

Dal campo alla tavola, l'evoluzione del diritto agro-alimentare

In un mercato globale dove l'attenzione al fenomeno economico coinvolge l'intero ciclo dalla produzione primaria fino al consumo finale, il diritto agrario ha assunto anche i connotati di diritto agro-alimentare. L'adeguamento della disciplina giuridica ha riguardato la regolazione degli interessi sia delle imprese agricole – operatori che svolgono la loro attività nel settore primario – sia delle imprese industriali e commerciali che operano soprattutto a valle del settore primario. Il legislatore comunitario ha il merito di ricomporre, in una visione d'insieme, il quadro normativo e definitorio, avendo come obiettivo prioritario la tutela di un interesse "terzo", rispetto a quello agricolo e industriale: l'interesse del consumatore.

Negli ultimi decenni abbiamo assistito a un progressivo allargamento dei confini del diritto agrario. In un mercato globale dove l'attenzione al fenomeno economico coinvolge l'intero ciclo dalla produzione primaria fino al consumo finale, il diritto agrario ha assunto anche i connotati di diritto agro-alimentare, rinforzando normativamente il legame fra produzione agricola e alimentazione, per quel naturale rapporto di strumentalità della prima rispetto alla seconda.

Questo ha richiesto un adeguamento della disciplina giuridica nella regolazione degli interessi che fanno capo, da un lato, alle imprese agricole, ossia agli operatori che svolgono la loro attività nel settore primario; dall'altro, alle imprese industriali e commerciali che operano soprattutto a valle del settore primario.

Il legislatore comunitario ha il merito di ricomporre, in una visione d'insieme, il quadro normativo e definitorio, avendo come obiettivo prioritario la tutela di un interesse "terzo" rispetto a quello agricolo e industriale, l'interesse del consumatore.

Il Reg. 178/2002 sulla sicurezza alimentare fornisce un'ampia nozione onnicomprensiva di "alimento" che include qualsiasi sostanza o prodotto trasformato o non trasformato o parzialmente trasformato che sia destinato a essere ingerito o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito da esseri umani.

Al contempo, supera ogni distinzione fra strutture d'impresa e si discosta dal riferimento all'attività imprenditoriale (come, ad esempio, quella definita dal nostro codice civile), definendo "impresa alimentare" qualsiasi soggetto e

qualsiasi fatto o atto, anche singolo, dell'intero circuito di produzione, trasformazione, trasporto, offerta e distribuzione di alimenti, compresi gli operatori e i luoghi di ristorazione.

Il legislatore comunitario aggiunge che nel mercato europeo non sono ammessi che prodotti sani e sicuri. Se la garanzia della sicurezza impone, là dove sussistono dubbi, l'analisi del rischio, la sua valutazione e la sua gestione, la sanità dovrebbe essere garantita con il rispetto delle norme d'igiene. Orbene, la necessità di soddisfare l'esigenza di coerenza fra le disposizioni in materia di sicurezza alimentare e quelle in materia di igiene degli alimenti, ha condotto alla approvazione del cd "pacchetto igiene" costituito dai regolamenti 852, 853 e 854 del 2004. Il primo dispone sull'igiene degli alimenti, il secondo sull'igiene degli alimenti di origine animale, il terzo sull'organizzazione dei controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano. A essi si aggiunge il Reg. 183/2005 sull'igiene dei mangimi.

Indice della suddetta coerenza è l'espresso richiamo alle fondamentali definizioni del Reg. 178/2002. Si realizza così una tappa importante per creare una disciplina giuridica organica e sistematica del mercato dei prodotti alimentari.

In precedenza, per garantire la sanità dei prodotti, la Dir. 93/43 aveva previsto l'applicazione delle norme di igiene in tutte le fasi di preparazione, trasformazione, lavorazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita, o fornitura al consumatore finale dei prodotti alimentari, ossia alle fasi successive alla produzione primaria; e



aveva previsto la necessità di basare il rispetto delle norme di igiene sul ricorso all'analisi, controllo e valutazione dei rischi, attraverso il sistema di autocontrollo HACCP (*Hazard analysis and critical control points*).

Rispetto alla direttiva del 1993, la normativa comunitaria del 2004 (che è un regolamento, ossia un atto direttamente applicabile in tutti gli Stati membri) estende l'applicazione della disciplina dell'igiene al settore primario e non solo alle fasi a esso successive. Per produzione primaria si intendono "le fasi della produzione, dell'allevamento, della coltivazione dei prodotti primari, compreso il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente alla macellazione e comprese la caccia, la pesca e la raccolta di prodotti selvatici" (art. 3, Reg. 178/2002).

Nell'articolato panorama del diritto agro-alimentare rientrano anche le disposizioni a tutela del consumatore per assicurargli di sapere cosa mangia (obblighi di etichetta e tracciabilità), nonché di avere prodotti alimentari ottenuti nel rispetto delle cd "buone pratiche agricole", e delle norme dei manuali di corretta prassi igienica. È riconosciuta agli Stati membri la

possibilità di fissare norme microbiologiche più severe per tutelare la salute umana, ma anche di emanare puntuali disposizioni idonee ad assicurare sì la sanità degli alimenti, ma nel rispetto di regole tradizionali locali nel realizzarli.

Nel mercato alimentare mondiale assume rilevanza l'applicazione delle norme sull'igiene anche a prodotti provenienti da Paesi terzi e destinati al mercato europeo. Per essi è ammessa la possibilità che siano ottenuti con regole giuridiche "equivalenti", ove per "equivalente", riferito a sistemi diversi, si intende "capace di conseguire gli stessi obiettivi del regolamento comunitario".

Risulta allora evidente come i confini del diritto agrario, inteso in origine con riferimento al tradizionale oggetto "proprietà fondiaria-impresa agricola", si dilatino fino a ricomprendere tutta la disciplina giuridica della produzione agricola finalizzata all'alimentazione umana nelle sue molteplici sfaccettature.

Maria Pia Ragionieri
Dipartimento di Scienze giuridiche
Università della Tuscia (VT)