴⁰.

Il primo paragrafo dell'art. 7 del regolamento n. 178 statuisce che «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 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». Già ad una lettura superficiale della disposizione normativa ben si comprende che i suoi aspetti rivoluzionari consistono nei concetti di possibilità-incertezza-rischio, alquanto inusuali per un testo di legge. Nella logica seguita dai regolatori europei, si è ritenuto opportuno concedere la possibilità alle istituzioni pubbliche di adottare misure cogenti in presenza (non di dati certi, bensì) di una mera possibilità⁴¹ di verifica di effetti dannosi, purché vi sia una situazione di incertezza

³⁶ La bibliografia in materia di precauzione nel tempo è diventata molto ampia: L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, cit.; M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006; T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, 699 e ss.; F. EWALD - C. GOLLIER - N. DE SADELER, *Le principe de précaution*, Paris, 2000; D. ADMIRANTE, *Il principio di precauzione tra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, 17 e ss.; C. LEBEN - J. VERHOEVEN (sous la direction de), *Le principe de précaution: aspects de droit international et communautaire*, Paris, 2002.

³⁷ Sul punto, K. VON-MOLTKE, *The Vorsorgeprinzip in West Germany Environmental Policy*, London-Bussel, 1987. In particolare, il principio di precauzione si fa comunemente risalire ad una legge federale tedesca sulla protezione contro le immissioni, adottata il 15 marzo del 1974: ivi il principio era già inteso in funzione di difesa dai pericoli.

³⁸ Riflessioni a riguardo si ravvisano in M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit., 41 e ss., nonché in A. GERMANÒ - M.P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, cit., 47. Il principio di precauzione in materia ambientale internazionale compare nella seconda conferenza sulla protezione del Mare del Nord (1990); successivamente nella Dichiarazione di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo (1992); ancora, nel Protocollo di Cartagena sulla bio-sicurezza e biodiversità (2000).

³⁹ Si tratta del 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, in *G.U.C.E.* del 1° febbraio 2002, n. L 31/1, pp. 1 ss. Come la dottrina non ha mancato di evidenziare, la novità rivoluzionaria del regolamento in esame consiste nell'aver realizzato un intervento di carattere orizzontale, valido per tutti gli alimenti ed i mangimi. In materia, IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare. Commentario al regolamento 178/2002*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 114-490; L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2013; V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali e amministrativi*, Padova, 2003.

⁴⁰ Ai sensi del secondo paragrafo dell'art. 191 T.F.U.E., «La politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"». La Corte di giustizia ha trattato la precauzione come un principio generale di diritto europeo in diverse occasioni: segnatamente, Corte di giustizia CE 5 maggio 1998, in causa C-157/96, *National Farmer's Union*, in *Foro it.*, 1998, IV, 449; Corte di giustizia CE 5 maggio 1998, in causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*, in *Racc.* 1998, I-02265; Corte di giustizia CE 5 febbraio 2004, in causa C-95/01, *Greenham*, in *Diritto&Giustizia*, 2004, 15, 113.

⁴¹ La dottrina si è interrogata sul significato del riferimento alla possibilità di verifica di effetti dannosi, posto che in altre parti del regolamento del 2002, in particolare nella definizione di rischio alimentare, si utilizza la diversa espressione di probabilità. Si è sottolineato a riguardo che il contrasto tra la logica possibilistica e quella più propriamente statistica sarebbe apparente piuttosto che reale: nella definizione di rischio, infatti, non si parla di probabilità *tout court*, ma di «funzione di probabilità», con la conseguenza di voler introdurre un concetto più fluido di rischio, che finisce per dipendere da variabili solo in parte suscettibili di preventiva misurazione e ponderazione. In tal senso, M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit., 60-65; A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, in AA. VV. (Commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato - IDAIC), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2002, 1-2, 175 e ss.

scientifico sui rischi che potrebbero riversarsi sulla salute⁴². A fronte di un rischio per la salute, per tale intendendosi un pericolo grave e probabile di verificazione di effetti nocivi⁴³, i regolatori pubblici possono adottare misure di reazione per debellare il rischio comparso. Si badi: possono, ma non devono. L'adozione delle misure in esame, in altre parole, è affidata alla discrezionalità delle autorità pubbliche; tuttavia, la discrezionalità, concetto ben noto al diritto amministrativo, non si traduce nell'arbitrio, bensì nella scelta razionale tra diverse soluzioni parimenti idonee al soddisfacimento dell'interesse pubblico primario⁴⁴.

Ne consegue che, al fine di evitare che la discrezionalità alimentare corresse il rischio di sfociare nell'arbitrio, le istituzioni europee hanno ben pensato di proceduralizzare l'adozione di misure precauzionali, in modo tale da rendere sindacabile, sia sul piano giuridico che *a fortiori* sul piano politico, l'attuazione del principio di precauzione: il procedimento in esame consiste esattamente nella c.d. analisi del rischio alimentare, che si articola nelle fasi della valutazione, della gestione e della comunicazione⁴⁵.

Il rischio, prioritariamente, deve essere valutato da parte dell'Autorità europea in materia di sicurezza alimentare⁴⁶, istituita dal regolamento n. 178 del 2002; nella fase in esame (di c.d. *risk assessment*), viene in rilievo la conoscenza scientifica vigente in un determinato periodo storico, dal momento che l'Authority ha la funzione istituzionale di offrire «*consulenza scientifica e assistenza scientifica*»⁴⁷, attraverso la redazione in

⁴² Dai numerosi 'considerando' del regolamento n. 178/2002 emerge la scelta delle istituzioni europee di promuovere una politica alimentare sicura sul mercato europeo: in particolare, destano interesse in tal senso i 'considerando' n. 2 («*Occorre garantire un livello elevato di tutela della vita e della salute umana nell'esecuzione delle politiche comunitarie*») e n. 8 («*La Comunità ha scelto di perseguire un elevato livello di tutela della salute nell'elaborazione della legislazione alimentare*»).

⁴³ Il regolamento opera una distinzione tecnica tra il pericolo ed il rischio: nell'art. 3, infatti, il pericolo viene definito come «*agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo alla salute*»; diversamente il rischio viene descritto come «*funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo*». Ad una lettura superficiale, sembrerebbe sussistere tra rischio e pericolo un collegamento causale, nel senso che il pericolo assurge a causa potenziale dei rischi; si tratterebbe, invero, di una lettura lacunosa in quanto priva del sostrato culturale in cui è nato il principio di precauzione, ossia l'ordinamento giuridico tedesco. Una riflessione esaustiva in tal senso si ravvisa in F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto*, cit., 1495 e ss. L'Autore segnatamente fa notare che i regolatori tedeschi erano stati ben accorti nel differenziare sul piano dommatico il pericolo dal rischio, riconducendo il primo alle logiche della probabilità statistica, e dunque alla scienza, ed il secondo all'assoluta incertezza scientifica. Ne consegue che una lettura più accorta delle norme europee in materia di precauzione dovrebbe tenere a mente l'originaria distinzione dottrinale tra rischio e pericolo, a sua volta elaborata al fine di delimitare l'utilizzo delle misure precauzionali e tutelare il principio di certezza del diritto proprio dello Stato di diritto. A favore della lettura appena esposta, si esprime altresì M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit., 14, il quale evidenzia che il concetto di pericolo si basa su fondamenti eminentemente eziologiche e scientifiche, mentre il concetto di rischio appare più elastico e costituisce l'anticamera della logica precauzionale, del tutto sganciata dalle regole di causalità in quanto operante proprio in un contesto di incertezza scientifica. Sempre in materia, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, I, 9 e ss.: l'Autrice ricorda che nell'ordinamento tedesco si distingue tra pericolo e rischio, riconducendo la precauzione a delle situazioni rischiose che si collocano al di sotto della soglia del pericolo e che legittimano gli interventi pubblici in virtù della gravità dei possibili effetti nocivi sulla salute degli uomini.

⁴⁴ Per un'analisi in materia di discrezionalità amministrativa si rinvia a E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2015, 360.

⁴⁵ Per un'analisi esaustiva in materia, si rinvia a A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, 223 e ss.

⁴⁶ Con riferimento all'EFSA, si possono reperire rilevanti spunti di riflessione in: D. VITI, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare e l'analisi del rischio*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Torino, 2011, 641 e ss.; F. ADORNATO, *The European Food Safety Authority: among technique, norms and conflicts*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (diretto da), *European Food Law*, Padova, 2012, 123 e ss.; S. GABBI, *L'autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2009; F. CAPELLI - B. KLAUS - V. SILVANO, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, 353 e ss.; F. ALBISINNI, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, 4, 6 e ss.

⁴⁷ Le funzioni istituzionali dell'EFSA sono sancite nell'art. 22 del regolamento n. 178/2002, alla stregua del quale «*L'Autorità offre consulenza scientifica e assistenza scientifica e tecnica per la normativa e le politiche della Comunità in tutti i campi che hanno un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi. Essa fornisce informazioni indipendenti su tutte le materie che rientrano in detti campi e comunica i rischi. L'Autorità contribuisce ad un livello elevato di tutela della vita e della salute umana e a tal fine tiene conto della salute e*

favore delle istituzioni europee e degli altri Stati membri dei «*migliori pareri scientifici*»⁴⁸.

In secondo luogo, il rischio deve essere gestito da parte della Commissione europea, la quale ha il compito di operare un bilanciamento tra l'esigenza di garantire la libertà di circolazione delle merci nel mercato unico europeo e l'esigenza di garantire un elevato livello di salute (fase di c.d. *risk management*). Si tratta di una caratteristica peculiare dell'analisi del rischio alimentare propria dell'ordinamento europeo: come attenta dottrina non ha mancato di evidenziare⁴⁹, a differenza di altre culture giuridiche in cui solo la valutazione del rischio assume natura pubblicistica, mentre la gestione del rischio è rimessa agli imprenditori del settore alimentare e ai consumatori, in Europa si è ritenuto opportuno affidare anche la gestione dei rischi alimentari ad una istituzione pubblica e politica (*melius*: all'istituzione più politica dell'Unione europea), ossia alla Commissione. La scelta operata determina delle rilevanti conseguenze in punto di responsabilità alimentare: negli ordinamenti giuridici in cui la gestione del rischio è lasciata agli operatori economici, la responsabilità per le eventuali crisi alimentari non coinvolge direttamente gli organi politici, bensì incombe direttamente sui privati; diversamente, negli ordinamenti in cui la gestione del rischio alimentare è devoluta alle istituzioni politiche, la responsabilità sorge prioritariamente in capo ad esse e sarà idonea ad atteggiarsi in alcuni casi come responsabilità giuridica – basti pensare all'uopo all'EFSA⁵⁰ – mentre in altri casi come responsabilità politica – laddove non risulti correttamente gestito il rischio alimentare.

Infine, l'ultima fase dell'analisi del rischio alimentare consiste esattamente nella comunicazione del rischio ai consumatori: all'uopo, la Commissione è chiamata ad operare un ulteriore bilanciamento tra l'esigenza di garantire la trasparenza delle funzioni pubbliche e l'esigenza di evitare allarmismi di massa che osterebbero al mercato unico europeo. Il bilanciamento si è tradotto, da un lato, nella previsione all'interno del sistema di allarme rapido delineato dal regolamento n. 178/2002 di una fitta rete di informazioni tra la Commissione, gli Stati membri e l'*Authority*; e, dall'altro lato, nella determinazione di un generale principio di accesso da parte degli operatori del mercato alle informazioni afferenti i rischi per la salute umana, stemperato, tuttavia, dal rispetto della riservatezza per quelle informazioni coperte dal segreto professionale e non idonee ad essere divulgate⁵¹.

del benessere degli animali, della salute dei vegetali e dell'ambiente, nel quadro del funzionamento del mercato interno. L'Autorità raccoglie e analizza i dati che consentono la caratterizzazione e la sorveglianza dei rischi che hanno un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi (...).

⁴⁸ I compiti dell'EFSA sono elencati nell'art. 23 del regolamento n. 178/2002 e consistono esattamente in: «a) fornire alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri i migliori pareri scientifici in tutti i casi previsti dalla legislazione comunitaria e su qualsiasi questione di sua competenza; b) promuovere e coordinare la definizione di metodi uniformi di valutazione del rischio nei settori di sua competenza; c) fornire alla Commissione assistenza scientifica e tecnica nelle materie di sua competenza e, quando richiesto, nell'interpretazione e nell'esame dei pareri relativi alla valutazione dei rischi; d) commissionare studi scientifici necessari all'espletamento dei suoi compiti; e) ricercare, raccogliere, confrontare, analizzare e sintetizzare i dati scientifici e tecnici nei settori di sua competenza; f) intervenire per individuare e definire i rischi emergenti nei settori di sua competenza; g) creare un sistema di reti tra organizzazioni operanti nei settori di sua competenza, del cui funzionamento è responsabile; h) prestare assistenza scientifica e tecnica su richiesta della Commissione nelle procedure di gestione delle crisi seguite dalla Commissione in relazione alla sicurezza degli alimenti e dei mangimi; i) fornire, su richiesta della Commissione, assistenza scientifica e tecnica allo scopo di migliorare la collaborazione tra la Comunità, i paesi candidati, le organizzazioni internazionali e i paesi terzi nei settori di sua competenza; j) fare in modo che i cittadini e le parti interessate ricevano informazioni rapide, affidabili, obiettive e comprensibili nei settori di sua competenza; k) formulare in modo indipendente conclusioni ed orientamenti su materie di sua competenza; l) ogni altro compito assegnatole dalla Commissione nell'ambito delle sue competenze».

⁴⁹ Si intende riferirsi a A. GERMANÒ - M. P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., 47: «È quest'ultimo aspetto quello che costituisce l'essenza della gestione del rischio o *risk management* nell'atteggiamento dell'Unione europea di fronte ai problemi mondiali della produzione e del commercio dei prodotti destinati all'alimentazione degli uomini e degli animali (...) l'Unione assume su se stessa la responsabilità degli interventi di controllo e/o di prevenzione, servendosi, come criterio-guida, del principio di precauzione».

⁵⁰ All'uopo giova evidenziare che vi è un'apposita disposizione normativa in materia di responsabilità dell'EFSA - art. 47, reg. n. 178/2002 - secondo la quale l'*Authority* risponde in via contrattuale ed extracontrattuale, laddove nell'esercizio delle sue funzioni arrechi danni a terzi.

⁵¹ La auspicata rete di informazioni è delineata nell'art. 50 del regolamento n. 178/2002, laddove al secondo paragrafo si precisa che, qualora un membro della rete disponga di informazioni relative all'esistenza di un grave rischio per la salute umana,

Esaurita l'analisi del rischio alimentare, la Commissione può⁵², in conformità al principio di precauzione, adottare una delle misure di cui all'art. 53 del regolamento, senza incorrere in alcuna responsabilità: tali provvedimenti, segnatamente, possono consistere nella sospensione dell'immissione sul mercato unico europeo di determinati alimenti o mangimi, nonché nella determinazione di peculiari condizioni di circolazione dei medesimi ed in «qualsiasi altra misura provvisoria adeguata».

Il secondo paragrafo dell'art. 7 del regolamento n. 178/2002 statuisce che: «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». La disposizione esposta sancisce i limiti della logica precauzionale, statuendo che le istituzioni pubbliche (Commissione e Stati membri), nell'utilizzo del principio di precauzione, devono rispettare i principi di proporzionalità e provvisorietà.

In particolare, la proporzionalità – principio ben noto all'ordinamento europeo – impone l'adozione di misure che siano al contempo appropriate a far fronte ad una crisi alimentare; necessarie per la risoluzione della crisi, non essendovi misure meno invasive altrettanto efficaci; nonché adeguate a bilanciare l'esigenza di tutela della salute umana con l'esigenza di tutela del mercato comune. Le caratteristiche che devono possedere le misure adottate all'esito dell'analisi del rischio, sulla base di una logica precauzionale, sono state delineate da una Comunicazione della Commissione del 2000⁵³: esse, segnatamente, devono essere proporzionali⁵⁴, coerenti⁵⁵, non discriminatorie⁵⁶ e consequenziali ad un esame razionale sia dell'evoluzione scientifica che dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'agere e dal non agere⁵⁷.

questi deve trasmettere tali informazioni alla Commissione la quale deve provvedere a comunicarle agli altri membri della rete, che sono costituiti da tutti gli Stati membri e dall'EFSA. I rapporti informativi rispetto agli utenti sono invece delineati nell'art. 52, dove infatti si statuisce un generale diritto di accesso per i cittadini alle informazioni a disposizione dei membri della rete in materia di rischi alimentari; tuttavia, nel secondo paragrafo, si ammettono deroghe all'accesso in presenza di informazioni coperte da segreto professionale. Sulla rilevanza della fase di comunicazione del rischio, A. COCOMAZZI, *La comunicazione del rischio per la sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. alim* 2009, 4, 45 e ss.: l'Autrice evidenzia che, a causa dell'inefficienza dei mezzi di comunicazione pubblica, sovente vi è un'ampia discrasia tra il rischio reale ed il rischio percepito dai consumatori, che, infatti, risulta influenzato dalle modalità con cui i mezzi di informazione trattano determinati argomenti.

⁵² Si consideri, al riguardo, che la Commissione, laddove risultino compromesse le condizioni di sicurezza nella circolazione di un alimento o di un mangime nel mercato europeo, non solo può, ma deve intervenire, al fine di ripristinare l'elevato livello di sicurezza alimentare che costituisce uno degli obiettivi programmatici nonché un principio guida di tutta la legislazione alimentare europea; laddove la medesima non intervenisse, infatti, potrebbero supplire alla sua inerzia gli stessi Stati membri, autorizzati dall'art. 54 del regolamento n. 178/2002 a prendere delle misure provvisorie secondo la logica precauzionale all'interno dei loro confini nazionali. Stante la pregiudizialità di tali misure nei confronti delle libertà di circolazione proprie del mercato unico europeo, la disposizione citata impone agli Stati membri di comunicare immediatamente le misure adottate alla Commissione.

⁵³ Si tratta della comunicazione del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione, in www.curia.eu.

⁵⁴ Secondo la Commissione europea, la proporzionalità implica la configurazione delle misure secondo il livello di protezione prescelto per l'Unione europea. La Commissione è ben consapevole della impossibilità di ridurre a zero i rischi; tuttavia, un'analisi completa del rischio dovrebbe consentire di ampliare la platea di opzioni possibili per garantire il livello prescelto di sicurezza alimentare.

⁵⁵ La non discriminazione costituisce un principio-cardine di tutto il diritto euro-unitario e viene richiamato dalla Commissione anche nella sua comunicazione sul principio di precauzione. Essa, infatti, ha interesse a precisare che neanche le peculiarità proprie del diritto alimentare possono consentire una deroga al principio di non discriminazione, il quale richiede un trattamento eguale per situazioni eguali.

⁵⁶ Secondo la Commissione europea, sarebbe auspicabile la formazione di una sorta di prassi nell'attuazione del principio di precauzione in ambito alimentare: le misure adottate dovrebbero, infatti, possedere il requisito della coerenza, ossia della conformità rispetto alle misure adottate in precedenza in situazioni similari.

⁵⁷ Le misure adottate in seguito all'esercizio della logica precauzionale sono per loro natura provvisorie: esse, infatti, devono costantemente adattarsi all'evoluzione ed ai progressi della scienza, a tal punto che la Commissione ha precisato nella sua comunicazione del 2000: «Le misure devono essere mantenute finché i dati scientifici rimangono insufficienti, imprecisi o non concludenti e finché il rischio sia ritenuto sufficientemente elevato per non accettare di farlo sostenere alla società. Come conseguenza dei nuovi dati scientifici, è possibile

Il principio di precauzione costituisce un crocevia tra etica, politica e diritto, come emerge palesemente dalla comunicazione della Commissione testé citata: la Commissione, infatti, in primo luogo attribuisce «grande importanza alla distinzione tra la decisione, di natura eminentemente politica, di agire o di non agire»; in secondo luogo, precisa che «qualunque decisione debba essere preceduta da un esame di tutti i dati scientifici disponibili e da una valutazione quanto più possibile obiettiva e completa del rischio»; infine, ricorda che «decidere di ricorrere al principio di precauzione non significa che le misure siano fondate su base arbitraria o discriminatoria».

Si osserva che la responsabilità giuridica e politica delle istituzioni europee e statuali può derivare non solo dalla mancata o tardiva adozione delle misure precauzionali⁵⁸, così come richieste dal regolamento del 2002, bensì anche dall'adozione scorretta delle misure stesse, ossia non conforme ai principi indicati nel secondo paragrafo dell'art. 7 nonché ai principi generali dell'*agere* amministrativo⁵⁹.

La natura peculiare del principio di precauzione incide finanche sul concetto giuridico di responsabilità⁶⁰. Come noto, il regime giuridico della responsabilità civile consiste nella soggezione alle sanzioni dell'illecito civile⁶¹ e si esprime *a posteriori* mediante lo strumento del risarcimento del danno, al quale si può addivenire soltanto all'esito della prova del nesso di causalità scientifica tra il fatto illecito, doloso o colposo, ed il danno arrecato. Diversamente, il principio di precauzione consente l'adozione *a priori* di misure idonee a scongiurare il pericolo di verificazione di un rischio, in un contesto di incertezza scientifica.

Si osserva che in dottrina ha destato molto interesse l'analisi del rapporto tra l'incertezza scientifica e la consequenziale logica precauzionale, da un lato, e la responsabilità civile ed il principio della colpa, dall'altro: in particolare, ci si è chiesti se sia possibile muovere a taluno un rimprovero per non aver evitato un evento nocivo alla salute degli uomini, degli animali o dell'ambiente che, tuttavia, la scienza del tempo non era in grado di collegare eziologicamente con certezza scientifica ad una situazione di rischio preesistente. Un tentativo di dare una risposta razionale alla presente domanda deve passare necessariamente attraverso la distinzione dei soggetti che si intende prendere in considerazione: ai fini della presente indagine, focalizzata sul ruolo delle autorità pubbliche nella gestione del problema alimentare, giova evidenziare che la mancata o scorretta utilizzazione delle misure precauzionali da parte degli stati ovvero dell'Unione europea sembra idonea a far sorgere una responsabilità eminentemente politica in capo agli stessi, che a sua volta risulta essere fonte di dissenso sociale a fronte della negligente o inerte gestione del problema alimentare⁶².

che le misure debbano essere modificate o eliminate prima di un termine preciso. Tutto ciò non è tuttavia collegato ad un mero fattore temporale, ma all'evoluzione delle conoscenze scientifiche». L'adozione delle misure, infine, stante la loro natura invasiva e pregiudizievole rispetto alle libertà di circolazione nel mercato unico europeo, deve essere preceduta da un'analisi costi/benefici che alla collettività deriverebbero dall'attuazione o non attuazione delle medesime.

⁵⁸ In particolare, l'adozione delle misure precauzionali risulta doverosa quando è funzionale a garantire la tutela della salute umana e dell'ambiente, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. In tal senso, F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto*, cit., 1495 e ss.: l'Autore fa notare che l'obbligo di implementare i valori di tutela dell'ambiente e della salute incombe non solo sulle istituzioni europee, bensì anche sugli Stati e sulle relative autorità amministrative.

⁵⁹ A riguardo interessanti riflessioni sono svolte da M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit., 79 e ss.: «Nell'ottica di uno scenario precauzionale, il principio di proporzionalità deve porsi quale vero e proprio garante della libertà di circolazione delle merci, vigilando affinché le restrizioni al commercio non vadano oltre quanto è necessario per conseguire il preminente obiettivo di garantire la tutela di un livello elevato di protezione sanitaria. Ne consegue che, in ossequio al requisito dell'appropriatezza, qualunque misura che, pur formalmente assunta con finalità precauzionali, si riveli del tutto inadeguata a tale scopo, dovrà considerarsi illegittima, siccome affetta da eccesso di potere, *sub specie* di violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa».

⁶⁰ In tal senso, L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, cit., 111-113.

⁶¹ Per un inquadramento generale della tematica della responsabilità si rinvia a M. BIANCA, *Diritto civile 5 - La responsabilità*, Milano, 2012.

⁶² Una conferma della conclusione cui si è giunti si può trovare nella celebre vicenda della c.d. malattia della mucca pazza, ossia della encefalopatia spongiforme bovina. I sospetti relativi alla possibilità di estensione all'uomo della malattia bovina e di causazione nell'uomo stesso del morbo di Creutzfeldt-Jacob risalgono alla prima metà degli anni '80; tuttavia, il Governo inglese per molto tempo ha preferito non dare retta agli scienziati più preoccupati e la stessa Commissione europea, dopo i primi decessi, ha tentato di rassicurare l'opinione pubblica e non prendere provvedimenti drastici, fino a quando, sull'onda dei *mass media*, è stata costretta ad adottare il divieto di esportazione di bovini dal Regno Unito (decisione n. 96/239 del 27 marzo

Ne consegue che il primo confine della responsabilità alimentare statale ha natura eminentemente politica ed espone le autorità pubbliche alle tipiche sanzioni politiche della disapprovazione sociale e del mancato rinnovo dei relativi governi in sede elettorale.

Gli esiti del dibattito afferente ai rapporti tra la responsabilità civile e l'incertezza scientifica appaiono del tutto diversi nel momento in cui si prendono in considerazione non le autorità pubbliche, bensì i soggetti privati che, concretamente, sono coinvolti durante le fasi della filiera alimentare: i c.d. operatori del settore alimentare (OSA)⁶³. Sul punto, da tempo, si confrontano due orientamenti dottrinali: la concezione più tradizionale, che ravvisa la possibilità di muovere un rimprovero all'agente a titolo di colpa soltanto laddove la misura di probabilità di verificazione dell'evento nocivo sia elevata e prossima alla certezza, propende per l'incompatibilità logico-giuridica tra l'incertezza scientifica e la responsabilità per colpa e qualifica le ipotesi di responsabilità degli operatori del settore alimentare previste dal regolamento n. 178/2002 in termini oggettivi, quali esempi di responsabilità da posizione⁶⁴; di contro, una tesi più moderna, appoggiandosi alla concezione eziologica che integra il principio della causalità scientifica con il criterio del rischio specifico⁶⁵, ritiene necessario adattare la responsabilità civile al contesto di riferimento, operando un bilanciamento tra l'utilità sociale dell'attività presa in considerazione, il possibile tipo di danno e la sua probabilità di verificazione, nonché la natura dei beni che eventualmente potrebbero risultare lesi⁶⁶. Opinando in tal senso, l'incertezza scientifica e la responsabilità civile per colpa non risulterebbero strutturalmente incompatibili e risulterebbe possibile ricondurre alla generale clausola della responsabilità extracontrattuale per colpa le condotte negligenti dei soggetti privati coinvolti nella filiera alimentare, i quali avrebbero aumentato le possibilità di verificazione dell'evento lesivo.

3. - Il principio di prevenzione. Nella legislazione alimentare europea spicca un altro principio cui gli Stati membri devono attenersi nella predisposizione delle loro politiche alimentari: si tratta, segnatamente, del principio di prevenzione.

In via preliminare, occorre chiarire la distinzione tra la prevenzione e la precauzione. Come attenta dottrina ha sottolineato⁶⁷, i principi in parola presentano un sostrato comune, consistente nella

1996), che è stata oggetto di ricorso alla Corte di giustizia da parte della Gran Bretagna. La Suprema Corte, nella sentenza del 5 maggio 1998, causa C-157/96, ha confermato la validità della decisione presa dalla Commissione, ritenendola attuazione di una competenza attribuita alla medesima e non viziata né da eccesso di potere né da sproporzionalità. Sul punto, C. DE STEFANIS - C. LOSAVIO - T. BABUSCIO, *La disciplina giuridica della filiera della carne in Belgio, Irlanda e Regno Unito*, Milano, 2002.

⁶³ Secondo il regolamento n. 178/2002, gli operatori del settore alimentare, devono rispettare le norme della legislazione alimentare ed hanno l'obbligo di attivarsi, di informare e collaborare con le autorità. A fronte dell'inadempimento di tali obblighi, il regolamento non prevede espresse sanzioni, bensì rinvia per la determinazione agli Stati membri; tuttavia, inserisce una clausola di salvezza, secondo la quale «*le disposizioni del presente capo si applicano salvo il disposto della direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi*» (art. 21).

⁶⁴ Un'analisi esaustiva del dibattito si può reperire in R. MONTINARO, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, Milano, 2012, 1 e ss.

⁶⁵ Autorevole promotore del criterio specifico è M. BIANCA, *Diritto civile 5 - La responsabilità*, cit., 145-149: secondo l'Autore, sussiste un nesso causale tra fatto e danno quando il danno è la realizzazione di un rischio specifico creato da quel fatto, intendendosi per rischio specifico quel rischio che rende probabile o aggrava apprezzabilmente il pericolo della verificazione di un evento infausto. Il rischio specifico non esclude, bensì integra il metodo della causalità scientifica a sua volta stemperato dal criterio della regolarità causale.

⁶⁶ A riguardo, R. MONTINARO, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, cit., 27: «L'esistenza di un dubbio scientifico (conosciuto o conoscibile) non esclude, di per sé, che sia ravvisabile una colpa: il rischio di danno, anche in assenza di certezza, può assumere giuridica rilevanza secondo l'art. 2043 c.c. (all'esito del giudizio di bilanciamento o - ma il risultato pratico è il medesimo - includendo nel rigoroso modello di condotta anche il dovere di non ignorare una siffatta specie di rischio), pur senza dover ricorrere all'espedito di immaginare una efficacia diretta del principio di precauzione di cui all'art 191 del T.F.U.E. nell'ordinamento interno».

⁶⁷ Si tratta di M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit., 21-24. L'Autore fa notare che tra la prevenzione e la precauzione è riscontrabile una logica inclusiva ed esclusiva, nel senso che la prevenzione, quale meccanismo generale di reazione al rischio, include in sé anche forme di azione precauzionale, ma la precauzione possiede dei

consapevolezza dell'inadeguatezza del rimedio risarcitorio in un contesto di incertezza scientifica; si tratta, allora, di strumenti giuridici che cercano di disciplinare ed affrontare il rischio, ma che si applicano a seconda della soglia di valutazione del rischio in considerazione. La precauzione, infatti, viene in rilievo in un contesto di incertezza scientifica, dove il rischio è soltanto temuto, sospettato o supposto, ma non acclarato, e la sua funzione consiste nel predisporre quelle minime misure cautelari che possano evitare conseguenze irreparabili nel tempo contingente, necessario per maturare la conoscenza scientifica indispensabile al fine di disciplinare in termini obiettivi la vicenda che in concreto si è venuta a realizzare. Diversamente, la prevenzione entra in gioco in un contesto in cui il rischio è stato accertato e si ha interesse ad evitare la produzione di effetti nocivi; in altre parole, la prevenzione è riconducibile agevolmente al diritto ed alla tecnica giuridica e non presenta profili etico-filosofici, bensì consiste semplicemente in un rimedio ad una accertata situazione patologica, alternativo al ristoro del danno in quanto operante prima che il danno si sia prodotto.

La logica della prevenzione in diritto alimentare si ravvisa sia all'interno della disciplina della sicurezza alimentare che all'interno della diversa ma contigua disciplina del prodotto difettoso.

3.1. - (segue) ... nella disciplina del prodotto difettoso. La globalizzazione della società e l'internazionalizzazione dei mercati hanno fatto sorgere nuove esigenze di tutela nei confronti degli acquirenti finali delle merci: le discipline nazionali tradizionali in materia contrattuale, infatti, non sono sembrate più idonee a risolvere gran parte delle patologie che possono verificarsi nell'attività di scambio di beni e servizi sui mercati⁶⁸. Si è iniziato, di conseguenza, a riflettere sulla possibilità di adattare le regole proprie della responsabilità alle peculiarità ed alla rilevanza dei beni oggetto dello scambio. La riflessione in parola si è tradotta nella predisposizione da parte di numerosi Paesi occidentali di un *corpus* normativo e/o giurisprudenziale applicabile esclusivamente alle ipotesi di danni derivanti da prodotti difettosi.

In Europa la situazione si è rivelata ancora più complessa, dal momento che, in aggiunta alla consapevolezza dell'insufficienza dei tradizionali rimedi contrattuali dinanzi ai danni arrecati dai prodotti reperiti sui mercati, vi era anche la necessità di armonizzare le discipline degli Stati membri in materia di danno da prodotto. Ne è conseguito un farraginoso alternarsi di direttive: in primo luogo, la Comunità europea ha adottato una direttiva di armonizzazione in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (dir. 85/374/CEE del 25 luglio 1985⁶⁹); tuttavia, il regolatore europeo, accortosi del fatto che la disciplina introdotta non sortiva l'effetto dissuasivo e deterrente sperato, ha pensato di introdurre una disciplina *ad hoc* che stabilisse le regole di comportamento da tenere durante tutte le fasi della filiera di produzione⁷⁰. È stata, pertanto, emanata la direttiva 2001/95/CE del Parlamento e del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza dei prodotti, adottata esattamente l'anno precedente a quello in cui è entrato in vigore il regolamento sulla sicurezza alimentare⁷¹. L'art. 3 della direttiva in commento statuisce

caratteri tipici non comuni alla prevenzione, in quanto è diretta a confrontarsi con un rischio in fieri, che accertato ancora non è.

⁶⁸ In tal senso, A. GERMANÒ - M.P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., 53 e ss. Si sottolinea che «nell'attuale contesto economico caratterizzato (...) dalla produzione e distribuzione di massa di beni di consumo e dall'oggettualità degli accordi sul mercato, le dette regole facilmente risultano inadeguate: invero, quasi sempre il venditore è in condizione di dimostrare di aver ignorato i vizi del bene, soprattutto quando - come è usuale per i prodotti alimentari - esso sia stato da altri confezionato».

⁶⁹ Si tratta, in particolare, della direttiva 85/374/CEE del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, in *G.U.C.E.* n. L 210 del 7 agosto 1985, pp. 22 ss. Per una riflessione in materia, U. CARNEVALI, voce *Responsabilità del produttore*, in *Enc. dir.*, agg., vol II, Milano, 1998, 936 e ss.

⁷⁰ In tal senso, E. BELLISARIO, in G. ALPA - L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Codice del consumatore - Commentario*, Napoli, 2005, 676 e ss.

⁷¹ La direttiva si può reperire in *G.U.U.E.* del 15 gennaio 2002, n. L 11/4, pp. 4 ss. Per un'attenta riflessione sulla disciplina di prevenzione nella circolazione dei prodotti sui mercati, si rinvia a F. BUSONI, *Sicurezza dei prodotti*, in G. VETTORI (a cura di), *Il contratto dei consumatori, dei turisti, dei clienti, degli investitori e delle imprese deboli. Oltre il consumatore*, Padova, 2013, I, 1035-1062.

perentoriamente che «I produttori sono tenuti ad immettere sul mercato soltanto prodotti sicuri» e successivamente precisa che «un prodotto è considerato sicuro (...) quando, in mancanza di disposizioni comunitarie specifiche che ne disciplinano la sicurezza, è conforme alle normative nazionali specifiche dello Stato membro nel cui territorio è commercializzato». Si comprende agevolmente che la ratio dell'intervento realizzato delle istituzioni europee nel 2001 consisteva nell'introdurre una disciplina residuale e di cornice, pronta a trovare applicazione in assenza di normative specifiche che regolassero la sicurezza di una determinata categoria di prodotti.

Tanto posto, con riferimento ai prodotti alimentari, la disciplina generale sulla sicurezza dei prodotti sembra rivestire un ruolo marginale, atteso che nel regolamento n. 178/2002 risulta possibile ravvisare alcune disposizioni ispirate alla logica della prevenzione ed idonee ad indicare esattamente ai soggetti coinvolti nella filiera alimentare gli obblighi da adempiere per rendere la loro condotta legittima⁷².

Si tratta, in particolare, della sezione 4 del capo II, dedicata ai requisiti generali della legislazione alimentare: ivi si statuisce solennemente, e parallelamente a quanto prescritto dalla disciplina generale sulla sicurezza dei prodotti, che «Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato. Gli alimenti sono considerati a rischio nei casi seguenti: a. se sono dannosi per la salute; b. se sono inadatti al consumo umano» (art. 14, paragrafi 1 e 2). A corroborare il legame genere-specie tra la disciplina del 2001 in materia di sicurezza generale dei prodotti e la presente disciplina, ci pensa il paragrafo 9 dell'art. 14 del regolamento n. 178/2002, dove infatti si ribadisce che, in assenza di normative comunitarie specifiche, un alimento può dirsi sicuro se conforme alle normative nazionali in materia. Come in precedenza evidenziato, un ruolo attivo nel garantire la sicurezza dei prodotti alimentari viene svolto dai c.d. OSA, operatori del settore alimentare, cui spetta controllare che gli alimenti soddisfino tutte le disposizioni proprie della legislazione alimentare⁷³.

Tanto posto, occorre interrogarsi sulla responsabilità degli Stati a fronte delle discipline di prevenzione in materia alimentare testé richiamate. All'uopo risulta utile analizzare l'art. 17 del regolamento n. 178/2002, rubricato «Obblighi»: invero, appare illuminante la traduzione tedesca, «Zustandigkeit», ossia «competenze». In altre parole, la disposizione in esame aspira a distribuire i compiti tra tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nelle filiere alimentari e statuisce che: «Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte» (primo paragrafo); diversamente, «Gli Stati membri applicano la legislazione

⁷² In dottrina ci si è interrogati in ordine ai rapporti tra la disciplina della sicurezza dei prodotti (sia generale che specificamente relativa al campo alimentare) e la disciplina della responsabilità del produttore, ossia tra la logica della prevenzione e la logica risarcitoria. Una tesi si esprime a favore della presunzione di sicurezza del prodotto conforme agli standards europei, in tal modo rendendo il rispetto della disciplina sulla sicurezza dei prodotti una sorta di esimente implicita del produttore; diversamente, un'altra tesi considera gli standards europei come un livello minimo di sicurezza che i prodotti immessi sui mercati devono possedere, fermo restando l'obbligo per i produttori di effettuare sempre e costantemente la valutazione della pericolosità dei loro prodotti al tempo di immissione nei mercati («minimum standard approach»). Per una ricostruzione delle posizioni dottrinali a confronto, E. BELLISARIO, *Il danno da prodotto conforme tra regole preventive e regole risarcitorie*, in *Europa e diritto privato*, 2016, 3, 841 e ss.

⁷³ Con riferimento ad essi, il regolamento del 2002 cit. ha previsto una responsabilità particolarmente ampia, dal momento che, in aggiunta alla violazione degli obblighi specifici previsti dal regolamento stesso, vi è una disposizione (art. 21) che fa salva l'applicazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi. Ne consegue che agli OSA possono essere rimproverate le violazioni di due discipline, collegate ma comunque distinte: la disciplina del prodotto difettoso e la disciplina propria della sicurezza alimentare. Sul punto, A. GERMANÒ - M.P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., 58. Accorta dottrina (si tratta di E. ROOK BASILE, *Sicurezza e responsabilità nella filiera alimentare*, in *Contratto e impr.*, 2017, 2, 432 e ss.), ad ogni modo, ha evidenziato le peculiarità della disciplina di sicurezza alimentare rispetto alla disciplina di tutela del consumatore dal prodotto difettoso: la prima, infatti, attribuisce agli operatori del settore alimentare anche il compito, pur in presenza di regole che fanno presumere la sicurezza di un alimento, di un monitoraggio costante degli effetti dei loro prodotti, mediante una collaborazione con le Autorità pubbliche assicurata dal sistema di allarme rapido. Dal combinato disposto degli artt. 17 e 14, par. 4, lett. a) del reg. n. 178/2002 si evince che la responsabilità dei soggetti coinvolti nella filiera alimentare oltrepassa il tradizionale rapporto tra danneggiante e danneggiato e si proietta verso le generazioni future.

alimentare e controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione» (secondo paragrafo)⁷⁴.

I regolatori pubblici, pertanto, hanno una responsabilità che deriva dalla vigilanza e dal controllo del funzionamento delle filiere alimentari e dell'operato dei soggetti coinvolti nelle stesse. Gli Stati membri, inoltre, in seguito all'atteggiamento dell'Unione europea, che si è limitata ad indicare i principi della legislazione alimentare e gli obblighi che i soggetti coinvolti dovrebbero rispettare, sono responsabili verso l'Unione dell'eventuale mancata o scorretta adozione delle misure sanzionatorie attuative e del mancato perseguimento delle ipotesi in cui si siano realizzate violazioni della legislazione alimentare europea nei rispettivi territori nazionali.

3.2. - (segue) ... nella disciplina della igiene alimentare. La logica della prevenzione si ravvisa altresì in un'altra disciplina europea in materia alimentare, fisiologicamente connessa alla normativa sulla sicurezza: si tratta, in particolare, della regolamentazione dell'igiene alimentare, attualmente contenuta nei regolamenti n. 852 (generale e orizzontale ad oggetto l'igiene dei prodotti alimentari), n. 853 (attinente all'igiene specifica degli alimenti di origine animale) e n. 854 (in materia di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano), c.d. «pacchetto igiene»⁷⁵.

Il collegamento tra le discipline si palesa immediatamente dalla definizione del campo di applicazione del regolamento orizzontale n. 852, ai sensi del quale *«Il presente regolamento stabilisce norme generali in materia di igiene dei prodotti alimentari destinate agli operatori del settore alimentare, tenendo conto in particolare dei seguenti principi: a) la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe all'operatore del settore alimentare (...)*». La normativa si prodiga, pertanto, nel dettagliare gli obblighi che i soggetti coinvolti nella filiera alimentare⁷⁶ sono tenuti ad osservare, in tutte le fasi di preparazione, trasformazione, lavorazione, condizionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita degli alimenti. Il regolamento in esame definisce il suo campo di applicazione sia in positivo, ponendosi l'obiettivo di dettare le norme generali in materia di igiene e di prodotti alimentari destinate agli operatori del settore alimentare, in modo tale da garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, a partire dalla produzione primaria (*ergo* tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari); sia in negativo, escludendo dal suo campo di applicazione la produzione primaria per uso domestico privato. Nel capo II del regolamento sono disciplinati gli obblighi degli operatori del settore alimentare: in particolare, vengono distinti gli obblighi da rispettare per la produzione primaria e le operazioni connesse (all. I, parte A) e gli obblighi afferenti alle altre fasi della produzione (all. II).

Con riferimento al ruolo attribuito agli Stati membri, questi possono stabilire delle deroghe alla disciplina generale in materia di sicurezza alimentare per consentire la produzione di beni secondo ricette tradizionali, ma devono comunicare all'uopo la loro decisione alla Commissione europea ed agli Stati

⁷⁴ Come non ha mancato di sottolineare la dottrina (in particolare, F. ALBISINNI, *Sicurezza e controlli: chi garantisce cosa?*, cit.), la disciplina contenuta agli artt. 17, 19, 20 e 21 del reg. n. 178 del 2002 è chiaramente ispirata al principio di prevenzione, in quanto finalizzata ad indicare e distribuire obblighi di attivazione e non ad individuare i soggetti tenuti a risarcire gli eventuali danni prodotti.

⁷⁵ Si tratta, in particolare, del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, in *G.U.C.E.* n. L 139 del 30 aprile 2004, 1 e ss.; regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, in *G.U.C.E.* n. L 139 del 30 aprile 2004, 55 e ss.; nonché del regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, in *G.U.C.E.* n. L 139 del 30 aprile 2004, 206 e ss.

⁷⁶ Giova evidenziare che nella precedente disciplina in materia, contenuta nella direttiva n. 93/43, gli obblighi di igiene alimentare incombevano soltanto sulle industrie alimentari, ossia sui produttori che trasformavano i prodotti alimentari; dal 2004 invece la limitazione è venuta meno, tuttavia, per agevolare i produttori primari, è stata prevista l'applicazione nei loro riguardi soltanto delle disposizioni in materia di igiene espressamente indicate. Sul punto, A. GERMANÒ - M.P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., 61 e ss.

membri, motivandola accuratamente. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a predisporre i controlli relativi al rispetto delle disposizioni in materia di igiene alimentare e le relative sanzioni sul piano civile, penale ed amministrativo, diversamente rendendosi inadempienti nei confronti dell'Unione europea.

4. - I confini della responsabilità alimentare statale e le tecniche di attuazione del diritto al cibo a confronto: la vicenda degli organismi geneticamente modificati. La tematica degli OGM rappresenta un punto di osservazione privilegiato nell'analisi dell'atteggiamento riservato dalle autorità pubbliche nei confronti del problema alimentare: in essa, infatti, si nota un'evoluzione delle tecniche di attuazione del diritto al cibo sicuro che riflette l'evoluzione dei rapporti tra cittadini, Stati membri ed Unione europea. Al fine di ricostruire esattamente le conseguenze delle scelte pubbliche in materia, risulta necessario distinguere, nell'ambito del macro-argomento degli organismi geneticamente modificati, due aspetti parimenti rilevanti, ma disciplinati in modo del tutto diverso: da un lato, l'emissione deliberata nell'ambiente di OGM e, dall'altro lato, la circolazione nel mercato unico dei prodotti modificati sul piano genetico ovvero contenenti al loro interno organismi geneticamente modificati.

Si osserva che la distinzione esposta risulta prodromica rispetto all'analisi delle differenze ed interferenze tra le tecniche di implementazione del diritto al cibo (sicurezza alimentare e sovranità alimentare), nonché tra i confini della responsabilità delle autorità pubbliche in ambito alimentare (prevenzione e precauzione): mentre, infatti, la disciplina attuale dell'emissione di OGM nell'ambiente sembra riconducibile alla sovranità alimentare ed alla logica della precauzione, diversamente la disciplina della circolazione degli OGM nel mercato unico europeo appare ispirata alle logiche della prevenzione ed alla tecnica della sicurezza alimentare.

4.1. - L'emissione di OGM nell'ambiente. Con riferimento all'emissione di prodotti geneticamente modificati, si ravvisano due opposti modelli normativi, a loro volta fondati su altrettanto diverse concezioni culturali: il primo orientamento – estremamente liberista – sostiene la tendenziale eguaglianza dei prodotti transgenici rispetto ai prodotti naturali e considera ogni discriminazione degli uni a vantaggio degli altri come una limitazione del sommo principio della libera concorrenza tra tutti gli operatori economici nei mercati⁷⁷; il secondo orientamento, invece, ritiene non ammissibile l'equiparazione degli alimenti prodotti dalle invenzioni delle biotecnologie con i prodotti della natura e sostiene la necessità di informare i consumatori sulla presenza, anche minima, di organismi geneticamente modificati negli alimenti immessi sui mercati⁷⁸.

L'Unione europea si pone, da sempre, nel solco del secondo orientamento, come dimostrano le numerose discipline normative che, dagli anni '90 ad oggi, assoggettano l'emissione di OGM negli Stati membri e

⁷⁷ Si intende far riferimento al modello proprio degli USA, in cui è sancito il principio di sostanziale equivalenza degli OGM rispetto ai restanti alimenti immessi sui mercati, al punto tale che la stessa indicazione nelle etichette dell'assenza di OGM all'interno dei prodotti è considerata una discriminazione per i prodotti OGM ed una lesione della libertà di iniziativa economica privata. Il principio in parola è stato accolto anche a livello internazionale e di esso si trova traccia nei documenti ufficiali della FAO e dell'OCSE, a partire dalla prima metà degli anni '90. L'equivalenza sostanziale, inoltre, si rinviene anche nel WTO, in cui risulta congeniale al sistema liberista proprio dell'organizzazione mondiale del commercio. Sul punto, in M. PORPORA, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, cit., 1661 e ss.

⁷⁸ L'orientamento in esame preferisce seguire la logica della precauzione piuttosto che il principio dell'equivalenza sostanziale, dal momento che quest'ultimo non offre garanzie in ordine alla qualità degli alimenti. In tal senso, R.E. HUDEC, *GATT/WTO Constraints on National Regulation: Requiem for an Aim and Effect Test*, in *International Lawyer*, 1998, 619 ss. L'Unione Europea, in particolare, richiede il rispetto di una disciplina molto rigorosa in materia di etichettatura di prodotti OGM, come attestano il regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in *G.U.C.E.* del 18 ottobre 2003, n. L 268, 1-23, ed il regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE, in *G.U.C.E.* del 18 ottobre 2003, n. L 268, 24-29, dai quali si evince l'obbligo di indicare la presenza di OGM negli alimenti, tranne se si tratti di presenza accidentale o tecnicamente inevitabile e il prodotto contenga OGM in misura non superiore allo 0,9 per cento degli ingredienti alimentari considerati individualmente.

la relativa immissione nel mercato unico europeo ad un sistema di autorizzazioni, al fine ultimo di trovare un giusto compromesso tra la libertà di iniziativa economica, la liberalizzazione dei mercati e la sicurezza degli alimenti.

In seguito al diffuso malcontento generato nell'opinione pubblica dal primigenio sistema decentrato europeo di autorizzazione all'emissione nell'ambiente di OGM e di conseguenziale immissione in commercio⁷⁹, le istituzioni europee hanno modificato la normativa in materia ed hanno realizzato un addentellato normativo che attualmente consente, tramite un'unica procedura accentrata a livello europeo, di ottenere le autorizzazioni necessarie per emettere un OGM nel territorio di uno Stato membro e successivamente immettere il medesimo prodotto transgenico all'interno del mercato unico europeo⁸⁰.

Si osserva che la disciplina europea non è stata attuata in modo uniforme negli Stati membri dell'Unione: diversi Paesi, infatti, tra cui l'Italia, la Francia, l'Austria, la Bulgaria, la Grecia, l'Ungheria, il Lussemburgo e la Polonia hanno nel tempo vietato la coltivazione sul territorio nazionale di prodotti geneticamente modificati autorizzati a livello europeo, facendo ricorso alla misura d'urgenza prevista nell'art. 34 del regolamento n. 1829/2003⁸¹, a sua volta basata sul principio di precauzione e sulle misure urgenti di cui agli artt. 7, 53 e 54 del regolamento n. 178/2002. L'utilizzo della clausola, ad ogni modo, non è stato sempre legittimo e limpido, dal momento che esso si è realizzato in un contesto in cui non erano stati dimostrati, neanche sul piano della probabilità statistica, gli effetti nocivi e rischiosi di alcuni organismi transgenici per i quali si richiedeva l'autorizzazione. I Paesi europei che da tempo hanno accolto una politica di favore nei confronti delle coltivazioni geneticamente modificate sono invece la Spagna, il Portogallo, la Slovacchia, la Romania e la Repubblica Ceca.

Con riferimento all'ordinamento giuridico italiano, si ravvisa in materia un'intensa vicenda giuridica e giudiziaria che ha visto coinvolti il Governo, gli imprenditori e la Magistratura ed ha preso avvio in data 12 luglio 2013 con un decreto del Ministero della salute che vietava la coltivazione di mais MON810 sul territorio nazionale⁸²: alcuni imprenditori agricoli, interessati al mercato degli OGM, hanno proposto ricorso avverso il citato decreto (T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III *quater* 23 aprile 2014, n. 4410; T.A.R. Lazio

⁷⁹ La prima normativa europea organica in materia consiste nella direttiva 90/220/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, in *G.U.C.E.* dell'8 maggio 1990, n. L 117, 1-27: la direttiva prevedeva un meccanismo decentrato di autorizzazione, in cui il soggetto interessato ad ottenere l'autorizzazione per l'emissione di un determinato OGM doveva presentare la richiesta all'autorità competente di uno Stato membro, la quale, trasmetteva la richiesta agli altri Stati membri ed, in assenza di obiezioni nei successivi sessanta giorni, poteva autorizzare l'emissione. Soltanto la presenza di obiezioni da parte degli altri Stati avrebbe determinato l'ingresso nella vicenda della Commissione europea, che avrebbe dovuto dirimere la controversia venutasi a creare.

⁸⁰ L'addentellato cui ci si riferisce è costituito dalla direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, in *G.U.C.E.* del 17 aprile 2001, n. L. 106, 1 e ss., e dal regolamento n. 1830 del 2003. La novellata disciplina normativa ha introdotto una procedura accentrata che coinvolge fin dal principio ed obbligatoriamente le istituzioni europee. Dopo aver ricevuto una richiesta di autorizzazione all'emissione deliberata di un OGM nell'ambiente, infatti, lo Stato membro interessato deve informare la Commissione europea e l'EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare), la quale redige un parere scientifico e lo trasmette alla Commissione, che, solo allora, può legittimamente decidere circa l'emissione nell'ambiente e l'immissione in commercio del prodotto transgenico.

⁸¹ Secondo la disposizione normativa citata, «quando sia manifesto che prodotti autorizzati dal presente regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente ovvero qualora, alla luce di un parere dell'Autorità (...), sorga la necessità di sospendere o revocare urgentemente un'autorizzazione, sono adottate misure conformemente alle procedure previste agli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002». L'art. 53 del regolamento n. 178/2002, in particolare, è rubricato «Misure urgenti per alimenti e mangimi di origine comunitaria coimportati da un Paese terzo»; l'art. 54 stabilisce che «Qualora uno Stato membro informi ufficialmente la Commissione circa la necessità di adottare misure urgenti e qualora la Commissione non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53, lo Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie. Esso ne informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione».

⁸² Si tratta del d.m. del Ministero della salute, di concerto con il Ministero delle politiche agricole e forestali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in cui è stabilito che «La coltivazione di mais MON810, provenienti da sementi geneticamente modificati è vietata nel territorio nazionale, fino all'adozione di misure comunitarie di cui all'art. 54, comma 3 del regolamento (CE) del 28 gennaio 2002».

– Roma, Sez. III *quater* 23 aprile 2014, n. 4411)⁸³ e la vicenda, all'esito dei rispettivi rigetti⁸⁴, è andata a finire dinanzi al Consiglio di Stato (Sez. III 6 febbraio 2015, n. 605)⁸⁵, che, richiamato il principio di precauzione, ha ritenuto il divieto adottato dal Ministero una misura urgente, legittima e giustificata dalla necessità di considerare ulteriori fattori di rischio precedentemente non valutati⁸⁶.

Al fine di rendere meno frequente l'utilizzo di misure emergenziali da parte degli Stati membri, l'11 marzo 2015 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato la direttiva n. 412 di modifica della direttiva n. 18 del 2001⁸⁷: le istituzioni europee hanno tentato, da un lato, di rendere più snello il procedimento di autorizzazione all'emissione nell'ambiente di OGM, in modo da consentire l'ampliamento del relativo mercato negli Stati membri interessati; dall'altro lato, hanno sancito il diritto degli Stati membri ostili al mercato degli organismi geneticamente modificati di limitare o proibire la coltivazione di OGM sul territorio nazionale, anche se questi sono stati autorizzati a livello europeo⁸⁸. Ne consegue che attualmente gli Stati membri contrari alla coltivazione di un nuovo OGM sul proprio territorio possono comunicare la propria opposizione già durante la fase di autorizzazione comunitaria, chiedendo di modificarne il campo di applicazione geografico. Con riferimento alle autorizzazioni già concesse ed alle procedure di autorizzazione in corso, la Commissione aveva fissato una data (3 ottobre 2015) entro la quale i Paesi membri potevano far pervenire le richieste di esentare in tutto o in parte i loro territori dalla coltivazione transgenica interessata: allo stato, sono diciannove gli Stati membri che hanno inviato delle richieste di esenzione relative a quattro varietà di organismi geneticamente modificati già approvati o in corso di approvazione a livello europeo (Monsanto MON810, Pioneer TC1507 e Syngenta GA21 e Bt11). Si tratta, segnatamente, di: Austria, Belgio (solo per la Vallonia) Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Francia, Germania (con un'eccezione per le coltivazioni usate nella ricerca scientifica), Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Regno Unito (solo per Scozia, Galles e Irlanda del Nord), Slovenia e Ungheria. Le motivazioni sottese alle richieste di esenzione consistono principalmente nell'esigenza di evitare contaminazioni con le colture tradizionali, nonché nel perseguimento di determinati obiettivi di politica ambientale e agricola.

Da quanto esposto si evince che la politica europea nell'ambito dell'emissione nell'ambiente di prodotti geneticamente mutati è ispirata alla tecnica della sovranità alimentare, nonché basata su una logica precauzionale particolarmente intensa: stante, infatti, la delicatezza dell'argomento sul piano etico e culturale, l'Unione ha ritenuto opportuno non accentrare nelle sue mani il potere decisionale in ordine alla coltivazione degli OGM sul territorio, bensì affidare le scelte ai singoli Stati membri, i quali delle medesime sono politicamente responsabili. La logica precauzionale, inoltre, permea tutta la nuova

⁸³ In <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁸⁴ Il Tribunale amministrativo del Lazio in ambo le vicende giudiziarie, sollevate da due imprenditori che si dovevano dell'impossibilità di coltivare mais MON810 sul suolo italiano, ha evidenziato che il decreto risulta legittimo, alla luce della disciplina europea, nonché delle vicende legate alle autorizzazioni - non rinnovate - del mais MON810 ed anche in considerazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale giustifica l'applicazione delle misure nazionali d'urgenza in presenza di un rischio grave che metta a repentaglio in modo manifesto la salute umana. Un'attenta analisi delle vicende giudiziarie in oggetto si ravvisano in V. RANALDI, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Diritto del commercio internazionale*, 4, 2014, 1011 e ss.

⁸⁵ In *Foro it.*, 2015, 4, III, 202.

⁸⁶ Il Consiglio di Stato ha sottolineato che l'autorizzazione alla emissione nell'ambiente del mais MON810 è stata rilasciata sotto la vigenza della direttiva n. 220 del 1990, ispirata ad una valutazione dei rischi di molto inferiore rispetto a quella attuale.

⁸⁷ Si tratta della direttiva 2015/412/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quando concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati sul loro territorio, in *G.U.U.E.* del 13 marzo 2015, n. L 68, 1 e ss.

⁸⁸ In particolare, assume rilievo l'art. 1, par. 1 della direttiva, che inserisce l'art. 26 *ter* alla precedente direttiva n. 18 del 2001: «Nel corso della procedura di autorizzazione di un determinato OGM o del rinnovo dell'autorizzazione, uno Stato membro può richiedere di adeguare l'ambito geografico dell'autorizzazione scritta o dell'autorizzazione in modo che tutto il territorio di tale Stato membro o parte di esso debba essere escluso dalla coltivazione. Tale richiesta è comunicata alla Commissione al più tardi entro quarantacinque giorni dalla trasmissione della relazione di valutazione effettuata a norma dell'articolo 14, paragrafo 2, della presente direttiva oppure dal ricevimento del parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare a norma dell'articolo 6, paragrafo 6, e dell'articolo 18, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1829/2003».

disciplina normativa, dal momento che la richiesta di esenzione del territorio nazionale dall'emissione di un OGM non deve essere giustificata con l'indicazione di rischi e pericoli che potrebbero derivare dal prodotto transgenico interessato, potendo diversamente basarsi sulle più variegata motivazioni e convinzioni, anche non supportate dalla certezza scientifica.

4.2. - La circolazione di OGM nel mercato unico europeo. Tematica diversa dall'emissione deliberata di OGM nell'ambiente è l'immissione sul mercato dei prodotti transgenici autorizzati: a riguardo, le scelte dell'Unione europea risultano ispirate alla tecnica della sicurezza alimentare ed alla logica della prevenzione, dal momento che l'Unione ha preferito riservare a se stessa le scelte in ordine alla commercializzazione di OGM ed ha ritenuto opportuno ancorare le scelte medesime alla certezza scientifica.

Risale, infatti, al 28 ottobre del 2015 la bocciatura da parte del Parlamento europeo di un progetto di legge europea che avrebbe permesso ai singoli Stati membri di limitare o vietare la vendita e l'utilizzo sul proprio territorio di mangimi o alimenti geneticamente modificati, già approvati al livello europeo⁸⁹: il rigetto della proposta è stato motivato sulla base dell'esigenza di garantire il sommo principio della libera circolazione delle merci nel mercato unico europeo. I proponenti avevano sottolineato la possibilità di adottare nell'ambito della circolazione sul mercato di organismi geneticamente modificati una soluzione simile a quella da poco adottata dalle istituzioni europee in ordine alla coltivazione degli OGM; tuttavia, come non ha mancato di evidenziare la Commissione, si tratta di situazioni diverse, coinvolgenti differenti esigenze ed interessi, e pertanto meritevoli di un distinto trattamento giuridico. Mentre, infatti, la coltivazione ha luogo necessariamente sul territorio di uno Stato membro, il commercio di OGM supera le frontiere nazionali, di tal guisa che un eventuale divieto nazionale di vendita ed utilizzo di prodotti transgenici potrebbe essere fatto rispettare soltanto reintroducendo controlli alle frontiere e facendo retrocedere di decenni il lungo e tortuoso processo di integrazione europea.

5. - Note conclusive. La sicurezza alimentare rappresenta ormai da tempo un argomento di rilevante interesse giuridico, sociale, economico e culturale; basti considerare il fatto che, nonostante la corposa riforma realizzata dal regolatore europeo con la direttiva n. 412 del 2015 nella materia degli organismi geneticamente modificati, nel 2017 la Corte di giustizia ha dovuto nuovamente pronunciarsi a riguardo e si è spesa in un'articolata attività di bilanciamento e coordinamento tra eterogenei interessi parimenti rilevanti nel panorama giuridico e sociale europeo.

Segnatamente, nella sentenza del 13 settembre 2017 pronunciata dalla Corte di giustizia all'esito della causa C-111/16⁹⁰, a sua volta originata da una questione pregiudiziale promossa dal Tribunale di Udine, la Corte si è occupata degli OGM in un contesto normativo precedente rispetto a quello attuale poiché, *ratione temporis*, non ha potuto fare applicazione della direttiva n. 412 del 2015. Ad ogni modo, la pronuncia desta interesse poiché offre ulteriori spunti di riflessione circa il difficile equilibrio tra la titolarità della fase gestoria dell'analisi del rischio in capo alla Commissione europea e la tendenza degli Stati membri a conservare l'ultima parola sulla tematica della trasformazione genetica in ambito alimentare.

La Corte nel rinvio pregiudiziale è stata investita di numerose questioni, a cui ha tentato di fornire delle risposte.

Con la prima questione, la Corte è stata interrogata circa l'interpretazione del combinato disposto tra gli artt. 34 del reg. 1829/2003 e 53 del reg. 178/2002, al fine di verificare se la Commissione sia tenuta o meno, a fronte di un'informazione ufficiale da parte di uno Stato membro, ad adottare misure di emergenza. La Corte risponde negativamente, sottolineando che la richiesta di adozione delle misure emergenziali da parte di uno Stato membro non incide sul potere discrezionale di cui dispone la

⁸⁹ Il testo ed i materiali afferenti alla proposta di normativa in esame si possono reperire in http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeen/com/2015/017.

⁹⁰ In *Foro it.*, 2017, 12, IV, 617.

Commissione, la quale infatti non è mai obbligata ad adottare le misure emergenziali in ambito alimentare. Con la seconda questione, la Corte è stata sollecitata a pronunciarsi circa la possibilità per uno Stato membro, che abbia previamente informato la Commissione di una situazione di rischio alimentare, di adottare a livello nazionale le misure emergenziali e rinnovarle fino a che non intervenga la Commissione: a riguardo, la Corte sottolinea che gli Stati membri possono adottare misure emergenziali temporanee, ma in ogni caso la gestione del rischio alimentare compete in ultima istanza alla Commissione europea. Infine, con la terza questione, la Corte è stata interrogata in ordine all'interpretazione dell'art. 54, reg. 178/2002, dal momento che le è stato chiesto se gli Stati membri possono adottare misure emergenziali sulla base del mero principio di precauzione. Invero, la Corte precisa che non si può prescindere, nell'ambito delle trasformazioni genetiche, dal disposto di cui all'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, che definisce le condizioni in presenza delle quali un prodotto geneticamente trasformato ma autorizzato a livello europeo possa subire delle misure emergenziali. Occorre, in altre parole, un coordinamento tale per cui gli Stati membri non possono adottare sulla base del mero principio di precauzione misure emergenziali senza che siano soddisfatte le condizioni sostanziali di cui all'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, ossia senza che sia manifesto che i prodotti interessati comportino un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, constatato sulla base di nuovi ed attendibili dati scientifici.

Tanto posto, nel moderno diritto alimentare non sembra possibile stabilire una gerarchia tra le molteplici esigenze coinvolte, ossia tra l'esigenza di garantire un'adeguata distribuzione delle risorse alimentari per tutti gli uomini, l'interesse delle imprese al profitto, l'interesse della collettività alla circolazione nei mercati di prodotti sicuri secondo la miglior scienza del tempo, l'aspirazione della scienza al progresso anche nell'ambito della trasformazione genetica alimentare ed infine l'interesse dei consumatori a disporre delle informazioni utili al fine di compiere scelte di acquisto consapevoli: tutte le esposte esigenze, infatti, hanno alla base un riconoscimento nelle garanzie sovranazionali europee ed anche nelle Carte costituzionali degli Stati europei.

Allo stesso modo, non risulta possibile stabilire a priori se, nell'attività di implementazione del diritto al cibo, sia più efficiente la tecnica della sovranità alimentare ovvero la tecnica della sicurezza alimentare; né tanto meno se abbia un effetto più deterrente nei confronti delle crisi alimentari il principio di precauzione o il principio di prevenzione. L'evoluzione del pensiero giuridico, ad ogni modo, ha attribuito alle autorità pubbliche il compito di impegnarsi con tutti i mezzi a loro disposizione non soltanto per diminuire la sperequazione delle risorse alimentari nel mondo, bensì anche al contempo per monitorare costantemente le modalità di svolgimento delle filiere alimentari, al fine ultimo di bilanciare i molteplici interessi coinvolti nel diritto alimentare e garantire il più possibile un approvvigionamento equamente distribuito di cibo sano e sicuro.

Federica Girinelli