

## Gli alimenti nuovi nell'Unione europea, tra *favor* legislativo e diffidenza sociale

1. La nozione di *Novel Foods* nel quadro della politica europea di sicurezza alimentare. - 2. Il passaggio dal regolamento (CE) n. 258/1997 al regolamento (UE) n. 2283/2015. - 3. La lista degli alimenti nuovi. - 4. La vicenda anomala degli insetti. - 5. Prospettive per il futuro.

1. - *La nozione di Novel Foods nel quadro della politica europea di sicurezza alimentare.* La sicurezza alimentare è una materia trasversale, che coinvolge diversi ambiti della conoscenza umana, quali il diritto, l'economia, la sociologia, l'etica ed ovviamente la politica; essa inoltre costituisce un terreno di scontro-confronto tra interessi eterogenei e parimenti rilevanti degli ordinamenti giuridici, quali l'interesse a garantire un elevato livello di tutela della salute umana e l'interesse ad assicurare la libertà di iniziativa economica privata.

Nell'Unione europea, la legislazione alimentare si è sviluppata con un percorso graduale caratterizzato da due fasi principali: all'inizio del processo di integrazione europea, l'interesse primario da soddisfare consisteva nell'assicurare la libera circolazione delle merci anche in ambito alimentare. Ne è conseguita l'affermazione del principio del mutuo riconoscimento, in forza del quale può circolare liberamente nel mercato europeo l'alimento che sia stato legittimamente realizzato nel Paese di produzione (c.d. Criterio del Paese di origine)<sup>1</sup>. In un momento successivo, che ha preso avvio con la celebre crisi alimentare della mucca pazza, divenne prioritario l'interesse a garantire la circolazione di alimenti sicuri all'interno del mercato europeo<sup>2</sup>.

Il percorso graduale cui si è testé fatto cenno è stato particolarmente tortuoso, poiché gli Stati da sempre sono restii a cedere sovranità nell'ambito dell'alimentazione, stante lo stretto legame tra la medesima e la salute della società civile. L'Unione difatti ha posto le basi della legislazione alimentare prima con atti non vincolanti (i Libri Verde e Bianco) e solo in un secondo tempo adottò il regolamento (CE) n. 178/2002, carta costituzionale della politica alimentare europea<sup>3</sup>. Il regolamento, in parola, contiene, per sua stessa previsione, i principi generali della legislazione alimentare europea, tra i quali si annoverano il principio di rintracciabilità ed il principio di precauzione.

<sup>1</sup> Il principio del mutuo riconoscimento, baluardo del mercato comune europeo, è stato affermato per la prima volta dalla Corte di giustizia in ambito alimentare, nella sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 1979, in causa C-120/28, avente ad oggetto l'importazione in Germania di liquore francese, il Cassis De Dijon. In quella occasione, la Corte ebbe modo di precisare che ogni prodotto legalmente fabbricato e posto in vendita in uno Stato membro deve essere ammesso sul mercato di ogni Stato membro, qualora sia conforme alla normativa o ai procedimenti di fabbricazione legittimi e tradizionali del Paese d'esportazione. Per un approfondimento sul punto, L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, 181-189.

<sup>2</sup> La sicurezza alimentare assume nella politica alimentare europea una duplice declinazione: si parla, infatti, di *food safety* per fare riferimento all'assenza nel mercato comune di alimenti potenzialmente dannosi per gli uomini, gli animali e l'ambiente; si parla, invece, di *food security* per indicare la disponibilità di approvvigionamenti alimentari idonei a sfamare la popolazione. Dunque, sicurezza igienico-sanitaria e sicurezza di avere a disposizione sufficienti risorse alimentari. Sul punto, L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI - V. PAGANIZZA - L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2017, 1-8.

<sup>3</sup> 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.* n. L 31 del 1° febbraio 2002, 1-24. L'art. 4 del regolamento si occupa di definire il relativo campo di applicazione e, difatti, stabilisce che «Il presente capo si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e anche dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati. I principi enunciati negli articoli da 5 a 10 costituiscono un quadro generale di natura orizzontale al quale conformarsi nell'adozione di misure».

La rintracciabilità<sup>4</sup> agisce in funzione preventiva poiché, garantendo la possibilità di ripercorrere tutte le tappe di produzione di un prodotto alimentare dai campi alla tavola, è idonea ad arginare eventuali focolai di crisi alimentari; la precauzione<sup>5</sup> invece agisce in funzione reattiva, poiché consente di adottare misure incisive sui mercati a fronte del rischio di verifica di un evento nocivo per la salute dell'uomo, dell'animale e dell'ambiente.

Il rischio è un concetto onnipresente nella politica alimentare europea ed è inteso come una funzione di probabilità del pericolo di verifica di un evento dannoso, in un contesto di incertezza scientifica: il rischio costituisce l'oggetto di un procedimento di analisi che si compone di tre fasi (valutazione, gestione e comunicazione) e che consente, al termine, di adottare legittimamente misure cogenti ed incisive sui mercati dell'Unione con la finalità suprema di garantire un elevato livello della salute degli uomini, degli animali e dell'ambiente<sup>6</sup>.

Si osserva che, nonostante le decisioni cogenti idonee ad incidere sul mercato comune europeo siano affidate in ultima istanza ad un'autorità politica quale la Commissione europea, alla base delle scelte del decisore politico vi sono i pareri (obbligatori ma non vincolanti) dell'EFSA, Autorità europea per la sicurezza alimentare, che raccoglie e manifesta lo stato delle conoscenze scientifiche nel tempo contingente<sup>7</sup>. Gli alimenti nuovi nell'Unione sono stati disciplinati in modo coerente rispetto al sistema di politica alimentare: al fine, infatti, di garantire il sommo bene della salute umana, animale e dell'ambiente, si è ritenuto indispensabile sottoporre gli alimenti nuovi ad una procedura autorizzatoria. Si è, pertanto, prescelto il metodo della lista positiva: possono circolare nel mercato comune europeo tutti e soli gli alimenti nuovi autorizzati da parte delle competenti autorità europee, in modo conforme alla disciplina armonizzata europea in materia.

---

<sup>4</sup> Il principio di rintracciabilità alimentare è stato positivizzato nell'art. 18 del regolamento (CE) n. 178/2002 e pubblicizzato nell'Unione con il *claim* «From Farm to table», al fine di evidenziare la trasparenza della circolazione degli alimenti in Europa.

<sup>5</sup> Il principio di precauzione ha fatto la sua prima apparizione in ambito giuridico all'interno dell'ordinamento giuridico tedesco (legge federale tedesca adottata il 15 marzo 1974 sulla protezione contro le immissioni, pubblicata in *BGBI*, 1974, III, 2128-2129). Nella cultura tedesca, il principio di precauzione rappresentava la declinazione giuridica del principio più ampio di difesa dai pericoli e di esso è stata fatta applicazione via via in ambiti caratterizzati da livelli di conoscenza tecnologica e scientifica non sempre omogenei, come ad esempio gli ambiti dell'energia nucleare e delle biotecnologie. Il principio di precauzione, grazie alla sua idoneità ad offrire una risposta tecnica a fronte dell'incertezza propria della società post-moderna, si è rapidamente diffuso anche in ambito internazionale: in particolare, si ravvisa l'affermazione della logica precauzionale nel campo della protezione dell'ambiente marino (Conferenze per la protezione del Mare del Nord, svoltesi in seno all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico a partire dal 1984), nonché, in modo ancor più solenne ed universale, nel *summit* per la Terra tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, dove il metodo precauzionale venne inserito tra i principi su cui fondare le politiche ambientali nazionali al fine di realizzare il modello di sviluppo accolto a livello internazionale ossia un modello sostenibile per le generazioni future. Sulla scia del *summit* del 1992, tutte le convenzioni internazionali e regionali relative alle tematiche ambientali ed alle risorse naturali hanno fatto riferimento all'approccio precauzionale: ad esempio, la Convenzione di Washington del 1973 sul commercio internazionale di specie e di animali in via di estinzione, nonché la Dichiarazione finale della terza conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale della sanità su ambiente e salute. I presupposti indispensabili per l'applicazione della logica precauzionale consistono nel rischio, nell'incertezza scientifica e nel danno paventato. Per un approfondimento in materia: M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004.

<sup>6</sup> Il procedimento di analisi del rischio è oggetto di molteplici ricerche e riflessioni. In particolare, G. RUSCONI, *Diritto alimentare*, Milano, 2017, 6-22; L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI - V. PAGANIZZA - L. SALVI, *op. cit.*, 86-96. L'analisi del rischio viene descritta dalla dottrina più autorevole come un procedimento volto a prendere delle decisioni in materia alimentare in un contesto di incertezza scientifica: si tratta, invero, di un procedimento amministrativo in cui si rinvergono una fase istruttoria (la valutazione del rischio da parte degli scienziati) ed una fase decisoria (la gestione del rischio affidata alla Commissione europea). Il procedimento è caratterizzato da ampia discrezionalità da parte della Commissione che difatti prende le decisioni in un contesto di incertezza scientifica; tuttavia, la proceduralizzazione, da un lato, e la disciplina positiva del principio di precauzione, dall'altro, consentono di evitare che la discrezionalità si trasformi in arbitrio.

<sup>7</sup> Le funzioni dell'EFSA consistono nell'offrire consulenza scientifica e tecnica in tutti i campi in cui incide la sicurezza alimentare, nonché nel fornire informazioni indipendenti alle istituzioni europee ed agli Stati membri [art. 22, regolamento (CE) n. 178/2002]. In argomento: 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.

La nozione di alimento nuovo risulta essere di natura relazionale: la novità è un attributo che va paragonato rispetto ad una determinata cultura e ad un determinato periodo storico, non essendo un carattere ontologico di un alimento. Nella politica alimentare europea, nuovo è l'alimento di cui non si riscontra un uso significativo in Europa prima del 15 maggio del 1997, data in cui è stata adottata la prima normativa europea in materia di *Novel Foods*, e che rientra in una delle categorie descritte dalla normativa medesima.

2. - *Il passaggio dal regolamento (CE) n. 258/1997 al regolamento (UE) n. 2283/2015.* La prima normativa europea in materia di alimenti nuovi era finalizzata a garantire la libera circolazione degli alimenti, in un periodo storico in cui le istituzioni europee nell'ambito alimentare erano ancora dedite principalmente a neutralizzare le restrizioni alla concorrenza nel mercato comune derivanti dalle differenze di normative tra gli Stati membri<sup>8</sup>.

Il regolamento (CE) n. 258/1997 ha introdotto una definizione comune di alimento nuovo, valida in tutti gli Stati membri dell'Unione: l'alimento può definirsi nuovo se lo stesso non presenta un significativo utilizzo in Europa anteriormente al 15 maggio 1997 e se rientra in una delle categorie di beni esattamente individuate nell'art. 1<sup>9</sup>. La normativa in esame ha altresì previsto una procedura autorizzatoria preliminare alla immissione in commercio degli alimenti valutati come nuovi, sulla base della definizione testé esposta: il soggetto richiedente era tenuto ad inviare una richiesta di autorizzazione presso l'autorità competente del primo Stato membro in cui l'immissione in commercio avrebbe avuto luogo. L'autorità nazionale, all'esito di una valutazione scientifica, avrebbe inviato una relazione alla Commissione europea, la quale a sua volta avrebbe trasmesso la richiesta corredata dalla relazione agli altri Stati membri. Se non fossero state sollevate obiezioni dagli Stati membri o dalla Commissione stessa, lo Stato membro per primo interrogato avrebbe potuto autorizzare l'immissione in commercio del nuovo alimento, il quale sarebbe stato inserito nella lista degli alimenti nuovi autorizzati a circolare nel mercato comune europeo<sup>10</sup>.

La prima versione del regolamento (CE) n. 258/1997 annoverava nel suo campo di applicazione anche gli organismi geneticamente modificati: su tale aspetto, tuttavia, ha inciso il regolamento (CE) n. 1829/2003 che ha sottratto dal campo di applicazione dei *Novel Foods* gli OGM, i quali difatti oggi sono regolamentati da una loro propria disciplina<sup>11</sup>. Inoltre, dal campo di applicazione della disciplina europea

<sup>8</sup> Il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, in *G.U.C.E.* n. L 43 del 14 febbraio 1997, 1-6, si apre con il seguente 'considerando': «considerando che le differenze tra legislazioni nazionali riguardanti nuovi prodotti o nuovi ingredienti alimentari possono ostacolare la libera circolazione dei prodotti alimentari; che esse possono creare condizioni di concorrenza sleale che si ripercuotono direttamente sul funzionamento del mercato interno».

<sup>9</sup> In particolare, l'art. 1 del regolamento (CE) n. 258/1997 prevede che «Il presente regolamento ha per oggetto l'immissione sul mercato comunitario di nuovi prodotti e di nuovi ingredienti alimentari. Il presente regolamento si applica all'immissione sul mercato della Comunità di prodotti e ingredienti alimentari non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nella Comunità e che rientrano in una delle seguenti categorie: a) prodotti e ingredienti alimentari contenenti o costituiti da organismi geneticamente modificati ai sensi della direttiva 90/220/CEE; b) prodotti e ingredienti alimentari prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, ma che non li contengono; c) prodotti e ingredienti alimentari con una struttura molecolare primaria nuova o volutamente modificata; d) prodotti e ingredienti alimentari costituiti o isolati a partire da microorganismi, funghi o alghe; e) prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali, esclusi i prodotti e gli ingredienti alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato; f) prodotti e ingredienti alimentari sottoposti ad un processo di produzione non generalmente utilizzato, per i quali tale processo comporti nella composizione o nella struttura dei prodotti o degli ingredienti alimentari cambiamenti significativi del valore nutritivo, del loro metabolismo o del tenore di sostanze indesiderabili».

<sup>10</sup> Si tratta di una procedura autorizzatoria decentralizzata che facilmente poteva essere strumentalizzata dai soggetti interessati ad ottenere le autorizzazioni all'immissione in commercio di alimenti nuovi. Essi, infatti, sarebbero di certo stati invogliati ad inoltrare le richieste nei Paesi membri notoriamente più progressisti in ambito alimentare, confidando nel passare del tempo e nell'assenza di obiezioni da parte degli altri Stati membri.

<sup>11</sup> Si intende far riferimento al regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in *G.U.C.E.* n. L 268 del 18 ottobre 2003, 1-23.

in materia di *Novel Foods* vanno esclusi gli additivi alimentari, gli aromi, gli enzimi ed i solventi da estrazione.

La prima normativa in materia di alimenti nuovi presentava tre svantaggi: i costi per attivare la procedura di autorizzazione erano sostenuti, la procedura stessa era molto lunga ed inoltre non vi erano differenze di regolamentazione tra i nuovi alimenti in senso stretto e gli alimenti nuovi solo per l'Unione ma noti ed utilizzati nei Paesi terzi. Si è ritenuto pertanto necessario introdurre una disciplina diversa e più matura con il regolamento (UE) n. 2283/2015, che è entrato in vigore il 1° gennaio 2018<sup>12</sup>.

Gli elementi di innovazione della disciplina possono essere sintetizzati in tre aspetti principali: la centralizzazione della procedura di autorizzazione, affidata alla Commissione europea; l'ampliamento delle categorie cui può appartenere un alimento per essere valutato come alimento nuovo; nonché la previsione di una procedura autorizzatoria semplificata da utilizzare per gli alimenti tradizionali in Paesi terzi ma nuovi in Europa<sup>13</sup>.

Dalla lettura del nuovo regolamento, si evince il mutamento del baricentro della politica alimentare europea che si è spostato dalla libertà di circolazione degli alimenti alla sicurezza alimentare. Il regolamento del 2015, infatti, si apre con una serie di 'considerando' volti a ribadire la finalità di garantire nell'ordinamento europeo la più elevata tutela possibile della salute umana, animale e dell'ambiente<sup>14</sup>. In modo coerente con tale finalità, anche nel regolamento (UE) n. 2283/2015 si è ritenuto indispensabile assoggettare l'immissione in commercio di *Novel Foods* ad una procedura autorizzatoria. Dalle novità della normativa vigente, ad ogni modo, può evincersi un atteggiamento meno diffidente da parte dell'Unione nei confronti degli alimenti nuovi.

L'art. 3 del regolamento definisce gli alimenti nuovi in modo identico alla disciplina previgente: si tratta, in particolare, di alimenti di cui non si registra un significativo utilizzo per il consumo umano nell'Unione in data anteriore al 15 maggio 1997; sono, tuttavia, aumentate le categorie di beni cui gli alimenti possono appartenere per poter essere qualificati come *Novel Foods*. Le categorie elencate concernono i prodotti e gli ingredienti con struttura molecolare primaria nuova o modificata volutamente; i prodotti e gli ingredienti costituiti o isolati o prodotti a partire da microrganismi, funghi o alghe o da materiale di origine minerale; prodotti e ingredienti non ottenuti mediante pratiche tradizionali di riproduzione o di moltiplicazione che vantino un uso alimentare sicuro storicamente comprovato; prodotti e ingredienti costituiti, isolati ed ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi, ad eccezione degli animali ottenuti con pratiche tradizionali di riproduzione; prodotti ed ingredienti costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali, piante, microrganismi, funghi o alghe; prodotti e ingredienti alimentari sottoposti a un processo di produzione inusuale; le vitamine, i minerali e altre sostanze risultanti da un processo di produzione non utilizzato per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15

---

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/1997 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione, in *G.U.U.E.* n. L 327 dell'11 dicembre 2015, 1-22.

<sup>13</sup> Per un'analisi istituzionale in materia di *Novel Foods*, L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI - V. PAGANIZZA - L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., 263-269.

<sup>14</sup> Basti analizzare il 'considerando' n. 1: «La libera circolazione di alimenti sicuri e sani costituisce un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini nonché ai loro interessi sociali ed economici. Le disparità tra le legislazioni nazionali concernenti la valutazione della sicurezza e l'autorizzazione dei nuovi alimenti ostacolano la libera circolazione degli alimenti, creando incertezza giuridica e condizioni di concorrenza sleale»; nonché il 'considerando' n. 2: «Nel portare avanti le politiche alimentari dell'Unione, è necessario garantire un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori e l'efficace funzionamento del mercato interno, assicurando nel contempo la trasparenza. Un elevato livello di tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente figurano tra gli obiettivi dell'Unione quali sanciti nel trattato sull'Unione europea (TUE). È importante che tutta la pertinente legislazione dell'Unione, ivi incluso il presente regolamento, tenga conto di tali obiettivi».

maggio 1997; alimenti utilizzati esclusivamente negli integratori alimentari nell'Unione prima del 15 maggio 1997<sup>15</sup>.

Rinnovata è anche la procedura autorizzatoria, descritta dagli artt. 10 e ss. del regolamento: attualmente, un soggetto interessato ad ottenere l'autorizzazione per l'immissione in commercio di un alimento nuovo deve inoltrare la sua richiesta alla Commissione europea, la quale informa immediatamente gli Stati membri e trasmette la richiesta all'EFSA. L'*Authority*, entro nove mesi dalla ricezione della richiesta di autorizzazione, emette un parere e lo trasmette alla Commissione, alla quale spetta l'ultima parola in ordine al rilascio o meno dell'autorizzazione.

*Ictu oculi*, la procedura descritta nel regolamento del 2015 rappresenta una manifestazione del procedimento di analisi del rischio: l'alimento nuovo, infatti, è oggetto di una previa valutazione scientifica da parte degli scienziati riuniti nell'EFSA e successivamente è sottoposto alla decisione politica da parte della Commissione cui spetta di gestire i rischi alimentari connessi alla sua immissione e circolazione nel mercato comune e bilanciare tali rischi con gli interessi socio-economici sottesi alla vicenda particolare. L'autorizzazione all'immissione nel mercato può essere concessa soltanto se l'alimento, in base alle evidenze scientifiche disponibili, non presenti rischi di sicurezza per la salute umana; l'uso dell'alimento non induca in errore i consumatori; nonché se, laddove l'alimento nuovo fosse destinato a sostituirne un altro, esso non ne differisca in modo tale da rendere il suo consumo normale svantaggioso per il consumatore sul piano nutrizionale.

La centralizzazione della procedura garantisce di certo una maggiore trasparenza ed imparzialità delle valutazioni scientifiche e politiche<sup>16</sup>.

Il regolamento vigente, inoltre, presenta una procedura autorizzatoria più snella per gli alimenti che sono nuovi per l'Unione ma ben noti nei Paesi terzi. In tali ipotesi, il richiedente deve inoltrare alla Commissione una semplice notifica dell'intenzione di commercializzare in Europa un determinato alimento e la Commissione informa di tale circostanza gli Stati membri nonché l'EFSA, i quali possono sollevare obiezioni entro quattro mesi. In assenza di obiezioni, la Commissione autorizza l'immissione in commercio dell'alimento e aggiorna l'elenco degli alimenti nuovi con l'alimento autorizzato, specificando che si tratta di alimento tradizionale da Paese terzo<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sul punto, L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., 204-207.

<sup>16</sup> Per un approfondimento sulla procedura autorizzatoria, sia sotto la vigenza del regolamento (CE) n. 258/1997 che sotto la vigenza del regolamento (UE) n. 2283/2015, G. RUSCONI, *Diritto agroalimentare*, Milano, 2017, 424-437.

<sup>17</sup> L'art. 14 del regolamento (UE) n. 2283/2015 prevede al primo paragrafo che «Anziché seguire la procedura di cui all'articolo 10, un richiedente che intenda immettere sul mercato dell'Unione un alimento tradizionale da un Paese terzo può scegliere di presentare una notifica di tale intenzione alla Commissione». Il successivo articolo, inoltre, statuisce che «La Commissione inoltra agli Stati membri e all'Autorità la notifica valida di cui all'articolo 14 senza indugio ed entro un mese dalla verifica della validità della notifica. Entro quattro mesi dalla data in cui la notifica valida è inoltrata dalla Commissione a norma del paragrafo 1, uno Stato membro o l'Autorità possono presentare alla Commissione obiezioni debitamente motivate relative alla sicurezza all'immissione sul mercato dell'Unione dell'alimento tradizionale in esame. La Commissione informa il richiedente di eventuali obiezioni debitamente motivate relative alla sicurezza non appena vengono presentate. Gli Stati membri, l'Autorità e il richiedente sono informati del risultato della procedura di cui al paragrafo 2. In assenza di obiezioni debitamente motivate relative alla sicurezza sollevate a norma del paragrafo 2 entro il termine di cui allo stesso paragrafo, la Commissione autorizza l'immissione sul mercato dell'Unione dell'alimento tradizionale in esame e aggiorna senza indugio l'elenco dell'Unione. Nell'inserire il prodotto nell'elenco dell'Unione, è precisato che si tratta di un alimento tradizionale proveniente da un Paese terzo. Se del caso, sono specificate alcune condizioni d'uso e sono precisati i requisiti specifici di etichettatura o gli obblighi di monitoraggio successivi all'immissione sul mercato. In caso di obiezioni debitamente motivate relative alla sicurezza presentate alla Commissione a norma del paragrafo 2, la Commissione non autorizza l'immissione sul mercato dell'Unione dell'alimento tradizionale in esame, né aggiorna l'elenco dell'Unione. In tal caso, il richiedente può presentare una domanda alla Commissione a norma dell'articolo 16».

**3. - La lista degli alimenti nuovi.** L'elenco dei *Novel Foods* attualmente autorizzati a circolare nel mercato comune europeo è contenuto nell'allegato del regolamento (UE) n. 1023/2018, che ha rettificato e aggiornato il precedente allegato al regolamento (UE) n. 2470/2017<sup>18</sup>. L'elenco individua esattamente la categoria di appartenenza di ogni alimento nuovo autorizzato e della medesima precisa sia le condizioni alle quali il nuovo alimento può essere utilizzato che i requisiti specifici aggiuntivi in materia di etichettatura.

Nell'elenco aggiornato si ravvisano alcuni alimenti ormai noti sulle tavole dei Paesi europei. Basti pensare ai semi di chia: il regolamento del 2018 li inserisce nell'elenco come categoria «Semi di chia (*Salvia hispanica*)», in quanto semi provenienti da una specie vegetale denominata *Salvia hispanica*, e precisa gli alimenti in cui tali semi possono essere impiegati, ossia «pane, prodotti di panetteria, cereali da prima colazione, frutta, noci e miscele di semi; nonché succi di frutta e bevande miscelate a base di frutta e verdura, prodotti da spalmare, yogurt e pasti pronti»; sono inoltre esattamente indicati i livelli massimi di semi di chia che possono essere presenti in ogni manifestazione alimentare.

Altra categoria cui possono appartenere i *Novel Foods* è costituita dai nanomateriali ingegnerizzati. Nella letteratura, si è ritenuto di poter definire un alimento come nano-cibo quando nanoparticelle, tecniche o strumenti nanotecnologici vengono utilizzati durante la coltivazione, la produzione, la trasformazione o il confezionamento del cibo stesso<sup>19</sup>. La scienza ha dimostrato che l'utilizzazione delle nanotecnologie in ambito alimentare può avere effetti benefici, poiché esse potrebbero potenziare le capacità nutritive di alcuni alimenti, nonché eliminare eventuali batteri e sostanze nocive presenti in altri alimenti. Le nanotecnologie, inoltre, si rivelano particolarmente utili negli imballaggi degli alimenti, di tal guisa da consentirne la migliore conservazione ed altresì la più efficiente resistenza nelle esportazioni tra Paesi distanti tra loro. Ovviamente, la scienza non è allo stato in grado di ricostruire in modo certo i rapporti tra le nanoparticelle e le cellule umane. In un tale contesto, si rivela indispensabile un uso corretto della informazione alimentare, disciplinata a livello europeo dal regolamento (UE) n. 1169/2011<sup>20</sup>.

Difatti, se da un lato non si può fermare lo sviluppo scientifico anche in ambito alimentare ed arrestare il business *in fieri* nel settore dei nuovi alimenti, dall'altro lato occorre garantire, tramite un oculato uso delle etichette, il diritto dei consumatori ad una corretta e trasparente informazione alimentare, sì da consentire loro di scegliere consapevolmente alimenti naturali ovvero di sperimentare i *Novel Foods* autorizzati.

**4. - La vicenda anomala degli insetti.** La c.d. entomofagia, ossia l'utilizzo degli insetti nella catena alimentare umana e animale, fomenta negli ultimi anni accesi dibattiti di natura, primariamente, socio-politica e, in un secondo tempo, tecnico-giuridica. Alcune specie di insetti sono tradizionali nelle culture agroalimentari di Paesi terzi rispetto all'Unione europea e sono ritenute pacificamente commestibili per gli uomini. In Europa, invece, quattro specie di insetti hanno raggiunto un certo grado di notorietà ed hanno attirato l'interesse economico delle imprese multinazionali: si tratta del grillo (*Acheta domesticus*), della tarma della farina (*Tenebrio molitor*), del Lesser (o buffalo) worms (*Alphitobius diaperinus*), nonché infine della locusta migratoria (*Locusta migratoria*). Tali specie di insetti, infatti, presentano delle qualità alimentari consistenti nella facile reperibilità e nelle proprietà nutrizionali benefiche per gli uomini.

La scienza si dimostra particolarmente interessata allo studio ed al progressivo utilizzo degli insetti nella alimentazione umana ed animale, soprattutto in considerazione della necessità di affrontare il problema

---

<sup>18</sup> Si tratta del regolamento (UE) n. 1023/2018 del 23 luglio 2018 che rettifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 2017/2470 che istituisce l'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti, in *G.U.U.E.* n. L 187 del 24 luglio 2018, 1 ss.

<sup>19</sup> Si tratta della definizione di C. GARBNER, *Nanotechnology food coming to a fridge near you*, June 11, 2011; G. MILLER - G. SCRINIS, *The Rise of NGOs in Governing Nanotechnology: Beyond the Benefits versus Risks Framing*, in *International Handbook on Regulating Nanotechnologies*, G. HODGE - D. BOWMAN - A. MAYNARD (eds.), 2010. Sulle nanotecnologie in ambito alimentare, altresì G. RUSCONI, *Diritto agroalimentare*, cit., 421-423.

<sup>20</sup> Per un approfondimento in materia, F. SQUILLACI, *Dalla cucina al laboratorio: l'anticonformismo alimentare tra tecnologia e tradizione*, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it).

alimentare con degli strumenti che assicurino la sostenibilità ambientale. Gli insetti, in tale ottica, potrebbero rivelarsi molto utili, poiché consentirebbero di sfamare in modo efficace un numero più ampio di popolazioni, senza esaurire le già scarse risorse ambientali del pianeta.

Dal punto di vista tecnico giuridico, desta interesse considerare che alcuni Paesi europei hanno da tempo superato le ritrosie culturali nei confronti degli insetti ed hanno autorizzato la loro produzione ed immissione nei mercati nazionali di alcune specie giudicate sicure per la salute dell'uomo, dell'animale e dell'ambiente. Tali autorizzazioni sono state giudicate legittime, poiché, sotto la vigenza del regolamento (CE) n. 258/1997, si riteneva pacificamente che gli insetti non rientrassero nella nozione europea di *Novel Food*. La situazione, invece, è cambiata nella vigenza del regolamento (UE) n. 2283/2015, il quale, nell'elencazione delle categorie di *Novel Foods* bisognose di un'autorizzazione europea per circolare liberamente nel mercato comune, inserisce testualmente «*gli alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi*»<sup>21</sup>.

Si osserva che gli interpreti, unanimemente, ritengono che gli insetti rientrino nella nuova elencazione europea di *Novel Foods* e che, pertanto, per poter liberamente circolare nel mercato comune europeo abbiano bisogno di un'autorizzazione da parte della Commissione. Ad ogni modo, consapevoli dello *status quo ante*, le istituzioni europee hanno predisposto nell'art. 35 del regolamento (UE) n. 2283/2015 delle misure di tolleranza nei confronti di quegli Stati membri che avessero in passato già autorizzato a loro interno la commercializzazione di alcune specie di insetti<sup>22</sup>.

L'apertura mentale manifestata dalle istituzioni europee nell'ambito della nuova disciplina dei *Novel Foods* non è del tutto condivisa tra gli Stati membri dell'Unione, tra i quali, infatti, si annoverano Paesi più progressisti (Belgio, Olanda, Danimarca, Austria, Finlandia, Germania) e Paesi invece più tradizionalisti (Italia, Francia).

L'atteggiamento osservato da parte dell'Italia nei riguardi della tematica in esame è particolarmente rigido: nella nota informativa diramata dal Ministero della salute in data 8 gennaio 2018 si sostiene che gli insetti siano a tutti gli effetti *Novel Foods* ed in quanto tali bisognosi di un'autorizzazione accentrata a livello europeo. Si precisa inoltre che «*al momento nessuna specie di insetto (o suo derivato) è stata autorizzata per l'impiego alimentare*»<sup>23</sup>.

Da quanto esposto si evince che l'Italia ha interpretato il regolamento del 2015 nel senso di ricomprendere tra i *Novel Foods* anche gli insetti ed ha adottato un atteggiamento prudentiale da cui si evince una certa diffidenza verso l'immissione in commercio di insetti, che al più potrebbe derivare da una autorizzazione centralizzata da parte dell'Unione europea.

L'atteggiamento particolarmente *tranchant* manifestato dall'Italia trova fondamento non solo nella cultura gastronomica nazionale, bensì anche nel *target* di riferimento delle imprese agroalimentari italiane: la cultura eno-gastronomica nazionale, infatti, è nota nel mondo per la qualità alimentare, come attestato dalla congerie di segni europei di qualità di cui sono titolari i consorzi italiani.

---

<sup>21</sup> Per un approfondimento sulla tematica, V. PAGANIZZA, *Bugs in Law*, Milano, 2019.

<sup>22</sup> L'art. 35 statuisce che «1. Qualsiasi domanda di immissione sul mercato dell'Unione di un nuovo alimento, presentata da uno Stato membro a norma dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 258/97 e per la quale non viene presa alcuna decisione definitiva entro il 1° gennaio 2018, è considerata una domanda a norma del presente regolamento. La Commissione non applica l'articolo 11 del presente regolamento qualora una valutazione del rischio sia stata già fornita da uno Stato membro sulla base del regolamento (CE) n. 258/97 e nessun altro Stato membro abbia sollevato obiezioni debitamente motivate in merito. 2. Gli alimenti che non rientrano nell'ambito d'applicazione del regolamento (CE) n. 258/97, che sono legalmente immessi sul mercato entro il 1° gennaio 2018 e che rientrano nell'ambito d'applicazione del presente regolamento, possono continuare ad essere immessi sul mercato fino all'adozione di una decisione, a norma degli articoli 10, 11 e 12 o degli articoli da 14 a 19 del presente regolamento, a seguito di una domanda di autorizzazione di un nuovo alimento o di una notifica di un alimento tradizionale da un Paese terzo presentata entro la data specificata nelle norme di esecuzione adottate a norma, rispettivamente, dell'articolo 13 o 20 del presente regolamento, ma non oltre il 2 gennaio 2020».

<sup>23</sup> Si tratta della nota informativa pubblica in data 8 gennaio 2018 sul sito del Ministero della salute ([www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)).

5. - *Prospettive per il futuro*. Come accaduto per altri rami del sapere giuridico, anche il diritto alimentare ha dovuto confrontarsi con gli sviluppi tecnologici derivanti dal progresso scientifico. La scienza è in continuo divenire e le applicazioni delle scoperte scientifiche si manifestano in ogni ambito della vita umana, tra cui ovviamente anche l'alimentazione. I più recenti confini della scienza applicata all'alimentazione consistono esattamente negli organismi geneticamente modificati, nei *Novel Foods* e nell'utilizzo delle nanotecnologie nella catena alimentare.

Il diritto di necessità deve inseguire i progressi scientifici e predisporre regole rinnovate, idonee a far fronte alle nuove sfide che sorgono dalle scoperte tecnologiche. Nell'ambito specifico del diritto alimentare, l'introduzione dei principi di rintracciabilità e precauzione, le normative sui *Novel Foods*, sugli OGM e sugli additivi, nonché gli incentivi al mantenimento di coltivazioni ed allevamenti eco-sostenibili rappresentano di certo risposte tempestive ed efficaci alle esigenze sorte in seguito all'innovazione; tuttavia, così come la scienza costituisce un continuo divenire, parimenti il diritto che la regola non può mai ritenersi stabile e definitivo. All'orizzonte si ravvisano fin da ora nuove esigenze e nuove sfide<sup>24</sup>.

In seguito alla più estesa definizione di *Novel Foods* introdotta dal regolamento (UE) n. 2283/2015, idonea a ricomprendere anche gli insetti, sono state già inoltrate richieste di autorizzazione per cinque diverse specie di insetti, che allo stato non hanno ancora ricevuta risposta. È verosimile ipotizzare che, laddove venissero rilasciate dalla Commissione europea le autorizzazioni, un buon numero di Paesi europei cercherebbe immediatamente gli strumenti giuridici legittimi ed utili per preservare la propria «sovranità alimentare», facendo uso della clausola di salvaguardia, in generale, e del principio di precauzione, in particolare.

In un'ottica di armonizzazione dei plurimi ed eterogenei interessi coinvolti, occorrerebbe, da un lato, consentire ai soggetti interessati di ottenere celermente le autorizzazioni per l'immissione in commercio di *Novel Foods*, così che i Paesi membri più progressisti possano investire nelle relative colture e produzioni; dall'altro lato, tuttavia, sarebbe auspicabile rassicurare i Paesi interessati a preservare una cultura alimentare biologica e di qualità in ordine alla possibilità di differenziare sul mercato i loro prodotti alimentari dagli altri, nuovi e derivanti dai progressi scientifici. Difatti, gli obblighi di etichettatura, da un lato, ed i segni di qualità, dall'altro, costituiscono strumenti giuridici efficaci per garantire la consapevolezza del consumatore medio ed orientarne le relative scelte.

Sul piano tecnico giuridico, di certo risulta possibile confidare sulla tenuta del sistema europeo di sicurezza alimentare, di tal guisa che gli unici alimenti nuovi (anche particolarmente anomali, secondo i canoni propri delle culture nazionali) che saranno autorizzati verosimilmente presenteranno quel livello di sicurezza e di tutela della salute umana, animale e dell'ambiente che l'Unione persegue come supremo obiettivo di tutta la sua politica alimentare.

*Federica Girinelli*

---

<sup>24</sup> Per una riflessione sul rapporto tra il diritto alimentare e l'innovazione tecnologica, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2018, 38-40.