

*La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del  
diritto regionale*  
di Elena Falletti

Sommario: §1. Introduzione e inquadramento del problema. §2. Che cosa è la rintracciabilità di filiera. §3. Questione terminologica e normativa: tracciabilità o rintracciabilità? §4. La tracciabilità di filiera e il principio di precauzione. §5 La rintracciabilità di filiera, la sicurezza alimentare e il diritto internazionale privato: le esperienze del *Codex Alimentarius* e dell'Accordo SPS. §.6.1 La rintracciabilità di filiera e il Libro Bianco sulla sicurezza alimentare. §.6.2 L'evoluzione della normativa comunitaria in tema di rintracciabilità di filiera. §6.3. Il regolamento CE 178 del 28 gennaio 2002. §7. La normativa sanzionatoria nazionale. §8. Lo spazio normativo regionale in tema di rintracciabilità di filiera. §9. La rintracciabilità di filiera nelle norme UNI EN ISO. §10. Gli adempimenti obbligatori a partire dal 1 gennaio 2005. §11. Conclusioni.

*§1. Introduzione e inquadramento del problema.*

L'ambito della conoscenza esplorato in questa sede si propone quale significativo esempio della necessità dell'approccio interdisciplinare nello studio di uno specifico problema della realtà attuale, cioè la tutela della salubrità dei prodotti alimentari e conseguentemente della salute umana.

Nella lingua italiana l'espressione "sicurezza alimentare" è ambigua poiché rimanda a due concetti differenti che altri linguaggi naturali impiegati in contesti giuridici, ad esempio l'inglese, conoscono come specificamente distinti e non confondibili<sup>1</sup>. Ci si riferisce al concetto di "*food security*" e al concetto di "*food safety*". La *food security* è riconducibile alla salvaguardia delle disponibilità alimentari<sup>2</sup>, legate all'aspetto "quantitativo" della accessibilità al cibo e alla esigenza di rendere fruibile un adeguato livello di nutrizione. In questo senso la *food safety* è una componente diversa, ma connessa alla *food security* dato che gli alimenti di cui è essenziale garantire la disponibilità devono essere *safe* e permettere una *healty life*<sup>3</sup>. Si tratterebbe quindi di elementi inerenti all'aspetto "qualitativo"<sup>4</sup> della disponibilità di cibo. Questa prospettiva assume una maggiore rilevanza in merito alla salubrità dei prodotti alimentari, in quanto la scienza applicata all'agricoltura amplia velocemente il

---

<sup>1</sup> P. Borghi, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003, Vol. I, p. 449.

<sup>2</sup> Si veda la definizione testuale data dal §1 del *World Food Summit Plan d'Action*: "*Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*", tenutosi a Roma, 13-17 novembre 1996, e consultabile sul sito Internet [www.fao.org](http://www.fao.org).

<sup>3</sup> World J. C. Buzby, *Effects of Food-Safety Perceptions on Food Demand and Global Trade*, in *Changing Structure of Global Food Consumption and Trade / WRS-01-1* consultato sul sito Internet [www.ers.usda.gov/publications/wrs011/wrs011i.pdf](http://www.ers.usda.gov/publications/wrs011/wrs011i.pdf), in data 22 gennaio 2006.

<sup>4</sup> La definizione del concetto di *qualità* in tema delle produzioni agricole e di sicurezza alimentare è di grande laboriosità. È indubbio che la qualità abbia un elevato grado di apprezzamento sia presso i produttori sia presso i consumatori. Qualora si volesse tentare di dare una definizione sintetica, ma esaustiva, sarebbe possibile citare la norma ISO 9000:2000, che la identifica come "*il grado in cui un insieme di caratteristiche intrinseche soddisfa i requisiti*" cioè "*le esigenze e aspettative dell'utilizzatore*" AA. VV. (E. Bonari, M. Galli, C. Neri, E. Piccioni), *Gli aspetti agronomici della qualità dei prodotti agricoli*, in *L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari*, Milano, 2004, p.1).

numero delle varietà coltivabili a scapito di varietà autoctone meno resistenti. La circolazione dei prodotti alimentari, tradizionalmente locale, si è estesa fino a diventare globale<sup>5</sup>, imbattendosi con i problemi di standards e di salubrità e igiene delle produzioni<sup>6</sup>, tempi e modalità di trasporto dei prodotti<sup>7</sup> dal luogo di produzione a quelli di trasformazione e consumo finale<sup>8</sup>.

Una delle maggiori preoccupazioni delle autorità pubbliche è il tema del *food safety*. In primis conseguenti alle recenti emergenze alimentari e di tutela del consumatore, secondariamente perché riguardante un aspetto importante della vita umana come l'alimentazione, il quale incide direttamente sulla salute delle persone, infine per la raggiunta autosufficienza alimentare in Europa. Questa permette ai consumatori di porsi questioni in tema di assoluta e totale sicurezza del prodotto alimentare e della sua qualità<sup>9</sup>, indipendentemente dalle calamità che possono colpire il settore. Tale effetto è rafforzato dalle applicazioni commerciali degli studi scientifici in materia di Organismi Geneticamente Modificati (OGM)<sup>10</sup>, Questi privilegiano la resistenza ai parassiti e aumentano la redditività dei raccolti rispetto ai risultati ottenibili con l'uso di sementi

---

<sup>5</sup> T. E. Josling, *Globalization of the Food Industry and its Impact on Agricultural Trade Policy*, paper citato da P. Borghi, *Op. cit.*

<sup>6</sup> L'evoluzione della scienza e della tecnologia e delle loro applicazioni alla natura ha permesso un'evoluzione del diritto agrario, legato ai valori della tradizione e dell'agricoltura territoriale, allo studio degli istituti prettamente proprietari e dell'eventuale applicazione degli strumenti dell'analisi economica del diritto ad essi ad una prospettiva di più ampio respiro. Questa vede il passaggio della regolamentazione della produzione e dei suoi strumenti, come usualmente intesi in agricoltura, alla trasformazione del prodotto agricolo attraverso i diversi cambiamenti intermedi fino alla tavola del consumatore. Il diritto agrario si è evoluto quindi nel diritto alimentare, nazionale, internazionale e comunitario (L. Costato *Relazione conclusiva al Congresso di Pisa-Siena 5-9 novembre 2002*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003, Vol. II, p. 606; per una ricostruzione storica dell'influenza del diritto agrario in Italia, E. Romagnoli, *L'insegnamento di Giangastone Bolla e la comunità degli agraristi*, in *Agricoltura e Alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno "Gian Gastone Bolla", Firenze 9-10 novembre 2001, Milano, 2003, p. 5; N. Irti, *Le due scuole del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, p. 3; P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico, 1860-1950*, Milano, 2000, p. 239; G. Strambi, *La filiera di produzione agro-alimentare: spunti di riflessione e prospettive di studio*, in *Prodotto agricoli e sicurezza alimentare*, cit., Vol. II, p. 22). Autorevole dottrina ricordava come "l'ordinamento giuridico dell'agricoltura è come un prodotto storico il cui processo di formazione è intimamente legato a fatti tecnici (strumenti di lavoro), economici (sistema delle colture e dell'organizzazione economica della produzione), sociali (rapporti tra i fattori della produzione) che si svolgono nel tempo e nello spazio" (G. Bolla, *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura e le sue nuove esigenze sistematiche*, in *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963, p. 230). Più recentemente: A. Ballarin Marcial, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, p. 204.

<sup>7</sup> Per la nozione giuridica di prodotto agricolo, tra gli altri si vedano: G. Giuffrida, *Precisazioni sulla nozione di prodotto agricolo nel diritto interno e nel diritto comunitario*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, cit., p. 357.

<sup>8</sup> *Libro Bianco sulla sicurezza alimentare* COM (1999) 719 del 12 gennaio 2000; Materiali pubblicati nel *Final Report della Pan European conference on food safety and quality*, Budapest, 25-28 febbraio 2002, entrambi consultati sul sito Internet <http://www.foodsafetyforum.org/paneuropean/> consultato in data 24 gennaio 2006; L. Costato, *Op. cit.*, p. 605.

<sup>9</sup> P. Borghi, *Op. cit.*, p. 453.

<sup>10</sup> R. E. Evenson, *Agricultural Research and Intellectual Property Rights*, in AA. VV. (eds. K. E. Maskus, J. H. Reichman), *International Public Goods and Transfer of Technology*, Cambridge, 2005, p. 188.

tradizionali. L'aspetto che maggiormente preoccupa l'opinione pubblica dei consumatori riguarda l'applicazione di tecnologie che allontanano il ciclo produttivo dell'agricoltura dai suoi ritmi naturali e dall'immissione sul mercato di nuovi prodotti, ingredienti o additivi forniti dai recenti processi di trasformazione delle materie prime.

Lo studio della "tracciabilità di filiera" è importante per ciò che concerne l'ambito prettamente scientifico e tecnico dell'alimentazione, nonché gli aspetti di rilievo della cosiddetta "analisi del rischio", che permette di influire sulle scelte di *policy* normativa multilivello<sup>11</sup>.

Parrebbe opportuno notare che anche i cultori della materia si sono divisi sulla definizione concettuale univoca della rintracciabilità di filiera. Va osservato che molti ne trattano come di una procedura di garanzia per la sicurezza della salubrità degli alimenti, altri invece la considerano esclusivamente quale uno strumento della specificità della produzione legata ad un certo territorio e quindi come strumento della valorizzazione dei prodotti<sup>12</sup>.

Lo scopo della presente indagine è individuare, a seguito di uno studio approfondito sulle fonti del diritto alimentare, la competenza normativa regionale in tema di tracciabilità di filiera. In questa sede viene verificato se il legislatore regionale ha uno spazio residuale o principale su tale tematica che non sia già occupato dalla normazione derivante dai trattati internazionali, dal diritto comunitario e dal diritto nazionale.

## §2. Che cosa è la rintracciabilità di filiera.

Il termine filiera è di derivazione francese: "*filière*" che significa: "*la succession d'états à traverser, de degrés à franchir, de formalités à accomplir avant de parvenir à un résultat*"<sup>13</sup>. Il termine ha assunto in passato una duplice valenza:

- a) innanzi tutto quale concetto relativo ad uno strumento teorico, come per esempio nel caso di "mercato", "impresa", "produzione"; ed ha la funzione di rappresentare in modo generale e astratto certi tipi di relazioni economiche e di interdipendenze<sup>14</sup>;
- b) inoltre, quale metodo di analisi della realtà produttiva alternativo ad altri<sup>15</sup>. Nello specifico, il metodo relativo alla "filiera" viene preferito ad altri poiché appare più ampio ed aperto in relazione ad altre possibili "unità di indagine", per esempio il "settore economico", oppure il "distretto industriale", il "sistema territoriale"<sup>16</sup>; inoltre, esso è più

---

<sup>11</sup> R. J. Coleman, *The US, Europe and Precaution: A Comparative Case Study Analysis of the Management of Risk in a Complex World*, relazione tenuta a Bruges, 11 – 12 gennaio 2002; L. Pannarale, *Scienza e diritto. Riflessioni sul principio di precauzione*, in *Sociologia del diritto*, 2003, p. 21; L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 1.

<sup>12</sup> AA.VV. (C. Peri, P. Di Martino), *La rintracciabilità di filiera: aspetti tecnici e giuridici*, in *Alimenta*, 2004, p. 7.

<sup>13</sup> Tratto da P. Robert, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, 1990, I, p. 783, citato da G. Strambi, *Op. cit.*, p. 23.

<sup>14</sup> G. Strambi, *Op. cit.*, p. 24.

<sup>15</sup> B. Bellon, *La filiera di produzione*, in *Enc. pol. ind.*, 1984, p. 120; G. Scarano, *Le filiere agro-alimentari italiane: una metodologia d'analisi*, in *Q. A.*, 1989, p. 36.

<sup>16</sup> G. Strambi, *ult. op. loc. cit.*

appropriato rispetto allo scopo dell'indagine le relazioni di scambio tra le unità produttive, le imprese e i fenomeni di integrazione c.d. "verticale"<sup>17</sup>. Gli studi più recenti hanno evidenziato come queste indagini fossero carenti di "rigore analitico"<sup>18</sup>, dato che il termine "filiera" non è stato costantemente adottato con un significato omogeneo. A volte ci si riferiva al "sistema" produttivo, altre volte alla "catena" di produzione, altre volte ancora "all'itinerario" seguito nei processi produttivi<sup>19</sup> e così via. Va tuttavia osservato che in ciascuna delle diverse nozioni, seppur non precisamente ricostruite, è riconoscibile l'idea di "collegamento", "legame", "interdipendenza" delle varie attività indirizzate alla produzione di un certo bene<sup>20</sup>.

I fenomeni di divisione sociale del lavoro e di specializzazione nella produzione agricola hanno coinvolto il settore agricolo soltanto a partire dal secondo dopoguerra, ossia quando il fenomeno di "modernizzazione" e "industrializzazione" ha determinato l'integrazione tra l'agricoltura e gli altri settori produttivi<sup>21</sup>. L'effetto principale di questo fenomeno è consistito nel trasferimento al di fuori dell'impresa agricola di molte funzioni svolte

---

<sup>17</sup> P. De Mauro, *Sul concetto di filiera*, in *La Q. A.*, 1992, p. 19.

<sup>18</sup> G. Strambi, *ult. op. loc. cit.*

<sup>19</sup> Per l'indagine degli equivoci sul significato del termine filiera è interessante, e si segnala, un saggio di non recente pubblicazione, dove viene indagato la derivazione dell'approccio economico dall'*agribusiness* di matrice statunitense AA. VV., (R. Arena, M. Rainelli, A. Torre), *Dal concetto all'analisi di filiera: un tentativo di chiarimento teorico*, in *L'industria*, 1985, p. 301. Più recentemente, V. Saccomandi, *Economia dei Mercati Agricoli*, Bologna, 1999.

<sup>20</sup> G. Strambi, *Op. cit.*, p. 25. Anche se l'uso dell'espressione "filiera" in relazione alla produzione è recente, il concetto sotteso è già stato utilizzato nei lavori degli economisti classici. Già Adam Smith lo impiegò per descrivere la divisione del lavoro e la forte specializzazione che caratterizza il mercato capitalistico, illustrando in questo modo l'origine delle "filieri" (A. Smith, *Indagini sulla natura e sulle cause della ricchezza delle nazioni*, Milano, 1973, p. 11 e 267; P. De Muro, *Sul concetto di filiera*, in *La Q.A.*, 1992, p. 37; G. Scarano, *Le filiere agro-alimentari*, cit., p. 123). Anche Marx si occupò di divisione sociale del lavoro proseguendo nel percorso già tracciato da Smith. Marx indirettamente chiarì l'utilità del modello della "filiera" ovvero il fatto "di riportare alla luce i nessi che riuniscono attività produttive disperse sul territorio ed in diversi rami specializzati" (P. De Muro, *Op. cit.*, p. 42), valutando che il legame principale tra queste attività produttive agricole è rappresentato dal prodotto finale destinato allo scambio: è dal prodotto filare che occorre partire per ricostruire una "filiera" (P. De Muro, *Ult. op. loc. cit.*; G. Scarano, *Ult. op. loc. cit.*).

<sup>21</sup> G. Strambi, *Op. cit.*, p. 26. Il primo contributo all'industrializzazione del sistema alimentare venne dato da Nicolas Appert, ideatore e fornitore del sistema di vettovagliamento delle armate di Napoleone Bonaparte. Secondo quanto descritto nella documentazione della Biblioteca Nazionale Francese, consultata on line in data 27 marzo 2006 sul sito Internet <http://gallica.bnf.fr/anthologie/notices/01500.htm>: "*Nicolas Appert (1749-1841) multiplie les expériences dans son usine de Massy et met au point un procédé révolutionnant les méthodes antiques de conservation (dessiccation, salaison et sucrage). Simple et accessible, il consiste à enfermer l'aliment dans un bocal hermétiquement bouché soumis à l'ébullition d'un bain-marie pendant un laps de temps que détermine la nature du comestible. Appert se voit offrir le 30 janvier 1810 par le ministre de l'Intérieur la somme de 12 000 francs en échange de la publication de son invention. Approuvé le 19 avril, sitôt imprimé aux frais de l'auteur, l'ouvrage, organisé comme un recueil de recettes, est déposé à deux cents exemplaires au ministère afin d'être adressé à tous les départements en annexe d'une circulaire datée du 27 juin. Répondant à l'un des soucis majeurs de l'économie domestique (le livre n'a-t-il pas pour faux-titre Le livre de tous les ménages), l'opuscule séduit également le monde des armées. Tirée à six mille exemplaires, l'édition originale est épuisée en six mois. Trois éditions suivent du vivant de l'auteur auxquelles s'ajoutent les traductions allemande (1810) et anglaise (1812).*"

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto: Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso la tracciabilità di filiera.

tradizionalmente all'interno di essa, quali la trasformazione del prodotto agricolo (frutta, cereali) in prodotto per il consumatore finale (marmellate, pasta).

La necessità di approfondire il concetto di filiera<sup>22</sup> e la sua applicazione nei rapporti economici nasce dall'intensificarsi delle relazioni intersettoriali che caratterizza il ciclo della trasformazione del prodotto agricolo in prodotto alimentare. Il modello di analisi della "filiera" ha conosciuto un crescente successo poiché consente di analizzare i cicli di produzione agro-alimentari riconoscendone i diversi contributi: alla produzione agricola, all'industria della trasformazione e alla distribuzione del prodotto alimentare trasformato<sup>23</sup>. Tale metodo di ricerca è stato importato dalla scuola economica francese<sup>24</sup>, ed ha

---

<sup>22</sup> L'autore che più è convincente nella ricostruzione del concetto di filiera è, a parere di chi scrive, G. Stefani (G. Stefani, *La filiera: tra sistema economico ed unità di produzione organizzate*, in *Riv. Economia Agraria*, 1994, p. 581). Questo autore si inserisce nel dibattito sul concetto di filiera affermando che "l'identificazione di una definizione corretta di filiera fra le tante realizzazioni specifiche del termine non risolve il problema della polisemia della nozione di filiera", lasciando oltretutto "priva di un inquadramento metodologico tutta la letteratura di filiera a carattere monografico che pure risulta assai diffusa presso gli economisti agrari francesi ed italiani". Questo autore si propone un inquadramento metodologico agli studi di filiera condotto attraverso un approccio monografico, e individua negli elementi tecnici della produzione gli elementi essenziali per una sua definizione. Come già anticipato, in origine, e nella sua definizione più intuitiva, la filiera è stata innanzitutto strumento di descrizione tecnico-economica o puramente tecnica. La definizione di filiera proposta dal citato autore fa proprio quadro di riferimento nella "teoria analitico-descrittiva della produzione", incentrata sul concetto di processo produttivo come insieme coordinato di operazioni. In questo senso, il processo produttivo viene definito in base alla "ricetta tecnica" per la produzione di un dato prodotto, e cambiando esso al mutare di quest'ultimo la preliminare definizione dei confini della filiera si ha identificando un prodotto e definendone il processo produttivo, Mentre successivamente si andranno ad isolare le operazioni relative al processo produttivo così individuato e ad identificare le unità produttive (unione di agenti produttivi e flussi di materiale) che eseguono le suddette operazioni. La citata dottrina definisce la filiera come l'insieme delle operazioni che si possono riferire ad un determinato processo produttivo. L'autore afferma inoltre che "la divisione del sistema produttivo in filiere è complementare alla suddivisione dello stesso in unità produttive organizzativamente rilevanti", ovvero "gli stabilimenti agricoli o industriali che attivano al loro interno il processo elementare della filiera". L'autore suggerisce infine una via, coerente con quanto da lui precedentemente proposto, per far sì che gli studi monografici di filiera possano unire alla fecondità applicativa il rigore teorico: si tratterebbe di "stabilire almeno tre livelli di analisi legati fra loro da una relazione di precedenza logica". Al primo livello andrebbe posta l'analisi di filiera nell'accezione proposta dall'autore; al secondo, l'analisi dell'organizzazione della produzione nelle unità che attivano al loro interno il processo produttivo caratterizzante la filiera considerata; al terzo livello, l'analisi dei comportamenti delle istituzioni legate ai differenti tipi di unità di produzione (G. Stefani, *ult. op. loc. cit.* Nello stesso senso, A. Loi, *Lo studio della dimensione spaziale di una filiera agroalimentare: una proposta metodologica*, Pisa, 2000, p. 7, consultato sul sito Internet [http://www.agr.unipi.it/economia/dipartimento/rtf\\_paper/paper%20Alberico.PDF](http://www.agr.unipi.it/economia/dipartimento/rtf_paper/paper%20Alberico.PDF) in data 28 gennaio 2006).

<sup>23</sup> A. Ballarin Marcial, *Op. cit.*, p. 104; R. Alessi, *L'impresa agricola. Artt. 2125-2140*, in *Il codice civile – commentario*, Milano, 1990, p. 67; A. Loi, *ult. op. loc. cit.*

<sup>24</sup> In particolare, il fautore di questo metodo è L. Malassis, nella sua opera *Économie Agro-Alimentaire*, Paris, 1973, p. 132; AA. VV. (L. Malassis, G. Gherzi), *Économie de la production et de la consommation. Méthodes et concept*, Paris, 1996, p. 321; P. Di Muro, *Ult. op. loc. cit.* Tuttavia va evidenziato che la dottrina italiana aveva tentato di definire la filiera.

avuto felici influenze anche sulla dottrina italiana<sup>25</sup>. Entrambe le scuole tendono a identificare la filiera come un “processo” che coinvolge soggetti non esclusivamente imprenditoriali e ha quale elemento identificante il prodotto, sia esso oggetto di consumo intermedio, sia di consumo finale, quantunque siano i soggetti che operano nel suo percorso ad assumere un ruolo di primo piano<sup>26</sup>. Gli ampi studi sulla filiera evidenziano che essa è un modello vincente perché permette di riscoprire “il fattore tecnico come vincolo fondamentale, e strutturante delle relazioni economiche<sup>27</sup>” attribuendo una nuova centralità al momento produttivo rispetto a quello dello scambio<sup>28</sup>. Nel contesto descritto, il criterio di tipo tecnologico assume un rilievo primario nell'analisi dell'assetto agro-alimentare giacché consente di distinguere due modelli di filiera, precisamente:

- filiere “esplosive”, caratteristiche dei prodotti agricoli di base, dove da un unico prodotto di partenza è possibile ottenerne i derivati, come nel caso del rapporto tra latte, prodotto di base, yogurt, formaggio, burro, quali derivati;
- filiere “implosive”, proprie dei prodotti alimentari finiti che vedono adoperati diversi prodotti di base (come nel caso dei biscotti, dove si utilizza la farina, lo zucchero e in genere sia prodotti alimentari di base, sia di prima o seconda trasformazione)<sup>29</sup>.

Delineato da un punto di vista tecnico-economico il concetto di “filiera” occorrerebbe delineare da un punto di vista semantico la differenza tra “tracciabilità” e “rintracciabilità”.

### §.3. *Questione terminologica e normativa: tracciabilità o rintracciabilità?*

La dottrina osserva che il termine “tracciabilità”, che accompagna il termine “filiera”, è spesso utilizzato in modo interscambiabile con il termine “rintracciabilità”, anche se entrambi manifestano due movimenti di direzione opposta lungo la filiera produttiva, nello specifico:

- la “tracciabilità” designa l'operazione di chi delinea il tragitto che è in atto, e che quindi traccia il percorso;
- la “rintracciabilità”<sup>30</sup> indica l'operazione di ripercorrere a ritroso un tragitto già compiuto (ovvero rintraccia un punto di partenza)<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Anche la dottrina italiana ha tentato di definire la filiera. In questo senso il citato Saccomandi aveva chiarito che “l'insieme degli agenti economici, amministrativi e politici che, direttamente o indirettamente, operano lungo l'itinerario economico di un prodotto dallo stadio iniziale della produzione a quello finale di utilizzazione” (V. Saccomandi, *Istituzioni di Economia dei mercati dei prodotti agricoli*, Roma, 1991, p. 213).

<sup>26</sup> G. Strambi, *Op. cit.*, p. 27. L'autrice osserva che l'analisi della filiera così definita descrive le tappe tecnologiche della produzione di un determinato prodotto e delle sue utilizzazioni ed anche degli scambi commerciali tra i soggetti.

<sup>27</sup> G. Scarano, *Le filiere agro-alimentari*, cit. p. 122.

<sup>28</sup> G. Strambi, *Op. cit.*, p. 27.

<sup>29</sup> Grazie a questa distinzione è possibile tenere conto che nelle filiere “esplosive” un solo fattore produttivo può dare luogo a diversi mercati, mentre nelle filiere “implosive” sono i diversi fattori a generare un solo prodotto e quindi un solo mercato (V. Saccomandi, *Istituzioni*, cit., p. 211; G. Strambi, *ult. op. loc. cit.*).

<sup>30</sup> Tra i tecnici vi è chi distingue fra l'operazione del *tracking*, cioè del controllo totale della materia prima/lotto al prodotto finale o semilavorato che è consegnato al cliente, e quella del *tracing*, cioè partendo da un prodotto finito o semilavorato è possibile ritornare alla materia

A parere di chi scrive sembrerebbe interessante evidenziare il “contributo programmatico” apportato dalla tracciabilità, in quanto permette di analizzare e verificare preventivamente la messa in produzione di un alimento in relazione al rapporto tra costi e benefici per ciò che è inerente la sua produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione, dando così nuovo impulso all'aspetto di analisi economica del tema.

Autorevole dottrina afferma che la responsabilità della confusione terminologia relativa all'uso delle locuzioni “rintracciabilità” ovvero “tracciabilità” sia riconducibile al legislatore comunitario il quale, in sede regolamentare, dà due definizioni “nettamente diverse”<sup>32</sup> della rintracciabilità di filiera.

La prima definizione comunitaria è contenuta nel Regolamento CE n. 1760/2000<sup>33</sup> relativa alle carni bovine. Essa prescrive una rintracciabilità precisa e dettagliata, così esigente da consentire di risalire dalla confezione finale del prodotto all'identificazione dell'animale insieme alla sua storia: dalla nascita ad ogni passaggio dall'allevamento alla macellazione, al successivo frazionamento e alla commercializzazione<sup>34</sup>. Questo tipo di rintracciabilità è conosciuto anche come “Rintracciabilità di Filiera di Prodotto”, essa è riferibile ad ogni *unità di prodotto* e richiede la documentazione dei flussi materiali e

---

prima/lotto di partenza. Entrambe le operazioni sarebbero ricomprese nella rintracciabilità, come si potrebbe dedurre dall'uso dei verbi “ricostruire” e “seguire” utilizzati nella definizione dell'art. 3.13 del regolamento CE 178/2002. Tuttavia la dottrina, critica su questo punto, ha evidenziato come il legislatore comunitario non si sia occupato di distinguere le operazioni (E. Sirsi, *Rintracciabilità*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 266).

<sup>31</sup> P. Di Martino, *Rintracciabilità obbligatoria e rintracciabilità volontaria nel settore alimentare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2005, p. 14. L'autrice osserva che la rintracciabilità ha prevalentemente *funzione informativa della PA*, che a differenza delle etichette e della pubblicità, le quali hanno funzione informativa dei consumatori, i dati rilevanti ai fini della tracciabilità possono risultare da qualunque documento di accompagnamento delle merci, comprese le fatture commerciali, oppure possono essere indicate nell'etichetta. In questo caso assolvono anche una funzione pubblicitaria, in quanto diventano note anche ai consumatori, come nel caso della carne bovina.

<sup>32</sup> C. Peri, P. Di Martino, *La rintracciabilità*, cit., p. 7.

<sup>33</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee 11 agosto 2000, n. L 204 ed entrato in vigore il 14 agosto 2000.

<sup>34</sup> Soltanto includendo nello schema prescritto anche il controllo e l'identificazione dei fornitori dei mangimi e la rintracciabilità delle relative filiere produttive è possibile attuare un sistema di rintracciabilità effettivo, completo ed efficace. Va tuttavia sottolineata la peculiarità dei flussi informativi inerenti alla carne bovina: l'animale costituisce un lotto unitario individuabile singolarmente e inviolabile fino a che esso è vivo. Ciò ne facilita l'identificazione. Questa peculiarità non si ripete per le altre materie prime alimentari: non è possibile trattare di lotti di frumento o farina, di pollame o di uova, o mangimi come lotti chiaramente individuabili e inviolabili. Essi sono lotti convenzionali che ciascuna azienda della filiera definisce in relazione alle capacità dei propri sistemi di stoccaggio e dei propri impianti di lavorazione (C. Peri, P. Di Martino, *La rintracciabilità*, cit., p. 7; P. Di Martino, *Rintracciabilità obbligatoria e rintracciabilità volontaria nel settore alimentare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2005, p. 141).

documentali sia tra le aziende della filiera, sia all'interno di ciascuna azienda della filiera<sup>35</sup>.

All'altro estremo si trova il fondamentale Regolamento CE 178/2002<sup>36</sup>, che all'art. 18 offre una definizione di rintracciabilità molto più vaga, ovvero: “*gli operatori del settore alimentare devono disporre di sistemi e di procedure che li rendano capaci di individuare sia i fornitori (...) sia gli acquirenti (...)*”. Questo tipo di rintracciabilità non consente di tracciare la storia e l'origine di “ogni particolare e concreta unità di prodotto”<sup>37</sup>. Nell'ottica del Regolamento CE 178/2002 la rintracciabilità di filiera è da intendersi come la documentazione dei flussi di *input* ed *output* tra le aziende della filiera. In ogni caso il concetto di filiera dovrebbe implicare, secondo questa ottica, il coinvolgimento di tutte le aziende della produzione della materia prima (ovvero materie prime derivanti dalla coltivazione, dall'allevamento, dalla pesca) alla vendita e all'uso del prodotto finale<sup>38</sup>.

#### *§4. La rintracciabilità di filiera e il principio di precauzione.*

Il principio di precauzione è stato menzionato per la prima volta, quale raccomandazione generale, nella dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, tenuta a Stoccolma nel 1972; ma è solo vent'anni dopo, durante la conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, che viene formalmente indicato quale principio applicabile dagli Stati contraenti<sup>39</sup>. Infatti, all'art. 15 della Dichiarazione di Rio, viene enunciato che: “*Ove vi siano dubbi di rischio di danno grave e irreversibile, l'assenza di certezza scientifica non deve impedire che si adottino misure economicamente*

---

<sup>35</sup> La definizione della rintracciabilità “semplificata” proposta dall'art. 13 del D. lgs 189/1992, ai sensi della quale ogni prodotto deve riportare in etichetta l'indicazione del lotto o della data di produzione, non appare soddisfacente, in quanto il termine “rintracciabilità” non riguarda la storia del prodotto, ma solamente la parte finale della filiera che va dal confezionamento alla vendita e non ha alcuna relazione con il concetto di rintracciabilità come inteso nelle esperienze normative più recenti. Ulteriormente, esso è stato superato dalle crisi alimentari più recenti (C. Peri, P. Di Martino, *La rintracciabilità*, cit., p. 8).

<sup>36</sup> Il regolamento CE 178 del 28 gennaio 2002, pubblicato Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 1.2.2002 L 31/1, 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. Supra §6.3.

<sup>37</sup> Non è necessario che un'azienda inserita in una filiera sia in grado di individuare i propri fornitori e i propri acquirenti se non è in grado di collegare, con precisione documentale, il prodotto fornito ad un determinato fornitore delle materie prime utilizzate per ottenere quel prodotto (C. Peri, P. Di Martino, *Ult. op. loc. cit.*).

<sup>38</sup> C. Peri, P. Di Martino, *Ult. op. loc. cit.*

<sup>39</sup> Con il Trattato dell'Unione Europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, il principio di precauzione diviene uno dei principi su cui si fonda la politica ambientale dell'Unione Europea. L'attuale art. 174, par. 2 del Trattato (art. 130R prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam) dispone che: “La politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela tenendo conto della diversità delle regioni della Comunità. Essa si fonda 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”. In dottrina: B. Caravita, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1991, p. 207; P. Sandin, *Dimensions of the Precautionary Principle*, in *Human and Ecological Risk Assessment*, 1999, p. 889; B. Skorupinski, *Putting Precaution to Debate – about the Precautionary Principle and Participatory Technology Assessment*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2002, p. 87.

*efficienti (cost-effective), atte ad evitare il degrado ambientale*<sup>40</sup>. Esso fornisce una base d'azione quando la scienza non è ancora in grado di dare una risposta certa in merito alla valutazione di rischi che per la collettività risultino inaccettabili<sup>41</sup>.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha riconosciuto la possibilità di agire in presenza di rischi non esaurientemente provati anche in tema di tutela della salute<sup>42</sup>, seppure il principio di precauzione "sia menzionato dal Trattato solamente in relazione alla politica ambientale (...) è destinato ad applicarsi, al fine di assicurare un elevato livello di protezione della salute, della sicurezza dei consumatori e dell'ambiente, in tutti gli ambiti di azione della Comunità"<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> United Nations, AGENDA 21: *The UN Programme of Action from Rio*, New York, 1992, p. 10. In dottrina, AA. VV. (M. A. Hermitte, C. Noiville), *La dissémination des organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, une première application du principe de prudence*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1993, p. 332; F. Bruno, *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000, p. 570). Parte della dottrina è molto critica circa il principio di precauzione, secondo questa voce "la natura e la definizione stessa del principio di precauzione restano al momento vaghi ed indeterminati. Non c'è un significato univoco e condiviso del principio di precauzione né, in particolare, si può dire con certezza se esso abbia un significato razionalmente plausibile o non si riduca piuttosto ad una formula verbale di tipo scaramantico"(S. Bartolommei, *Precauzione sospetta. Un commento al documento del Comitato Nazionale di Bioetica sul "Principio di precauzione"*, in *Bioetica*, 2005, p. 15; P. Borghi, *Il principio di precauzione tra il diritto comunitario e l'Accordo SPS*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2003, p. 535).

<sup>41</sup> Per quanto riguarda la politica comunitaria, va ricordato che il ricorso ingiustificato al principio di precauzione potrebbe causare forme dissimulate di protezionismo (vietate ai sensi dell'art. 28, ex 30, del Trattato di Roma). La Corte di giustizia si è pronunciata sul rapporto tra principio di precauzione e l'adozione di misure di protezione con la sentenza del 3 dicembre 1998, causa C-67/97; in dottrina, F. Bruno, *La tutela della diversità biologica in agricoltura. La Corte di Giustizia e il caso Bluhme (ovvero dell'Apis mellifera mellifera)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000, p. 13; Id., *Il principio di precauzione*, cit. p. 571; AA. VV. (J. Scott, E. Vos) *The Juridification of Uncertainty. Observations on Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO*, in *Good Governance in Europe's Integrated Market*, (eds. C. Joerges and R. Dehousse), Oxford, 2002, p.253.

<sup>42</sup> Tra le pronunce della Corte di Giustizia più significative in questa tematica si ricorda C. G. CC.EE., sentenza 13 novembre 1990, Causa C- 157/96, *Federa*, in *Racc.*, 1990, I, 4023., con la quale la Corte ritenne legittimo il divieto di utilizzare sostanza ad azione ormonica nelle produzioni animali pur in assenza di studi approfonditi che ne dimostrassero la loro innocuità o nocività. Questa sentenza permise di superare l'assenza di fondamento razionale. Successivamente, la C.G. CC.EE. emise le sentenze 5 maggio 1998, C-157/96 e C-180/96 dove la Corte riconobbe che, a tutela della salute e tenendo conto degli interessi dei consumatori, si poteva agire bloccando le esportazioni delle carni britanniche, anche senza dovere attendere l'esauriente dimostrazione della reale gravità dei rischi per la salute umana derivanti dalla encefalopatia spongiforme bovina. In dottrina, R. Rossolini, *Libera circolazione degli alimenti e tutela della salute nel diritto comunitario*, Padova, 2004, p. 117.

<sup>43</sup> T. P. G., sentenza 26 novembre 2002, T-74/00, T-76/00, T - 83/00, T- 84/00, T - 85/00, T - 132/00, T - 137/00 e T-141/00, *Artergodan e altri c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, II, p.4945. L'Avvocato Generale La Pergola, nelle conclusioni presentate il 19 maggio 1999, nella causa C - 94, *The Queen c. The Licensing Authority Established by the Medicines Act 1968*, nel cap. 29 ha ritenuto che "l'ente competente o il giudice nazionale dello Stato membro di importazione, nell'analizzare a quale livello la tutela della salute e della vita delle persone è assicurata nell'ordinamento nazionale, è tenuto a verificare l'esistenza di principi di precauzione ed azione preventiva, analoghi a quelli che in forza del Trattato si applicano all'azione delle autorità comunitarie. In dottrina, F. Bruno, *Il principio di precauzione*, cit., p. 571.

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto: Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso la tracciabilità di filiera.

L'art. 7 del regolamento 178/2002/CE<sup>44</sup>, attinente la sicurezza alimentare, individua le condizioni in cui il principio di precauzione deve operare e quindi il senso medesimo della funzionalità del principio in questa materia<sup>45</sup>. Esso discende dall'applicazione alla problematica relativa alla tutela della salute umana e alla distinzione tra "rischio" e "incertezza" già nota in altri ambiti scientifici<sup>46</sup>. Invero il principio di precauzione esorta l'avanzamento della frontiera della prevenzione dei danni in quanto permette che si prendano in considerazione anche ipotesi in cui, "in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, da un lato emerge la semplice possibilità di effetti dannosi per la salute, dall'altro sussista una situazione di incertezza sul piano scientifico"<sup>47</sup>. Su ciò si fonda la possibilità di adottare misure cautelari concrete volte alla gestione dei rischi, misure che si rivelino necessarie a garantire un elevato livello di tutela della salute. Esse devono essere proporzionate e limitare il commercio nei limiti necessari per la tutela della salute<sup>48</sup>.

Secondo la dottrina il rapporto tra rintracciabilità e principio di precauzione non è un legame privilegiato<sup>49</sup>. L'adozione delle misure precauzionali possono essere funzionali solo eventualmente, cioè quando l'adozione delle stesse non sia scientificamente accertata come necessaria, ma solo suggerita come opportuna, in conseguenza della valutazione delle informazioni disponibili in una situazione di incertezza sul piano scientifico<sup>50</sup>. Il "considerando" n. 28 del regolamento CE 178/2002 afferma che se la rintracciabilità dei prodotti deve servire "a poter procedere a ritiri mirati e precisi o fornire informazioni ai consumatori o ai funzionari responsabili dei controlli, evitando così disagi più estesi e ingiustificati quando la sicurezza degli alimenti sia in pericolo", essa si rivela essere uno strumento generale e non semplicemente precauzionale<sup>51</sup>. Inoltre, occorre vagliare che, ai sensi dell'art. 14 del reg. CE 178/02, la conformità di un alimento alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non esclude l'applicazione di appropriati provvedimenti restrittivi, fino al limite "di disporre il ritiro dal mercato anche in quei casi in cui vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio"<sup>52</sup>. L'utilizzo della formula vaga "motivi di sospettare" configura l'adozione di una norma in bianco onde permetterne l'uso in senso precauzionale, ossia quale "sinonimo di

---

<sup>44</sup> Supra §6.3.

<sup>45</sup> V. Rubino, *La giurisprudenza della Corte di giustizia CE fra "precauzione" e "proporzionalità": note a margine della sentenza F.lli Bellio*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, p. 518.

<sup>46</sup> M. M. Benozzo, *I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità (Regolamento CE n. 178/2002)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2003, p. 211.

<sup>47</sup> A. Jannarelli, *Campo di applicazione e definizioni*, in *La sicurezza alimentare in Europa*, cit., p. 137.

<sup>48</sup> con la collegata possibilità di riesame entro un periodo ragionevole (A. Jannarelli, *Ult. op. loc. cit.*).

<sup>49</sup> P. Borghi, *Tracciabilità e precauzione*, cit., p. 104.

<sup>50</sup> Nelle ipotesi normali, tali sistemi possono operare in vista dell'adozione di misure sanitarie sia preventive, sia successive all'emergere di un rischio scientificamente certo, "e ci sarebbe ben poco di precauzionale in tutto ciò (P. Borghi, *Ult. op. loc. cit.*).

<sup>51</sup> P. Borghi, *Ult. op. loc. cit.*

<sup>52</sup> P. Borghi, *Ult. op. loc. cit.*

possibilità di effetti dannosi per la salute individuata in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, e malgrado permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico<sup>53</sup>. Dalla lettura in combinato disposto tra l'art. 7 e l'art. 14 del regolamento 178/2002 si evince che la misura precauzionale applicabile tipica è il provvedimento di ritiro temporaneo dal mercato. Questa è indubbiamente una delle essenziali funzioni della rintracciabilità, vale a dire il reperimento in tempi celeri sul mercato del prodotto a rischio e la sicura distinzione da quelli privi di rischi grazie al percorso della filiera incriminata. Tuttavia si tratta di una connotazione non precauzionale, ma posteriore all'immissione nel mercato del prodotto<sup>54</sup>.

Altra dottrina, invece, contrasta questa ricostruzione sostenendo che la rintracciabilità di filiera va implementata quale un obbligo orizzontale nel quadro della libera circolazione delle merci e come misura di tutela delle imprese, quando, rendendosi necessario richiamare partite di prodotto attraverso di essa, si possono contenere i ritiri alle sole merci effettivamente interessate alla contaminazione o non conformi con i parametri di igiene e sicurezza stabiliti<sup>55</sup>. Secondo tale dottrina, la ratio della rintracciabilità di filiera andrebbe colta nella circostanza che essa non è un norma di sicurezza alimentare, ma una misura di gestione del rischio, la quale interviene "solo quando si determini una situazione di crisi alimentare come strumento per migliorare i tempi di reazione e per identificare con maggiore precisione la fonte del pericolo"<sup>56</sup>.

Il principio di precauzione e la rintracciabilità di filiera trovano un giusto equilibrio, a parere di chi scrive, nella metodologia dell'HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Point*)<sup>57</sup>. L'HACCP si concentra sul controllo dei rischi della produzione e dei singoli passaggi della materia prima, dalla sua

---

<sup>53</sup> Ciò in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio, ai sensi dell'art. 7 del citato regolamento (P. Borghi, *Ult. op. loc. cit.*).

<sup>54</sup> P. Borghi, *Op. cit.*, p. 105.

<sup>55</sup> V. Rubino, *La rintracciabilità di filiera alla scadenza del 1° gennaio*, in *Alimenta*, 2004, p.

237

<sup>56</sup> V. Rubino, *Op. cit.*, p. 237.

<sup>57</sup> L'abbinamento della rintracciabilità di filiera all'HACCP può essere fonte di difficoltà per l'effettiva riuscita della strategia di sicurezza alimentare. Il sistema HACCP dovrebbe rendere possibile l'attuazione della trasparenza *from farm to plate*. La gestione della produzione di un alimento deve risultare trasparente all'interno dell'intero percorso produttivo. Tuttavia, al momento, ciò costituisce solamente un'intenzione, in quanto, a causa della mancanza dell'obbligo di etichettare i prodotti agricoli della produzione primaria, le imprese agricole non sono sottoposte neanche all'obbligo dell'HACCP. Ai sensi del regolamento CE/852/2004 (che ha abrogato la precedente disciplina dell'igiene in generale) espressamente esime ancora dall'obbligo HACCP la produzione primaria, ma avverte che la politica comunitaria va nella direzione dell'estensione dell'autocontrollo all'intera produzione alimentare e perciò ne raccomanda l'adozione volontaria (reg. CE n. 852/2004, considerando nn. 11, 14 e 15, nonché art.4). Nelle intenzioni del legislatore comunitario il coordinamento della disciplina della rintracciabilità e dell'HACCP dovrebbe fornire un certo grado di garanzia del prodotto, in quanto da un lato l'HACCP comporta l'obbligo aziendale di provvedere alla gestione delle prescrizioni igieniche, mentre dall'altro la rintracciabilità ha il compito di far conoscere l'origine e l'identificabilità dei prodotti. In conseguenza di ciò i due strumenti dovrebbero potenziarsi a vicenda. Emergerebbe, però, che il legislatore europeo mostri la meta da raggiungere come se fosse già stata conseguita, senza considerare nella dovuta misura il problema dei costi necessaria all'attuazione della politica comunitaria, soprattutto a carico delle piccole e medie imprese

acquisizione alla vendita del prodotto finito<sup>58</sup>. Esso consente la sinergia fra le regole interne delle aziende produttrici/trasformatrici e le regole di filiera potenziando l'aspetto relativo all'igiene dei prodotti alimentari<sup>59</sup>. Essa conosce delle evidenti criticità nella sua attuazione resa obbligatoria dal Regolamento CE 178/2002 a partire dal 1 gennaio 2005. Si evidenziano problemi realizzativi sia sotto il profilo geografico, sia sotto il profilo concernente le diverse filiere alimentari. Tali criticità hanno reso disomogenea l'esecuzione, sia per problemi di formazione degli operatori, sia per la mentalità degli operatori ancora legata all'idea di un controllo repressivo sul prodotto finale, rispetto all'accettazione dell'idea innovativa del controllo sull'intero processo produttivo<sup>60</sup>. In questo ambito, attraverso la connessione e l'orientamento delle strategie di sicurezza alimentare, la legislazione regionale può offrire un contributo di armonizzazione e miglioramento sul territorio dei menzionati strumenti. In tale modo sarebbe cura degli enti locali, più radicati sul territorio, sopperire alle lacune di concreta tutela del consumatore conseguenti ai problemi attuativi delle normative in materia.

#### §.5 *La rintracciabilità di filiera, la sicurezza alimentare e il diritto internazionale privato: le esperienze del Codex Alimentarius e dell'Accordo SPS.*

Le fonti normative del diritto alimentare sono multilivello: nazionale e sopranazionale; esse dispongono previsioni in materia di sicurezza alimentare. Una delle fonti più risalenti e autorevoli a livello internazionale è il *Codex Alimentarius*<sup>61</sup>. Esso venne promosso nel 1963, quando la FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura) e l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) crearono una commissione ad hoc cui partecipavano gli Stati membri delle due organizzazioni. L'Italia ha aderito al *Codex Alimentarius* a partire dal 1965<sup>62</sup>.

Il *Codex Alimentarius* è una raccolta di norme che stabiliscono gli standard internazionali in materia di alimenti validi per prodotti finiti, semilavorati, materie prime e prodotti destinati alla distribuzione ai consumatori. Lo scopo è di proteggere la salute dei consumatori e assicurare pratiche leali nel commercio di prodotti alimentari. Esso comprende previsioni normative sul rispetto dell'igiene dei cibi, degli additivi dei residui chimici dei pesticidi e di altri contaminanti, sull'etichettatura e sulla presentazione degli alimenti, sui metodi

---

<sup>58</sup> Il sistema di controllo HACCP è stato posto in essere con la Direttiva 93/43/CEE, recepita nell'ordinamento italiano con il D. Lgs. 155/97.

<sup>59</sup> Sirsi, *Op. cit.*, p.270.

<sup>60</sup> AA. VV., (G. Formato, P. Amadei, G. De Angelis, G. Loffredo, G. Casotti, V. Prosciutti, M. Sigismondi, G. Muratore), *Autocontrollo aziendale e controllo ufficiale degli alimenti di origine animale: due sistemi a confronto*, in *Alimenta*, 2004, p. 13.

<sup>61</sup> La dottrina sul tema è assai copiosa, si citano, a titolo esemplificativo: H. M. Wehr, *Updates on Issues before the Codex Alimentarius*, 52 Food & Drug L.J. 531 (1997), p. 531; L. Sikes, *FDA's Consideration Of Codex Alimentarius Standards In Light Of International Trade Agreements*, 53 Food & Drug L.J. 327 (1998), p. 327; A. A. Ostrovsky, *The New Codex Alimentarius Commission Standards For Food Created With Modern Biotechnology: Implications For The Ec Gmo Framework's Compliance With The SPS Agreement*, 25 Mich. J. Int'l L. 813, (2004), p. 818.

<sup>62</sup> M. Berri, G. N. Carugno, W. Mazzitti, *Che cosa è il Codex Alimentarius*, in *Riv. dir. agrario*, 1992, II., p. 140.

di analisi del rischio e sulla campionatura<sup>63</sup>. Il *Codex Alimentarius* include previsioni di natura consultiva nella forma, nelle linee guida e nelle raccomandazioni onde pervenire al raggiungimento di un certo livello di armonizzazione.

I principi cardine del *Codex* possono essere riassunti come segue. L'art. 1 della Prima Sezione stabilisce con formule assai vaghe, quali sono i propositi del *Codex*, nello specifico: "(a) proteggere la salute dei consumatori ed assicurare pratiche leali nel commercio di prodotti alimentari; (b) promuovere il coordinamento delle normative in materia alimentare approvate da organizzazioni internazionali governative e non governative; (c) stabilire una priorità e prendere l'iniziativa nei lavori preparatori dei progetti normativi, con l'intermediazione e l'aiuto delle organizzazioni competenti; (d) mettere a punto le norme predisposte come indicato nel paragrafo (c) e, dopo la loro accettazione da parte dei governi, pubblicarle nel *Codex Alimentarius*, sia quali norme regionali, sia quali norme mondiali, insieme alle norme internazionali già messe a punto da altre organizzazioni come menzionato dal paragrafo (b), ogni volta che sarà possibile; (e) dopo uno studio appropriato, modificare le norme già pubblicate alla luce della situazione"<sup>64</sup>.

Il compito delle norme del *Codex* è di fissare, sulla base di criteri oggettivi e di specifici metodi, le qualità che si esigono dagli alimenti esattamente come sono proposti al consumatore finale<sup>65</sup>.

Nel *Codex Alimentarius* la tracciabilità di filiera è formalmente considerata uno strumento della sicurezza alimentare<sup>66</sup> per l'attribuzione della giusta porzione di responsabilità spettante a ciascun produttore. Nel *Codex Alimentarius* è presente un tentativo di dare una definizione esaustiva di tracciabilità, ovvero secondo il testo ufficiale inglese: *Traceability/product tracing: the ability to follow the movement of a food through specified stage(s) of production*,

---

<sup>63</sup> Principi generali del *Codex Alimentarius*, Obiettivi e scopi, 15° Manuale procedurale, p. 31.

<sup>64</sup> (a) *protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire; (b) promouvoir la coordination de tous les travaux en matière de norms alimentaires entrepris par des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales; (c) établir un ordre de priorité et prendre l'initiative et la conduite du travail de préparation des projets de normes, par l'intermédiaire des organisations compétentes et avec leur aide; (d) mettre au point les normes préparées comme indiqué au paragraphe c) et, après leur acceptation par les gouvernements, les publier dans un Codex Alimentarius, soit comme normes régionales soit comme normes mondiales, ensemble avec les normes internationales déjà mises au point par d'autres organismes comme mentionné au paragraphe b) ci-dessus, chaque fois que cela sera possible; (e) après une étude appropriée, modifier les normes déjà publiées, à la lumière de la situation.* (*Codex Alimentarius*, Art. 1 della Quindicesima Edizione del Manuale procedurale, quella corrente, consultata on line sul sito Internet [ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/ProcManuals/Manual\\_15f.pdf](ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/ProcManuals/Manual_15f.pdf) in data 15 febbraio 2006).

<sup>65</sup> Come stabilito anche dalle strategie adottate dalla Commissione del *Codex Alimentarius* per il quadriennio 2003 – 2007 (*Codex Alimentarius Commission STRATEGIC FRAMEWORK 2003-2007*, consultato sul sito Internet <http://ftp.fao.org/docrep/fao/004/y2361e/y2361e00.pdf>).

<sup>66</sup> La sicurezza alimentare viene elevata dal *Codex Alimentarius* quale parametro di valutazione applicabile dalle Commissioni del *Codex* nella redazione della normativa consultiva, insieme a "*nutrition, consumer protection and food analysis* (Principi generali del *Codex Alimentarius*, Obiettivi e scopi, 15° Manuale procedurale, cit., p. 47).

*processing and distribution*<sup>67</sup>. I testi del *Codex Alimentarius*, quindi, qualificano la tracciabilità di filiera quale la capacità di seguire i movimenti degli alimenti durante le diverse fasi della produzione. È stata fatta una precisa scelta terminologica al fine di lasciare aperte le possibilità di specificare successivamente modalità ed operatori incaricati del controllo dell'attuazione del procedimento. In linea con questa politica linguistica è stato deliberatamente stabilito di non utilizzare le voci verbali inglesi che indicano l'azione di "tracciare"<sup>68</sup>, onde lasciare maggiore spazio alla trasposizione dei concetti nelle implementazioni nazionali delle disposizioni. Va altresì segnalato che il *Report* del *Codex* fa una distinzione tra i prodotti destinati all'alimentazione umana, a cui è diretta questa disposizione, e gli alimenti destinati invece all'alimentazione animale. Questo scarto, accettato ad un fine di risparmio, sia in costi sia in energie, tuttavia lascia uno spazio di ignoranza ingiustificabile, soprattutto alla luce dell'esperienza acquisita con la vicenda dell'encefalopatia bovina spongiforme. Un *black hole* di questo genere di conoscenza rende vane le successive strategie di tracciabilità del percorso produttivo degli alimenti. La flessibilità invocata dalla Commissione acuisce lo scontro tra le esigenze di tutela della salute, particolarmente sentite dai rappresentanti europei, portatori di interessi contrapposti alla politica di sviluppo ed impiego degli organismi geneticamente modificati propugnati dai membri statunitensi<sup>69</sup>. Tale flessibilità dovrebbe consentire il raggiungimento di un compromesso accettabile dalle parti, tuttavia parrebbe rendere non particolarmente incisive in concreto le disposizioni sulla tracciabilità<sup>70</sup>. In questo contesto, le strategie relative alla tracciabilità di filiera andrebbero

---

<sup>67</sup> ALINORM 04/27/33A, *Report of the Twentieth Session of the Codex Committee on General Principles, Paris, France, 3 - 7 May 2004*, p. 10, consultato sul sito [www.codexalimentarius.net](http://www.codexalimentarius.net). Questa definizione è stata proposta per l'approvazione finale durante la 27° sessione della Commissione per l'adozione della medesima nel Manuale Procedurale, ivi approvata e inserita nelle definizioni del 15° *Procedural Manual*. Nelle diverse Commissioni del *Codex Alimentarius*, (in particolare nelle sessioni di lavoro delle seguenti Commissioni: CCAF (*Coordinating Committee for Africa*), CCFH (*Codex Committee on Food Hygiene*) CCFICS (*Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems*); CCFL (*Codex Committee on Food Labelling*) e CCGP (*Codex Committee on General Principles*) il dibattito sulla definizione unitaria di tracciabilità è stato molto vivace e l'obiettivo era di evitare che si proponessero interpretazioni divergenti. Onde ricostruire il dibattito, tra i diversi contributi si ricordano i più significativi precedenti a quello del 2004: il documento della Segreteria del *Codex* ALINORM 01/21 Part IV Add 1; il documento preparato dalla Francia sulla tracciabilità degli OGM: CX/ FBT CRD 3; il *background paper* su *food labelling and traceability* preparato dal Canada, CX/FL 02/2 - Add 1; i paragrafi 53/68 del rapporto della decima sessione del CCFCS - CL 2002/8 FICS aprile 2002 e la sessione del comitato esecutivo del CX/AF febbraio 2003 (E. Sirsi, *Op. cit.*, p. 267).

<sup>68</sup> Specificamente nelle due sfumature di *to trace* e *to track* (*Report*, cit., p. 10).

<sup>69</sup> I delegati degli USA misero in evidenza che la tracciabilità in sé non si prefigura come un sistema di intervento preventivo, ma di predisposizione preventiva delle condizioni che consentano un intervento mirato ed efficace nel caso di pericolo conclamato. L'amministrazione USA riteneva ingiustificata l'adozione di un obbligo generalizzato di tracciabilità, pur ritenendo le procedure di rintracciabilità (*traceback*) necessarie per bloccare la vendita e la distribuzione dei cibi contaminati e a prevenire ulteriori esposizioni all'infezione (E. Sirsi, *Op. cit.*, p. 267).

<sup>70</sup> E. Sirsi, *Op. cit.*, p. 268. L'autrice evidenzia come gli obiettivi dei delegati europei ed americani siano differenti: se da un lato gli europei sono interessati a delineare uno strumento utilizzabile per diversi fini, gli statunitensi invece sono concentrati esclusivamente sulla tutela della salute e sui costi necessari all'attuazione di queste procedure una volta che venissero rese obbligatorie.

coordinate con quelle relative al *labeling*, ovvero l'etichettatura, anche se questa attiene ad un concetto differente da quello della prima, ovvero con la specifica indicazione non dei percorsi produttivi, ma dell'indicazione degli ingredienti e il valore nutritivo ovvero energetico degli alimenti.

Sempre sul piano internazionale la *food safety* è trattata anche dall'importante *Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie*" (o Accordo SPS)<sup>71</sup>, facenti parte del complesso degli accordi istitutivi del WTO, il *World Trade Organization*<sup>72</sup>. L'Accordo SPS si propone<sup>73</sup> di proteggere la vita e la salute umana, animale e vegetale adattando codesti bisogni con quello di "evitare qualsiasi distorsione del commercio internazionale, attraverso un sistema di regole che consentano l'applicazione di tali misure ai soli casi di reali esigenze di tutela della salute e della vita umana, vegetale e animale, distinguendo fra motivazione sanitarie vere e protezionismo dissimulato"<sup>74</sup>. Anche questo trattato, molto importante per il ruolo che ricopre nella gestione delle controversie del commercio internazionale di prodotti agricoli, non si occupa direttamente della tracciabilità di filiera, ma del principio di "necessità scientifica" delle misure fitosanitarie<sup>75</sup>. Nello specifico, una misura fitosanitaria, anche qualora non fosse armonizzata in uno degli Stati coinvolti nel rapporto commerciale, è da ritenersi ammissibile ai sensi dell'Accordo SPS, il quale alla nota dell'art 3 afferma che: "*there is a scientific justification if, on the basis of an examination and evaluation of available scientific information in conformity with the relevant provisions of this Agreement, a Member determines that the relevant international standards, guidelines or recommendations are not sufficient to achieve its appropriate level of sanitary or phytosanitary protection*". La citata nota pone in evidenza quale sia il problema di ardua soluzione, ovvero la qualificazione dell'*appropriate level*, considerate le incertezze che attraversano la comunità scientifica, anche se si fa riferimento a quella che è comunemente riconosciuta quale la miglior scienza". Ulteriormente, qualora il termine di paragone fosse dato da ciò che è "appropriato" secondo le libere scelte dello Stato contraente l'applicazione della norma risulta essere ardua, se non impossibile, a meno che

---

<sup>71</sup> Il "*WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)*" sono consultabili Internet: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm). In dottrina, AA. VV. (T. P. Steward, D. S. Johanson), *The Sps Agreement Of The World Trade Organization And The International Trade Of Dairy Products*, 54 Food & Drug L.J. 55 (1999), p. 56; D. G. Victor, *The Sanitary And Phytosanitary Agreement Of The World Trade Organization: An Assessment After Five Years*, 32 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 865, 2000, p. 873; K. C. Kennedy, *Resolving International Sanitary And Phytosanitary Disputes In The Wto: Lessons And Future Directions*, 55 Food & Drug L.J. 81, 2000, p. 83; R. Neugebauer, *Fine-Tuning WTO Jurisprudence And The SPS Agreement: Lessons From The Beef Hormone Case*, 31 Law & Pol'y Int'l Bus. 1255, 2000, p. 1256; AA. VV., (T. E. Josling, D. Roberts, D. Orden), *Food Regulation and Trade. Toward a Safe and Open Global System*, Washington, 2004, p. 40; D. Miljkovic, *Sanitary and Phytosanitary Measures in International Trade: Policy Considerations vs. Economic Reasoning*, in *International Journal of Consumer Studies*, 2005, p. 283.

<sup>72</sup> P. Borghi, *Op. cit.*, p. 457.

<sup>73</sup> Cfr. la premessa, l'art.2 e l'Allegato A

<sup>74</sup> P. Borghi, *Ult. op. loc. cit.*, T. E. Josling, *Op. cit.*

<sup>75</sup> V. Rubino, *La giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit., p. 513; P. Quintillan, *Free Trade, Public Health Protection and Consumer Information in the European and WTO context*, in *Journal of World Trade*, 1999, p. 147.

non la si interpreti in senso estensivo, come nella realtà accade<sup>76</sup>. Risulterebbe chiaro quindi, che nel contesto dell'Accordo SPS, alla tracciabilità di filiera non viene riconosciuto alcun ruolo, come invece accade al principio di precauzione e le problematiche ad esso connesse<sup>77</sup>.

In questo preciso settore apparentemente non parrebbe esserci dubbio che possa sussistere la possibilità di intervento della normativa regionale. Essa potrebbe desumersi dalla lettura dell'art. 117 della Costituzione secondo cui al terzo comma afferma che "sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero". Di questa specifica area del commercio apparterrebbero sia il *Codex Alimentarius*, sia gli accordi SPS, i quali hanno tra i loro scopi l'abbattimento delle barriere doganali tra gli Stati e la creazione di eque condizioni di mercato. Il dettato costituzionale prosegue al quarto comma del medesimo articolo affermando che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Tuttavia, a parere di chi scrive, non è possibile sostenere che esista uno spazio libero esclusivo per la potestà normativa regionale per la tracciabilità di filiera in ordine all'incremento dello sviluppo del commercio estero, secondo i principi ispiratori del *Codex Alimentarius* e degli Accordi SPS. In realtà la gerarchia delle fonti in tema di tracciabilità di filiera è più complessa, perché questa materia, come è stato già accennato, rientra nei quadri definitivi della sicurezza alimentare, la quale è materia concorrente nella normativa nazionale e comunitaria, in quanto materia cd. "comunitarizzata"<sup>78</sup>. Certa dottrina addirittura sostiene che le politiche di sicurezza alimentare sono di appannaggio esclusivo delle politiche comunitarie onde affrontare in modo omogeneo temi sensibili quali la tutela del consumatore, il diritto di questo ad una corretta informazione<sup>79</sup> e la sicurezza alimentare<sup>80</sup>. Ne conseguirebbe che la politica legislativa di fonte regionale debba adeguarsi alle direzioni indicate dal diritto comunitario.

### §.6.1 La rintracciabilità di filiera e il Libro Bianco sulla sicurezza alimentare..

Nonostante le politiche di prevenzione, trasparenza e tutela della sicurezza alimentare e di protezione del consumatore, i consumatori europei percepiscono

---

<sup>76</sup> P. Borghi, *Op. cit.*, p. 459.

<sup>77</sup> Onde evitare che il livello di sicurezza sanitaria ritenuto "appropriato" dallo Stato importatore possa venire definito da questo esclusivamente su base soggettiva, senza giustificazione scientifica, per scopi esclusivamente protezionistici contro le importazioni e non di tutela sanitaria. La determinazione del livello di sicurezza richiesto ad un prodotto viene ritenuta legittima dall'Accordo SPS solo se le misure che si pretendono applicabili sono "necessarie" per la sicurezza alimentare con minor distorsione del commercio come stabilito dall'art. 5.6. dell'Accordo "SPS" nota, n. 3: "*a measure is not more trade-restrictive than required unless there is another measure, reasonably available taking into account technical and economic feasibility, that achieves the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection and is significantly less restrictive to trade*" (P. Borghi, *Op. cit.*, p. 462).

<sup>78</sup> Sulle materie "comunitarizzate" si veda, P. Marsocci, *Le prospettive di Stato e regioni tra unità e autonomia*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, Vol. II, p. 574.

<sup>79</sup> G. Nicolini, *Prodotto alimentare*, cit., p. 88.

<sup>80</sup> F. Rossi dal Pozzo, "*Trattato costituzionale e riforma della Politica Agricola Comune*", in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 861; L. Costato, *Dalla PAC al diritto alimentare europeo*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 873.

tuttora un elevato rischio in tema di garanzia e genuinità degli alimenti<sup>81</sup>. Ricostruendo a ritroso il percorso normativo e tecnico – scientifico in materia, è possibile affermare che il primo grande allarme in tema di sicurezza alimentare si è verificato a seguito dei numerosi e gravi scandali occorsi all'interno dell'Unione Europea tra i quali il già ricordato il caso dell'encefalopatia bovina spongiforme (*Bovine Spongiform Encephalopathy*), conosciuta come BSE. Lo scandalo della BSE è stato acuito dal fatto che la malattia si è rapidamente diffusa nell'Unione Europea grazie alla libera circolazione delle merci negli Stati membri<sup>82</sup>. Un segnale istituzionale arrivò dalla Commissione Europea<sup>83</sup>, la quale prima pubblicò un Libro Verde<sup>84</sup> sui principi generali della legislazione

---

<sup>81</sup> A questo proposito si rinvia al rapporto dell'Eurobarometro Report n. 238, *Risk Issues*, pubblicato nel febbraio 2006, consultato in data 13 marzo 2006 e disponibile sul sito [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>82</sup> P. Borghi, *Op. cit.*, p. 453.

<sup>83</sup> nella persona di Jacques Santer che rispondendo dinanzi al Parlamento europeo in data 18 febbraio 1997, ammetteva il disorientamento delle istituzioni europee di fronte al problema e proponeva un approccio completamente differente, alla domanda “la Commissione ha affrontato il problema in maniera giusta?”, il Presidente della Commissione europea affermava: “Devo convenire sul fatto che il funzionamento dei servizi ha lasciato a desiderare, anche nel periodo della Commissione attuale. Sono d'accordo con la relazione quando lamenta la mancanza di controlli specifici sulla BSE tra il 1990 e il 1994 quali che siano le ragioni che l'hanno determinata. Sono sorpreso dal modo in cui sono stati gestiti i comitati scientifici: mancanza di trasparenza, di coordinamento, di rigore. Come ha rivelato la vostra relazione, c'è un'urgente necessità di rivedere l'organizzazione e il funzionamento dei servizi nonché, più in generale, meccanismi con cui vengono preparate e prese le decisioni. Il lavoro che avete svolto ci offre la possibilità di farlo in maniera approfondita” (Discorso pronunciato da Jacques Santer, presidente della Commissione europea, dinanzi al Parlamento europeo il 18 febbraio 1997, consultato sul sito Internet [http://europa.eu.int/comm/food/fs/bse/bse03\\_it.html](http://europa.eu.int/comm/food/fs/bse/bse03_it.html), e la allegata “Relazione Consolidata Finale destinata alla Commissione temporanea del Parlamento europeo incaricata di verificare il seguito dato alle raccomandazioni concernenti l'ESB”, consultata sul sito [http://europa.eu.int/comm/food/fs/bse/bse03-fin\\_it.pdf](http://europa.eu.int/comm/food/fs/bse/bse03-fin_it.pdf), entrambe consultate in data 1 febbraio 2006).

<sup>84</sup> Com (987) 176 del 30 aprile 1987. Il Libro Verde, in particolare, si rivolgeva al pubblico consumatori, dei produttori, dei trasformatori e dei commercianti, chiedendo loro “in che misura le azioni volte a garantire l'indipendenza, l'obiettività, l'equivalenza e l'efficacia dei sistemi di sorveglianza e d'ispezione” raggiungessero “il loro scopo, ovvero garantire un approvvigionamento di prodotti alimentari inoffensivi, e infine in che modo la legislazione dei prodotti alimentari potrebbe essere elaborata in futuro, in modo da far sì che il quadro giuridico comprenda l'intera catena alimentare, secondo il principio “dai campi al vostro piatto”. Obiettivi della Commissione, in tema di legislazione comunitaria dei prodotti alimentari, erano: “garantire un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e degli altri interessi dei consumatori; garantire la libera circolazione delle merci nel mercato interno; garantire che le disposizioni legislative si basino innanzitutto su conoscenze scientifiche e su una valutazione dei rischi; garantire la competitività dell'industria europea e migliorare le sue possibilità di esportazione; rinviare la responsabilità primaria della sicurezza dei prodotti alimentari ai produttori, ai trasformatori e ai fornitori”. Al fine di raggiungere gli individuati obiettivi, la Commissione faceva pubblico appello di riflessione sugli argomenti che seguono, ovvero la possibilità di e applicare alla produzione agricola e all'industria agroalimentare le stesse regole generali, nonostante le differenze esistenti fra i due settori; l'eventuale necessità dell'estensione alla produzione agricola primaria il principio della responsabilità del produttore per i prodotti difettosi; la modalità di applicazione in ottimale il principio di sussidiarietà alla legislazione dei prodotti alimentari; l'eventuale necessità dell'introduzione di nuove definizioni nella legislazione quali una definizione europea di “prodotti alimentari”; il miglioramento della marchiatura ed etichettatura, in modo tale che esse “non siano piene di dettagli inutili, pur essendo sicuri che contengano tutte le informazioni utili al consumatore”.

europea in materia di sicurezza alimentare<sup>85</sup>. Dando seguito al Libro verde della Commissione sui principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea (COM (97) 176 def.) e alle successive consultazioni, è scopo del Libro Bianco<sup>86</sup> formare un nuovo quadro giuridico che coinvolga l'intera catena alimentare, stabilire un elevato livello di protezione della salute dei consumatori e attribuire in modo certo la responsabilità primaria di una produzione alimentare sicura, dai produttori alle industrie, dalla materia prima al prodotto finito. Un passo evolutivo nel senso riconosciuto dallo stesso Libro Bianco riguarda l'effettiva tracciabilità dei prodotti lungo tutta la "catena alimentare"<sup>87</sup>, a questo proposito l'utilizzo di pareri scientifici avalla la politica di sicurezza alimentare insieme al ricorso al principio di precauzione<sup>88</sup>. Le prescrizioni del Libro Bianco si fondano sull'esperienza accumulata dal servizio ispettivo della Commissione. Questa ha evidenziato notevoli divergenze di applicazione della normativa comunitaria. Il Libro Bianco ha inteso ribaltare tale situazione rendendo maggiormente trasparenti i controlli sulla politica di sicurezza alimentare con lo scopo di accrescere la fiducia dei consumatori nella genuinità dei prodotti e nella validità delle procedure di controllo sulla catena alimentare onde migliorare la competitività e la trasparenza nel mercato interno<sup>89</sup>. Detti fattori esigono che l'approccio alla sicurezza alimentare sia

---

<sup>85</sup> AA. VV. (L. Costato, S. Bolognini), *Note introduttive alla Sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2003, p. 117.

<sup>86</sup> Pubblicato nella G. U. C. E del 1 febbraio 2002, p. 1 e ss. In dottrina, G. Sgarbanti, *I principi generali della legislazione alimentare e il suo adeguamento alle norme internazionali*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, cit., p. 481; AA. VV. (L. Costato, S. Bolognini, *Op. cit.*), p. 118. Il Libro Bianco si prende quale compito la definizione dei ruoli di tutti i partecipanti alla catena alimentare, ovvero produttori di mangimi, agricoltori e produttori/operatori del settore alimentare, nonché le autorità competenti negli Stati membri e nei paesi terzi, la Commissione ed i consumatori. Inoltre, i produttori di mangimi, gli agricoltori e gli operatori dell'alimentare hanno la responsabilità primaria per quanto concerne la sicurezza degli alimenti; mentre le autorità competenti hanno funzioni di monitoraggio e devono far rispettare dette responsabilità ponendo in atto sistemi nazionali di controllo e di sorveglianza. Dal canto suo, la Commissione si concentra sulla valutazione della capacità che hanno le autorità competenti di porre in atto tali sistemi per il tramite di audizioni e ispezioni a livello nazionale. Anche i consumatori devono rendersi conto che sono responsabili dell'adeguata conservazione, manipolazione e cottura degli alimenti. In tal modo la politica "dai campi alla tavola" che copre tutti i settori della catena alimentare, compresa la produzione dei mangimi, la produzione primaria, la lavorazione degli alimenti, l'immagazzinamento, il trasporto e la vendita al dettaglio verrà attuata sistematicamente e in modo coerente (Libro Bianco, cit.).

<sup>87</sup> Questa è la traduzione utilizzata nella versione italiana del termine inglese "chain". Per quanto riguarda il delicato settore dei mangimi, questione posta in evidenza proprio dalla crisi della BSE e dei polli alla diossina, il Libro Bianco assicura che vengano prese azioni di controllo sull'uso esclusivo di materiali idonei e che l'utilizzo di additivi sia controllato nel modo più efficace possibile. Nella stessa direzione si orienta il controllo sugli additivi alimentari e sul miglioramento dei controlli sui c.d. "nuovi alimenti" di derivazione geneticamente modificata (*Libro Bianco*, cit., p. 4).

<sup>88</sup> *Supra* §4.

<sup>89</sup> Afferma il White Paper: "La catena della produzione alimentare sta diventando sempre più complessa. Ciascun anello di tale catena deve essere altrettanto forte degli altri se si vuole che la salute dei consumatori venga adeguatamente protetta. Detto principio deve valere indipendentemente dal fatto che gli alimenti vengano prodotti nella Comunità europea o importati da paesi terzi. Una politica efficace di sicurezza alimentare deve riconoscere la natura interrelata della produzione alimentare. Questa richiede la valutazione e il monitoraggio dei rischi che possono derivare alla salute dei consumatori dalle materie prime, dalle prassi agricole

innanzitutto completo, integrato e comune e debba avvenire a livello comunitario per la complessità delle prospettive coinvolte, nel rispetto del principio di sussidiarietà<sup>90</sup>. Il compito dell'adeguamento degli ordinamenti interni è a carico degli organi nazionali degli Stati membri<sup>91</sup>.

Il principio ispiratore del Libro bianco è che la politica della sicurezza alimentare deve basarsi su un approccio completo e integrato. Per attuare efficacemente una simile politica alimentare è opportuna l'introduzione della rintracciabilità dei percorsi dei mangimi e degli alimenti nonché dei loro ingredienti<sup>92</sup>. A questo proposito servono strumenti per governare la gestione

---

e dalla lavorazione degli alimenti. Inoltre essa richiede un'efficace azione normativa per gestire i menzionati rischi nonché la messa in atto e la gestione di sistemi di controllo onde sorvegliare e assicurare l'attuazione delle norme a ciò predisposte. Ciascun elemento è parte di un ciclo: in tal modo, gli sviluppi della lavorazione degli alimenti possono richiedere cambiamenti delle normative vigenti, mentre il feed back fornito dai sistemi di controllo può contribuire ad identificare e a gestire i rischi esistenti e quelli emergenti. Ciascuna parte del ciclo deve funzionare adeguatamente se si vogliono realizzare gli standard più elevati possibili di sicurezza alimentare" (Libro Bianco, cit. pag. 6). Va rimarcato che i pilastri della sicurezza alimentare contenuti nel Libro Bianco sono: consulenza scientifica, raccolta ed analisi di dati, aspetti normativi e di controllo nonché informazione dei consumatori) devono costituire un insieme continuo al fine di consentire l'approccio integrato (*Libro Bianco*, p. 10).

<sup>90</sup> La funzione del principio di sussidiarietà è di stabilire quanto la Comunità può intervenire nei settori che non sono di sua esclusiva attribuzione. Esso, senza incidere sul riparto delle competenze tra Comunità e Stati membri, determina il livello al quale le attribuzioni devono essere esercitate. Il secondo comma dell'art. 5 del trattato CE, dopo aver precisato che "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà", determina i criteri in base ai quali si giustifica l'azione comunitaria. L'intervento è ritenuto ammissibile soltanto se e nella misura in cui "gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo della dimensione o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario" (P. Mengozzi, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione Europea*, Padova, 2003, p. 80; R. Rossolini, *Libera circolazione degli alimenti e tutela della salute nel diritto comunitario*, Padova, 2004, p. 95). In materia di tutela della salute umana, il principio di sussidiarietà determina, nel caso vi siano più autorità competenti ad intervenire chi debba farlo, mentre il principio di proporzionalità stabilisce come il soggetto competente debba operare. Il principio di sussidiarietà, quindi, presuppone l'esistenza di competenze concorrenti, mentre il principio di proporzionalità si applica a prescindere dalla natura concorrente od esclusiva delle attribuzioni esercitate. Risulta chiaramente dagli artt. 152 e 153 del Trattato CE che la Comunità svolga competenze esclusive nei settori della politica agricola e commerciale. Detti articoli assegnano alle istituzioni il compito di "contribuire" alla tutela della sanità pubblica e dalla protezione dei consumatori, presupponendo che anche gli Stati membri possano agire in tali materie e configurando una competenza comunitaria concorrente. Il ruolo importante del principio di sussidiarietà in materia sanitaria è stato sottolineato dalla dottrina, specie quando l'azione, a motivo delle sue dimensioni o dei suoi effetti, può essere condotta soltanto a livello comunitario (R. Rossolini, *Libera circolazione*, cit., p. 96).

<sup>91</sup> Tuttavia, il mercato interno implica che queste non siano esclusivamente responsabilità nazionali: ciascuno Stato membro è responsabile non solo nei confronti dei propri cittadini, ma di tutti i cittadini dell'UE e dei paesi terzi per quanto concerne gli alimenti prodotti sul suo territorio (*Libro bianco*, cit., p. 7).

<sup>92</sup> Tra questa vi è l'obbligo per le imprese del settore dei mangimi e degli alimenti di assicurare che vi siano procedure adeguate per ritirare i mangimi o gli alimenti dal mercato là dove si presenti un rischio per la salute dei consumatori. Gli operatori dovrebbero tenere inoltre adeguati registri dei fornitori di materie prime e di ingredienti in modo da consentire di identificare la fonte di un problema. Va ribadito tuttavia che l'identificazione chiara dei percorsi dei mangimi e degli alimenti e dei loro ingredienti è una questione complessa che deve tenere conto della specificità di diversi settori e prodotti (*Libro Bianco*, loc. cit.).

delle informazioni poiché la loro raccolta ed analisi sono elementi essenziali per un'efficiente politica di sicurezza alimentare ai fini dell'identificazione dei rischi potenziali in materia di mangimi e alimenti<sup>93</sup>.

Il Libro Bianco si presenta come un punto di arrivo ed insieme un punto di partenza<sup>94</sup>. Punto d'arrivo perché costituisce la summa dell'esperienza comunitaria in materia di sicurezza alimentare. Esso ha ben rappresentato la trasformazione delle istituzioni comunitarie da enti sopranazionali con compiti meramente economiche in soggetti in grado di mutare progressivamente e ampliare le strategie dell'azione comunitaria in questo tema. In tal senso si può considerare il Libro Bianco quale punto di partenza in quanto assegna un ruolo centrale ad un'istituzione creata ex novo quale l'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Oltre a ciò il Libro Bianco si richiama al rapporto tra disciplina del commercio internazionale in tema di prodotti alimentari<sup>95</sup> con il principio di precauzione. L'approccio al problema della sicurezza alimentare, rivela essere il punto dolente "ogni qualvolta si cerchi di conciliare tra loro le esigenze di *food safety* con quelle del commercio internazionale"<sup>96</sup>.

### §.6.2 *L'evoluzione della normativa comunitaria in tema di rintracciabilità di filiera.*

Prima che della rintracciabilità se ne occupasse il Libro Bianco del 2001, in Europa questo tema era già stato fatto proprio dal legislatore francese già a partire dagli anni '80 del Secolo scorso. Il termine "filiera" compare nei documenti di programmazione economica riguardanti il settore agricolo alimentare<sup>97</sup>. Tuttavia ancora mancava una terminologia unitaria positivamente determinata per individuare questa tematica. Come già accennato, la nozione di filiera proposta dalla dottrina francese è identificabile con l'idea della "interprofessionalità, ovvero con l'insieme dei soggetti economici che operano per la produzione di un dato bene, escludendo invece le altre tipologie di agenti – sia amministrativi, sia politici – che solitamente vengono inclusi nelle

---

<sup>93</sup> *Libro Bianco*, cit., p. 11.

<sup>94</sup> P. Borghi, *Op. cit.*, p. 453.

<sup>95</sup> Su questo punto il Libro Bianco dichiara che "la Comunità ha l'obiettivo di chiarire e rafforzare l'esistente quadro nell'ambito dell'OMC per l'uso del principio di precauzione in relazione alla sicurezza alimentare, in particolare al fine di trovare una metodologia concordata quanto al raggio di azione in virtù di tale principio (*Libro Bianco*, cit.).

<sup>96</sup> P. Borghi, *Op. cit.*, p. 454.

<sup>97</sup> Si tratta di un uso del termine volto ad individuare l'insieme dei soggetti economici operanti nelle fasi della produzione, trasformazione e commercializzazione di un determinato prodotto agricolo ovvero alimentare. Anche in questo caso non ne è mai stata enucleata una precisa definizione normativa (G. Strambi, *Op. cit.*, p. 28). A questo proposito la dottrina francese, ha constatato come il termine *filière* continui a sollevare problemi di traduzione, ma che nonostante ciò nella realtà francese con esso viene generalmente inteso quale "un sistema complesso, formato dall'insieme degli operatori economici la cui attività contribuisca alla produzione, alla trasformazione o allo smercio di un prodotto determinato fino al consumo finale e i cui interessi economici siano interdipendenti. Vi è dunque dal produttore al consumatore, una filiera del latte, una filiera della carne, etc. L'interprofessione è l'espressione giuridica della realtà economica della filiera (L. Lorvellec, *L'interprofessione in Francia*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, p. 229). Secondo questa dottrina, l'organizzazione interprofessionale può essere definita come "qualsiasi organismo di diritto privato o di diritto pubblico nel quale i partner di una filiera agroalimentare si riuniscono al fine di esercitare le prerogative giuridiche che la legge accorda loro (L. Lourvellec, *Op. cit.*; G. Strambi, *Op. cit.*, p. 29).

definizioni economiche<sup>98</sup>. Le attività interessate nella filiera risulterebbero così essere esclusivamente quelle di produzione, trasformazione, commercializzazione senza nessun riferimento a quelle a monte del processo produttivo, come quelle di trasporto o di stoccaggio o di pubblicità, di solito rientranti nelle nozioni economiche<sup>99</sup>.

Un tentativo di ampia definizione positiva della rintracciabilità è contenuto nel già nominato regolamento CE 178/2002. Si tratta di una formalizzazione di particolare significato, considerata l'importanza della fonte normativa. Secondo l'art. 3 del regolamento 178/2002 la "rintracciabilità" è "la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento<sup>100</sup>, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione". Appare evidente come sia stata recepita la definizione "economica", invece di quella giuridica, della nozione di filiera, il riferimento in particolare è alla distribuzione dei prodotti alimentari<sup>101</sup>.

La dottrina rileva come la questione della rintracciabilità posta in questi termini non riguarda l'individuazione di un metodo, ma di un obiettivo e dei relativi strumenti per raggiungerlo, oltre alla valutazione dell'efficacia di questi e l'elaborazione di ipotesi per raggiungerlo<sup>102</sup>. Oltre a ciò va sottolineato che la tracciabilità di un percorso produttivo nel settore alimentare non è una innovazione introdotta con il regolamento CE 178/2002, ma già precedentemente si era sentita l'esigenza di ricostruire il cammino produttivo degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati nei loro ingredienti<sup>103</sup>. Ci si riferisce al regolamento CE n. 50 del 10 gennaio 2000<sup>104</sup>.

---

<sup>98</sup> G. Strambi, *Op. cit.*, p. 30.

<sup>99</sup> L. Lourvellec, *Op. cit.*; G. Strambi, *Op. cit.*

<sup>100</sup> L'art. 2 del regolamento CE 178/2002 definisce l'alimento "qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani". Detta definizione è di primaria importanza, sia formale sia sostanziale, in quanto delimita l'oggetto della legislazione alimentare comunitaria e il suo ambito di incidenza (I. Canfora, *Definizione di alimento*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 148; AA.VV., (R. Streinz, L. O. Fuchs), *Lebensmittelrechtsicherheit: Die Europäische Ebene – Behörden, Kompetenz, Kontrollen*, in *ZLR*, 2002, p. 181).

<sup>101</sup> La dottrina mette in evidenza come la tracciabilità di filiera sia un problema che si pone in grado molto differente da prodotto a prodotto in termini di fattibilità e il grado con cui essa può venire realizzata dipenda da caratteristiche intrinseche ed ineliminabili di ciascuna classe merceologica, oltre alle inevitabili considerazioni inerenti ai costi ai costi dell'applicazione del sistema (P. Borghi, *Tracciabilità e precauzione: nuove (e vecchie) regole per i prodotti mediterranei nel mercato globale*, in *Agricoltura dell'area mediterranea*, cit. p. 91).

<sup>102</sup> P. Borghi, *Tracciabilità e precauzione*, cit., p. 90; V. Rubino, *La rintracciabilità di filiera*, cit., p. 237.

<sup>103</sup> Un esempio di limitata e facoltativa tracciabilità riguarda la normativa a tutela della qualità dell'olio d'oliva che trova la sua fonte nel Regolamento CEE 2568 dell'11 luglio 1991, relativo alle caratteristiche degli oli di oliva e degli oli di sansa nonché ai metodi ad essi attinenti". Questo regolamento, seppure successivamente più volte modificato, disciplina nel dettaglio l'analisi, la classificazione e la garanzia di qualità dell'olio d'oliva (P. Borghi, *Tracciabilità e precauzione*, cit., p. 97).

<sup>104</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee l'11 gennaio 2000 e concernente l'etichettatura dei prodotti e ingredienti alimentari contenenti additivi o aromi geneticamente modificati o derivati da organismi geneticamente modificati.

Altri esempi in questo senso si possono trovare nelle disposizioni relative all'etichettatura delle carni bovine, a seguito del noto e citato caso della BSE, previsto dal regolamento CE n. 1760 del 17 luglio 2000<sup>105</sup>, allo scopo di rendere conoscibile l'animale da cui la carne venduta al dettaglio proviene<sup>106</sup>. Si tratta di uno dei sistemi di rintracciabilità più completi per il tempo (e l'emergenza) in cui fu pensato, tuttavia va rilevato che esso non è integrale perché non assicura la possibilità di individuare i mangimi consumati, le malattie o altri elementi caratterizzanti la vita dell'animale tracciato<sup>107</sup>.

Precedente al regolamento 1178/2002 è la riforma del dell'organizzazione comune del mercato della pesca e dell'acquacoltura, avvenuta con il regolamento CE 104/2000 del 17 dicembre 1999<sup>108</sup>. Detta riforma ha avuto tra i suoi obiettivi dichiarati quello di migliorare la rintracciabilità dei prodotti ittici con l'obbligo, a partire dal 1 gennaio 2002, dell'etichettatura presso il punto di vendita al dettaglio, nel tentativo di diminuire le frodi sull'origine e la natura delle merci vendute<sup>109</sup>.

Nell'ottica del diritto comunitario, quindi, l'etichettatura diventa uno strumento della tracciabilità, segnando un'evoluzione delle strategie, sia giuridiche, sia di policy, atte a combattere le frodi alimentari. A questo proposito va segnalato il *Documento di lavoro del servizio della Commissione sulla tracciabilità e sull'etichettatura degli OGM e dei prodotti derivati da OGM (ENV/620/2000)*<sup>110</sup>. Dalle chiare lettere del *Documento* risulta che la tracciabilità (intesa come "rintracciabilità") viene definita quale "strumento che

---

<sup>105</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee l'11 agosto 2000 e che "istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine, e che abroga il regolamento 827/97 del Consiglio.

<sup>106</sup> Nel dettaglio il regolamento prevede che ogni Stato membro debba istituire un sistema di identificazione e registrazione dei bovini fondato su quattro strumenti chiave: a) i "marchi auricolari", per l'identificazione di ciascun bovino; b) una banca dati informatizzata statale ove vengono registrate le identità dei bovini, i loro movimenti e le aziende esistenti sul territorio; c) il c.d. "passaporto degli animali"; d) la tenuta, da parte di ciascuna azienda che detenga i bovini (esclusi i trasportatori) di un registro individuale ove siano segnate nascite, decessi e movimenti degli animali. Questo sistema dovrebbe garantire la ricostruzione a ritroso della carne acquistata attraverso l'indicazione del numero o del codice identificativo dell'animale, il Paese di provenienza e altre informazioni utili alla ricostruzione del percorso produttivo che ha coinvolto l'animale (P. Borghi, *Op. cit.*, p. 93).

<sup>107</sup> Queste informazioni, seppure possono essere ricostruite abbastanza agevolmente grazie alle notizie già annotate nei registri, non sono tuttavia garantite (P. Borghi, *Ult. op. loc. cit.*; P. Di Martino, *Rintracciabilità obbligatoria*, cit., p. 144).

<sup>108</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee il 21 gennaio 2000 e relativo all'organizzazione comune dei mercati nei settori della pesca e dell'acquacoltura.

<sup>109</sup> È l'art. 8 di questo regolamento che si occupa della tracciabilità del pesce. Il pesce, tradizionalmente, appartiene alle categorie delle cose definite dal diritto "infungibili" e ciò spiega in parte la difficoltà di segnare il percorso produttivo di ogni prodotto ittico all'interno di una filiera. A questo proposito, l'art. 8 del regolamento 2065/2001 della Commissione, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento 104/2000, stabilisce che: "le informazioni richieste per quanto riguarda la denominazione commerciale, il metodo di produzione e la zona di cattura devono essere disponibili ad ogni stadio di commercializzazione della specie interessata. Queste informazioni e la denominazione scientifica della specie cui trattasi sono fornite mediante l'etichettatura o l'imballaggio del prodotto oppure mediante un qualsiasi documento commerciale di accompagnamento della merce, compresa la fattura".

<sup>110</sup> Consultabile sul sito web [http://europa.eu.int/comm/food/fs/gmo/biotech01\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/food/fs/gmo/biotech01_en.pdf), consultato in data 2 marzo 2006.

aiuta a stabilire l'identità, la storia e l'origine di un prodotto". In conseguenza di ciò, i sistemi di rintracciabilità in uso vengono impostati su documentazione cartacea o informatizzata oppure su metodi di individuazione per mezzo di analisi. Nello specifico, il Documento afferma che "l'invio e la conservazione delle informazioni pertinenti su un certo prodotto in ciascuna fase dell'immissione in commercio consentono di rintracciare l'identità, la storia e l'origine dello stesso"<sup>111</sup>.

### §6.3. Il regolamento CE 178 del 28 gennaio 2002<sup>112</sup>.

In tema di sicurezza alimentare<sup>113</sup>, il legislatore comunitario ha adottato un approccio globale in ordine agli aspetti relativi alle tematiche della produzione primaria, di trasformazione e di destinazione al consumo<sup>114</sup>. Tale visione globale si rivela essere di grande utilità al fine di classificare il materiale normativo finora confusamente adottato all'interno delle disposizioni comunitarie, anche in relazione ad altri segmenti disciplinari delle relazioni agro-alimentari, soprattutto in tema di relazioni contrattuali che intervengono tra le parti agricole e le parti industriali, ovvero tra le parti agricole e la medesima Unione Europea<sup>115</sup>.

Questa considerevole presenza comunitaria nel settore alimentare è giustificata dalla coesistenza di due degli obiettivi fondamentali dell'azione dell'Unione: ci si riferisce al mantenimento dell'integrità del mercato interno e alla tutela della salute dei consumatori<sup>116</sup>. Sotto il punto di vista delle competenze, nel caso del mercato interno la competenza comunitaria è esclusiva e vengono concessi agli Stati membri, ai sensi dell'art. 30 del Trattato CE, ristretti margini di intervento, mentre nel caso della tutela della salute ci si trova di fronte ad un ambito di

---

<sup>111</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla tracciabilità cit.; P. Borghi, *Tracciabilità e precauzione*, cit. p. 103.

<sup>112</sup> "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". Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee in data 1 febbraio 2002.

<sup>113</sup> La materia inerente all'"alimentazione" è una materia "concorrente" tra diritto comunitario e diritto nazionale (e regionale) (A. Germanò, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in AA. VV., (a cura di A. Germanò) *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, p. 265.

<sup>114</sup> S. A. Slorach, *Integrated approaches to the management of food safety throughout the food chain*, relazione presentata al *Global Forum of Food Safety Regulators*, svoltasi a Marrakesh il 28 - 30 gennaio 2002, organizzato dalla FAO e dalla WHO, Agenda Item 4.2b GF 01/10, consultato in data 14 marzo 2006 sul sito Internet <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/y1956e.htm>. Nello stesso senso si veda anche la Relazione della conferenza *FAO's Strategy for a Food Chain Approach to Food Safety and Quality: A framework document for the development of future strategic direction*, tenutasi a Roma dal 31 marzo al 4 aprile 2003, dove è stata messa a punto la strategia seguita dall'Unione Europea e il regolamento 178/2000. Il documento è stato consultato on line in data 14 marzo 2006 sul sito Internet <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/006/Y8350E.htm>.

<sup>115</sup> A. Jannarelli, *Campo di applicazione e definizioni*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, cit., p. 131.

<sup>116</sup> Questa competenza è stata aggiunta nel Trattato di Maastricht (V. Rubino, *Il diritto alimentare comunitario e nazionale alla luce del regolamento 178/2002 CE. Problematiche di "dialogo materiale e istituzionale" in materia di sicurezza alimentare*, in *Alimenta*, 2002, p. 175).

competenza concorrente con il diritto nazionale regolata dal principio di sussidiarietà<sup>117</sup>.

Gli strumenti che il regolamento CE 178/2002 crea per il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza alimentare riguardano la creazione di un'Authority comunitaria sulla sicurezza alimentare e di omologhi meccanismi sorti o sorgenti in ciascuno Stato membro, sistemi di gestione e prevenzione dei rischi di cui fanno parte la già ricordata disciplina dell'HACCP sull'igiene delle produzioni alimentari, dell'etichettatura, dei controlli ufficiali; ulteriormente attraverso la disciplina degli additivi alimentari e dei mangimi animali, del sistema comunitario di allarme rapido e di gestione delle crisi, della disciplina organica in materia di OGM e di novel foods, di prodotti biologici. Nello specifico della rintracciabilità, il regolamento CE 178/2002 interviene in modo solenne a enunciare un obbligo generalizzato relativamente all'istituzione di meccanismi di tracciabilità per tutti gli operatori alimentari e mangimistici<sup>118</sup>. Il regolamento mira a prescrivere una disciplina generale che superi gli ostacoli alla libera circolazione dei beni alimentari dalle divergenze riscontrabili nelle disposizioni degli Stati membri garantendo insieme la massima sicurezza ai consumatori<sup>119</sup>. A questo fine il regolamento fissa una disciplina comunitaria di carattere generale ed orizzontale applicabile a tutti i prodotti alimentari immessi sul mercato<sup>120</sup>. Salvo diversa disposizione regolamentare, la disciplina di carattere specifico e verticale concernente determinati prodotti alimentari

---

<sup>117</sup> Supra, nota 35, V. Rubino, *Op. cit.* L'interpretazione che questa dottrina dà del principio di sussidiarietà porta a riconoscere agli Stati membri una priorità nell'azione normativa rispetto a quella comunitaria. La dottrina citata afferma che "in molti casi questa priorità negli ultimi anni non sia stata accordata, anche per normative che avrebbero potuto con una azione di coordinamento essere adottate dai singoli Stati membri. Questo anche perché la disciplina della materia alimentare può incidere profondamente sul mercato unico e sulla libera circolazione delle merci e dunque la Comunità torna ad avere un ruolo centrale nel dettare le regole fondamentali della produzione e commercializzazione degli alimenti".

<sup>118</sup> P. Borghi, *Op. cit.*, p. 101. L'autore tuttavia considera di difficile realizzazione gli scopi del Regolamento a causa delle "insuperabili peculiarità di ciascun settore, e le oggettive difficoltà sopra evidenziate, (il meccanismo) non può essere unico per tutte le produzioni alimentari. La norma pone, dunque, non pochi dubbi di effettiva attuabilità (P. Borghi, *Ult. op. loc. cit.*)

<sup>119</sup> Sotto il profilo dei fondamenti positivi nel diritto comunitario, il regolamento n. 178/2002 presenta una caratteristica peculiare, ovvero che le basi su cui si fonda sono 4 norme contenute nel trattato CE. Nello specifico, l'art.37, che è la base giuridica per le normative agricole comunitarie; l'art. 95, che riguarda la procedura di ravvicinamento delle legislazioni; l'art.133 che regola le attività commerciali in materia di "politica commerciale comune"; l'art. 152, par.4, lett. b) che ha introdotto una eccezione nell'utilizzo della procedura agricola" quando si tratti di adottare "misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo sia la protezione della sanità pubblica. Detta molteplicità di basi giuridiche evidenzia come il campo di intervento del regolamento spazia dai "prodotti agricoli", a quello della "generale ed elevata protezione della salute umana" alla materia "di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori" (AA. VV., (L. Costato, S. Bolognini), *Op. cit.*, p. 119).

<sup>120</sup> Ovvero in beni detenuti a "scopo di vendita comprese l'offerta di vendita o ogni altra forma, gratuita o a pagamento, di cessione, nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre forme di cessione propriamente detta (e dei quali si promuova anche il commercio in dettaglio) mediante la movimentazione e/o la trasformazione degli alimenti e il loro stoccaggio nel punto di vendita o di consegna al consumatore finale, compresi i terminali di distribuzione, gli esercizi di ristorazione, le mense di aziende e istituzione, i ristoranti e altre strutture di ristorazione analoghi, i negozi, i centri di distribuzione per supermercati e i punti di vendita all'ingrosso (art. 3, "Altre definizioni" punti 7 e 8 del regolamento n. 178/2002).

resta fissata dalle disposizioni contenute nelle molteplici direttive che dettano norme peculiari e adeguate al prodotto considerato<sup>121</sup>. Le specifiche disposizioni regolamentari inerenti alla "rintracciabilità" riguardano l'art. 3. n. 15 che delinea la definizione<sup>122</sup> e l'art. n. 18, inerente alla regolamentazione in senso stretto<sup>123</sup>. La dottrina afferma che, in tema di tracciabilità, il regolamento è "sostanzialmente di natura programmatica<sup>124</sup>, richiedendo, per l'attuazione dei suoi fini norme ulteriori quali quelle che definiscano come realizzare la tracciabilità"<sup>125</sup>. Il regolamento, con il "considerando 28"<sup>126</sup>, attribuisce alla rintracciabilità l'importante compito di favorire i controlli e la trasparenza nel settore alimentare<sup>127</sup>, mentre l'art. 18 stabilisce una regola di base applicabile ad

---

<sup>121</sup> Detta disciplina peculiare applicabile a specifici prodotti alimentari (e non ai prodotti alimentari in genere), permane in quanto derogatrice alle disposizioni del regolamento, salvo venga integrata per i profili concernenti la tutela del consumatore, la tutela dei diritti fondamentali, la salute e l'integrità fisica e morale (G. Nicolini, *Il prodotto alimentare: sicurezza e tutela del consumatore*, Padova, 2003, p. 13).

<sup>122</sup> Art. 3 n.15: "rintracciabilità", la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

<sup>123</sup> Articolo 18. *Rintracciabilità*. 1. È disposta in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione la rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi altra sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime. 2. Gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime. A tal fine detti operatori devono disporre di sistemi e di procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, le informazioni al riguardo. 3. Gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono disporre di sistemi e procedure per individuare le imprese alle quali hanno fornito i propri prodotti. Le informazioni al riguardo sono messe a disposizione delle autorità competenti che le richiedano. 4. Gli alimenti o i mangimi che sono immessi sul mercato della Comunità o che probabilmente lo saranno devono essere adeguatamente etichettati o identificati per agevolarne la rintracciabilità, mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche. (omissis).

<sup>124</sup> M. M. Menozzo, *I principi generali*, cit., p. 209.

<sup>125</sup> L. Costato, *Il regolamento 178/2002 e la protezione dei consumatori*, in *Nuovo diritto agrario*, 2002, p. 63; Id., *Principi del diritto alimentare*, in *Diritto della giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2002,

p. 348; AA. VV. (L. Costato, S. Bolognini), *Op. cit.*, p. 127, n. 76.

<sup>126</sup> Considerando (28). L'esperienza ha dimostrato che l'impossibilità di ricostruire il percorso compiuto da alimenti e mangimi può mettere in pericolo il funzionamento del mercato interno di tali prodotti. Occorre quindi predisporre un sistema generale per la rintracciabilità dei prodotti che abbracci il settore dei mangimi e alimentare, onde poter procedere a ritiri mirati e precisi o fornire informazioni ai consumatori o ai funzionari responsabili dei controlli, evitando così disagi più estesi e ingiustificati quando la sicurezza degli alimenti sia in pericolo.

<sup>127</sup> E. Sirsi, *Rintracciabilità*, cit., p. 266. In tema vanno ricordate le norme comunitarie complementari con la rintracciabilità, seppure non espressamente ricordate, quali la responsabilità del produttore, l'igiene degli alimenti, l'identificazione dei lotti, ovvero discipline più specifiche, che è necessario richiamare in relazione a specifiche problematiche o particolari applicazioni. Per ciò che concerne i controlli ufficiali, essi sono regolati dall'art. 17, par. 2, secondo comma, ma la materia è da tempo regolata con la direttiva 89/397/CEE, sul controllo ufficiale dei prodotti alimentari (E. Sirsi, *Op. cit.*, p. 267; F. Capelli, *La disciplina comunitaria del sistema HACCP e la sua applicazione in Italia. responsabilità degli operatori e controllori*, relazione al Centro Congressi Fondazione Stelline, Milano, 1999; Id., *I controlli dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo e la responsabilità dei controllori (funzionari pubblici,*

ogni prodotto alimentare, mangime, animale e ogni ingrediente o sostanza atta a farne parte<sup>128</sup>.

Ad uno studio più approfondito, è possibile osservare che l'art. 18 si divide in tre paragrafi di diversa portata fra loro. Il primo afferma che: "è disposta in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione la rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi altra sostanza destinata o atta a far parte di un alimento o di un mangime." Questa formulazione, piuttosto generica, si limita ad individuare i confini della rintracciabilità obbligatoria, sia sotto il profilo della sua estensione "orizzontale" a livello di filiera, sia sotto il profilo "oggettivo", ovvero in riferimento agli alimenti<sup>129</sup>. L'assenza di una formulazione precisa e di una sanzione per il suo inadempimento<sup>130</sup> ne evidenzia la natura di norma obbligatoria proiettata a garantire l'ottenimento di un risultato<sup>131</sup>, lasciando liberi gli operatori delle filiere di scegliere il sistema più opportuno per il raggiungimento dello scopo. Conseguentemente risulterebbe difficile individuare provvedimenti sanzionatori che possano confrontarsi con sistemi di tracciabilità così variabili.

Soggetti obbligati alla rintracciabilità ai sensi dell'art. 18 sono tutti gli operatori della filiera alimentare<sup>132</sup>, mentre oggetto della rintracciabilità sono tutti i componenti di un alimento, individuati secondo la tecnica "dell'incorporazione", già adottata nell'art. 2 del regolamento che definisce la nozione di alimento<sup>133</sup>. Attraverso la tecnica dell'incorporazione, con il combinato disposto degli artt. 2 e 18, è possibile assoggettare agli obblighi di rintracciabilità tutti gli ingredienti alimentari (compresi additivi e aromi). Tuttavia, ciò che rende la catena debole, seppure nella sua larghissima previsione, è il fatto che questa riguarda esclusivamente l'alimentazione umana e non quella animale. Questa assenza,

---

*certificatori, imprenditori, analisti*), in *Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 1995, p. 387).

<sup>128</sup> D. Dongo, *La "matassa" della sicurezza alimentare, ordine europeo e svolgimenti nazionali*, in *Alimenta*, 2004, p. 182; Id., *Origine degli alimenti, la lezione comunitaria, ibidem*, p. 2004; F. Capelli, *Qualità e sicurezza dei prodotti agroalimentari nell'Unione Europea*, in *Alimenta*, 2002, p. 183;

<sup>129</sup> V. Rubino, *La rintracciabilità*, cit., p. 238.

<sup>130</sup> Parte della dottrina afferma che tali assenze sono da considerarsi un sintomo della inapplicabilità immediata della disposizione, e ciò è comprensibile per il fatto che se da un lato la Comunità manca di poteri atti all'individuazione di provvedimenti repressivi, dall'altro lato, sul piano interno, indipendentemente dall'esistenza di norme apposite che prevedano sanzioni amministrative immediate e dirette, in caso di mancato adeguamento sussistono i requisiti penali e civili conseguenti alla violazione, rendendo meno urgente al legislatore nazionale l'adozione di una apposita disciplina (V. Rubino, *Ult. op. loc. cit.*).

<sup>131</sup> V. Rubino, *Ult. op. loc. cit.*

<sup>132</sup> Essi sono stati identificati con la formula "tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione". Di conseguenza, saranno gravati dagli obblighi portati dalla norma tanto le aziende della produzione primaria, quanto quelle della trasformazione, i brokers, i grossisti, le aziende commerciali e la distribuzione, sia essa grande ovvero piccola (V. Rubino, *Ult. op. loc. cit.*).

<sup>133</sup> L'alimento è definito dall'art. 2 del regolamento 178/2002 come quella "qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito da esseri umani. Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi altra sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento".

tuttavia viene attenuata dal secondo paragrafo dell'art.18 del regolamento 178/2002, il quale stabilisce che “gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime. A tal fine detti operatori devono disporre di sistemi e procedure che consentano di mettere a disposizione della autorità competenti, che le richiedano, informazioni al riguardo”. Nella redazione di questo paragrafo dedicato agli operatori risultano evidenti i limiti relativi alle norme coercibili nei confronti degli imprenditori della filiera alimentare che non si attrezzino adeguatamente onde soddisfare le esigenze dei controlli e la necessità del recupero delle informazioni sulla produzione lungo la catena di produzione. Si fa riferimento a quello che la dottrina definisce “*flow sheet*” il quale può definire partitamente la responsabilità della produzione agricola in capo a ciascun operatore che ha contribuito alla catena di produzione<sup>134</sup>. In questo spazio lasciato disponibile alla capacità organizzativa di ciascun imprenditore agricolo su come pianificare la propria catena informativa, vi sarebbe margine per il legislatore regionale di intervenire per rendere omogenee le filiere produttive e garantire al prodotto alimentare tipico del luogo l'uniformità delle informazioni sulla produzione, assicurando la tutela dei processi produttivi tradizionali legati al territorio. In tale ambito la dottrina auspica un intervento normativo che integri la tracciabilità obbligatoria con quella volontaria<sup>135</sup>. Il terzo paragrafo cui si accennava riguarda il 4° comma dell'art. 18, il quale recita: “4. Gli alimenti o i mangimi che sono immessi sul mercato della Comunità o che probabilmente lo saranno devono essere adeguatamente etichettati o identificati per agevolarne la rintracciabilità, mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche.” A questo proposito la dottrina ha messo in evidenza come il raggiungimento di una soddisfacente tutela della salute del consumatore<sup>136</sup> non possa fare affidamento soltanto su un generico obbligo di individuazione dei soggetti a valle e a monte della fase di produzione. La rintracciabilità deve spingersi fino al riconoscimento separato dei fornitori delle materie prime, in modo da identificare coloro che concretamente hanno contribuito alla produzione di un singolo lotto di prodotto<sup>137</sup>. La dottrina rileva che “la possibilità effettiva di individuare chi abbia fornito loro un alimento o un mangime (...) passa attraverso un sistema più complesso di quello predisposto dalla disposizione del reg. n. 178/02. La soluzione ottimale richiamerebbe di un sistema di rintracciabilità che faccia affidamento su una più incisiva organizzazione aziendale”<sup>138</sup>. Ci si domanda, quindi, in quale misura questi maggiori oneri possono essere resi obbligatori (con la possibilità di ulteriori costi per le imprese) ovvero se non possano essere assunti volontariamente sulla base di valutazioni di politica del prodotto, per la sua valorizzazione e distinzione sul mercato. Al di fuori dei casi specifici previsti

---

<sup>134</sup> E. Sirsi, *Rintracciabilità*, cit., p. 271.

<sup>135</sup> E. Sirsi, *Ult. op. loc. cit.*

<sup>136</sup> Attraverso i c.d. “ritiri mirati” e rispetto all'attribuzione delle responsabilità a ciascun produttore (E. Sirsi, *Op. cit.*, p. 273).

<sup>137</sup> E. Sirsi, *Ult. op. loc. cit.*

<sup>138</sup> E. Sirsi, *Op. cit.*, p. 274.

dalla legge, gli operatori possono scegliere alternativamente due distinti tipi di rintracciabilità, ovvero la tracciabilità di filiera obbligatoria, in quanto funzionale per l'incentivazione alla trasparenza e alla assunzione di responsabilità e la rintracciabilità di prodotto, che consente di valorizzare le scelte produttive e gestionali volontarie per le quali è comunque necessario individuare forme di controllo e certificazione<sup>139</sup>. Dal punto di vista delle imprese rendere disponibile sulla confezione del prodotto alimentare il percorso tracciato degli ingredienti che lo compongono potrebbe essere un investimento di sicuro ritorno in termini di immagine e marketing. La stessa strategia posta in essere dalle istituzioni regionali contribuirebbe alla valorizzazione dell'appartenenza ad un determinato territorio e alle sue tradizioni, in questo modo coordinando le scelte strategiche delle denominazioni di origine controllata e protetta e dei marchi territoriali<sup>140</sup>.

### §7. *La normativa sanzionatoria nazionale.*

Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 23 marzo 2006 ha approvato uno schema di decreto legislativo<sup>141</sup> recante: "Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 178/2002 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"<sup>142</sup>. Il presente decreto legislativo viene emanato ai sensi dell'articolo 3 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004) il quale consente al Governo di adottare decreti legislativi per sanzionare regolamenti comunitari vigenti alla data di entrata in vigore della legge medesima per i quali non siano già previste sanzioni penali o amministrative nell'ordinamento nazionale.

Mantenendo gli spazi di autonomia gestionale che il Regolamento CE 178/2002 assegna a ciascun operatore del settore alimentare nell'organizzazione della propria modalità di attuazione della catena di informazioni inerente alla filiera, la scelta operata dal governo italiano è di censurare con sanzioni amministrative le violazioni regolamentari inerenti gli artt. 18-20 del relativi alla rintracciabilità di filiera. Nella Relazione di accompagnamento, il provvedimento governativo fa una scelta nominale illustrando che cosa si debba intendere per rintracciabilità e conformandosi alla definizione regolamentare, cioè "per rintracciabilità, ai sensi dell'articolo 1 del citato regolamento deve intendersi: la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime, attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione".

---

<sup>139</sup> E. Sirsi, *Ult. op. loc. cit.*; AA. VV., (C. Peri, P. Di Martino), *La rintracciabilità*, cit.

<sup>140</sup> R. Bocca, *Lo speck Alto Adige, il principio di territorialità e la cross-border injunction del giudice di Bolzano*, in *Giur. It.*, 1999; M. Catozzi, *Diritto comunitario e tutela penale delle denominazioni d'origine: il caso "Parmesan"*, in *Dir. Scambi Internaz.*, 2001, p. 93.

<sup>141</sup> Il citato decreto legislativo è emanato ai sensi dell'articolo 3 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004) che consente al governo di adottare decreti legislativi per sanzionare regolamenti comunitari vigenti alla data di entrata in vigore della legge medesima per i quali non siano già previste sanzioni penali o amministrative nell'ordinamento nazionale.

<sup>142</sup> Consultato in data 10 aprile 2006 sul sito web [http://www.giustizia.it/dis\\_legge/reg\\_178\\_02\\_sicurezza\\_alimentar.htm](http://www.giustizia.it/dis_legge/reg_178_02_sicurezza_alimentar.htm)

Con lo schema di Decreto Legislativo in esame vengono individuate le sanzioni per la violazione degli artt. 18-20 del Regolamento n. 178/2002 relativi alla rintracciabilità, la cui inosservanza rende necessaria l'irrogazione sanzionatoria da parte delle Autorità preposte al controllo (art.1) . L'art. 2<sup>143</sup> conferma la libertà di opzione delle modalità di adempimento delle previsioni regolamentari nel rispetto dell'autonomia di ciascun operatore della filiera "in relazione alla dimensione, alla tipologia e alla specificità dell'attività svolta. In conseguenza di ciò l'istituzione del sistema che deve consentire di individuare l'alimento e il mangime è assolutamente rimessa alla discrezionalità del singolo operatore che può liberamente individuare le modalità operative che ritiene più idonee allo scopo di *rintracciare* i propri prodotti, modalità che possono, quindi consistere nella mera annotazione manuale di un registro, così come, invece, nell'utilizzo di personal computer". Tale previsione, collegata ad una sanzione amministrativa pecuniaria oscillante da 750 a 4500 Euro, è qualificabile quale norma penale in bianco. Ne andrebbe censurata l'eccessiva ampiezza che supera il principio di tassatività che deve essere presente nelle norme penali che irrogano sanzioni, anche amministrative. Un'altra manchevolezza attribuibile a tale norma a causa dell'eccessiva astrattezza è il facile superamento delle previsioni. Per esempio attraverso l'attuazione di un regime di filiera assolutamente inconsistente rispetto alle esigenze di tutela della sicurezza alimentare. Sarebbe quindi auspicabile che il governo, in veste di legislatore, avesse minimamente precisato i requisiti essenziali della filiera onde poter stabilire attraverso dei requisiti essenziali che cosa sia qualificabile come rintracciabilità e che cosa non lo sia. Probabilmente sopperirà a questa mancanza l'operato della giurisprudenza, ma si tratterà di un risultato ottenibile esclusivamente sul lungo periodo, mentre i problemi di tutela della sicurezza alimentare e della salute del consumatore hanno in sé aspetti di non procrastinabili. Va sottolineato che nonostante i limiti evidenziati, lo spazio relativo alla legislazione penalistica permane di competenza del legislatore nazionale e le competenze regionali sono esaurite dalla compilazione di previsioni normative su questo punto<sup>144</sup>.

#### *§8. Lo spazio normativo regionale in tema di rintracciabilità di filiera.*

Come già accennato, la tematica della sicurezza alimentare è concorrente sia tra diritto comunitario e diritto nazionale, sia tra questo e il diritto regionale<sup>145</sup> mentre il diritto comunitario non chiarisce le modalità con cui un sistema di rintracciabilità di filiera può venire posto in essere. In questo ambito pare opportuno verificare l'impiego dello spazio normativo che la normativa

---

<sup>143</sup> Art. 2 (Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 18 del Regolamento (CE) 178/2002 in materia di rintracciabilità) 1. Salvo che il fatto costituisca reato, gli operatori del settore alimentare e dei mangimi che non adempiono agli obblighi di cui all'articolo 18 del Regolamento (CE) 178/2002 sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro settecentocinquanta a euro quattromilacinquecento.

<sup>144</sup> V. Pacileo, *Competenze in materia alimentare. (Anche alla luce della riforma costituzionale dell'art. 117 della Costituzione)*, in *Alimenta*, 2004, p. 29.

<sup>145</sup> S. Gambino, *Regioni e autonomie locali nella riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, Napoli, 2004, Vol. II, p. 912; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 108; L. Sico, *L'esecuzione degli atti comunitari ed internazionali da parte dello Stato e delle Regioni*, in *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti* (a cura di S. Gambino), Milano, 2003, p.137.

regionale può ricoprire alla luce delle recenti riforme costituzionali. Esse hanno evidenziato una esigenza regionale di partecipare alla formazione degli atti comunitari<sup>146</sup> un virtù della contrapposizione tra l'affermarsi del regionalismo e l'ingerenza del diritto comunitario in settori di interesse regionale. Nella disciplina della sicurezza alimentare è grande l'attenzione ad intervenire delle regioni, esse si pongono come custodi dell'identità locale contrapposta alla spersonalizzazione della globalizzazione. Questa necessità è percepita soprattutto nella tutela degli alimenti tipici. Conseguentemente, la tracciabilità di filiera diventerebbe non soltanto strumento di attuazione della sicurezza alimentare, ma anche mezzo per la protezione delle tradizioni e del patrimonio culturale di una determinata zona attraverso la conservazione e la cura dei procedimenti produttivi. Secondo la dottrina, tale partecipazione è resa doverosa dalla circostanza che uno dei principali obiettivi dell'Unione Europea è la coesione sociale (artt. 2 e 3, lett. k, e art. 158 e ss TCE) intesa "come sviluppo armonioso di tutte le sue componenti territoriali<sup>147</sup>".

Nell'attuazione normativa della tracciabilità di filiera troverebbe spazio quell'assunto proposto da autorevole dottrina relativo al rapporto tra diritto e tecno-economia<sup>148</sup> il quale manifesta una delle sue tensioni proprio in questo ambito perché in esso si concentra la lotta scaturita dalla "tensione costituzionale fra particolarità delle regioni e uniformità sopranazionale<sup>149</sup>". Essa si riflette andando ad analizzare se, cosa e come i legislatori regionali hanno affrontato e risolto questo spazio di *tensione* normativa in materia di rintracciabilità di filiera.

Sotto un profilo strettamente terminologico, il panorama legislativo regionale appare abbastanza variegato. Per esempio il termine "filiera" viene collegato soprattutto al concetto di "distretto" produttivo in senso lato, onde raggruppare attorno alla creazione di un bene, i diversi attori della sua produzione, vadano essi dalla filiera del legname<sup>150</sup>, alla filiera energetica<sup>151</sup> oppure alla filiera

---

<sup>146</sup> A. Scrimali, *Le regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del titolo V della Costituzione*, in *Quaderni Regionali*, 2005, p. 368; R. Vuillermoz, *La partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario: contributo nella prospettiva della riforma dello Stato*, in *Dir. com. e degli scambi internaz.* 2001, p. 805; J. Woelk, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazione comparative*, in *Le Regioni*, 2003, p. 575; V. Guizzi, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2000, p. 580; P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova, 2003, p. 156.

<sup>147</sup> A. Scrimali, *Op. cit.*, p. 369. Secondo la dottrina, il conseguimento di questo risultato richiede che le Regioni acquistino una propria "dignità" comunitaria, in quanto "lo sviluppo è necessariamente regionale" (A. Rojo Salgado, *La exigencia de participación regional en la Unión Europea: de la regionalización estatal a regionalización comunitaria*, in *Boletín Oficial de Estrado*, Madrid, 1996, p. 36), nel senso che esso passa attraverso l'eliminazione degli squilibri tra i territori per mezzo di una mobilitazione attiva delle Regioni interessate, specie al fine di determinare priorità e strumenti del sviluppo stesso. Ciò chiarisce perché, nella concreta gestione della politica regionale, l'Unione Europea consideri le Regioni interlocutrici dirette (R. Sapienza, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000; A. Scrimali, *Ult. Op. Loc. Cit.*).

<sup>148</sup> N. Irti, *Diritto europeo e tecno-economia*, in *Rivista di diritto civile*, 2006, p. 5.

<sup>149</sup> N. Irti, *Ult. op. loc. cit.*

<sup>150</sup> Art. 16, (Interventi a favore dell'innovazione nel settore della filiera foresta-legno), Legge Regionale N. 2 DEL 18-01-2006 Regione Friuli-Venezia Giulia, Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (Legge finanziaria 2006).

industriale<sup>152</sup>. Tuttavia, vanno registrati tentativi definitivi che si orientano nella direzione segnalata dalla normativa comunitaria sopra esaminata, come l'art. 4 della Legge della Regione Lazio n. 1 del 2006<sup>153</sup> che delinea una definizione appropriata del termine "filiera" e riferendo dell'esistenza "di un sistema consolidato di relazioni tra imprese agricole ed imprese agroalimentari, considerato in tutte le componenti della filiera: produzione, lavorazione, trasformazione e commercializzazione". Anche il termine "tracciabilità" conosce destinazioni, seppure meno lontane dall'ambito agricolo e alimentare, soltanto parzialmente attinenti alla tutela della sicurezza del consumatore di prodotti commestibili. Ciò è evidenziato dal riferimento quale metodo posto in alternativa alla "produzione biologica" all'interno dei processi di produzione alimentare, come nel caso dell'art. 18 del Decreto del Presidente della Giunta della Regione Toscana n. 47 del 2004<sup>154</sup>. Al contrario, il termine "rintracciabilità", trovando legittimazione nelle disposizioni comunitarie sulla sicurezza alimentare, è oggetto di minori equivoci rispetto al suo uso terminologico.

Nonostante gli esposti dubbi sull'utilizzo legislativo in sede regionale della terminologia in esame, vanno segnalati alcuni interessanti esperienze di normazione in tema. Come per esempio nel caso previsto dall'art. 28 della Legge regionale del Veneto 12 dicembre 2003, n. 40<sup>155</sup>: esso presenta un valido tentativo di definire ciò che il regolamento 2002/178/CE non chiarisce rischiando di vanificare lo sforzo legislativo comunitario in tema di sicurezza alimentare. La legge regionale veneta crea la figura dell'"Accordo di filiera"<sup>156</sup>.

---

<sup>151</sup> Art. 30, (Disciplina del settore energetico), Legge Regionale N. 26 DEL 12-12-2003 Regione Lombardia, Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche.

<sup>152</sup> Art. 1 (Progetti innovativi e di sviluppo), Legge Regionale N. 36 del 19-12-2001 Regione Lazio, Norme per l'incremento dello sviluppo economico, della coesione sociale e dell'occupazione nel Lazio. Individuazione e organizzazione dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle aree laziali di investimento.

<sup>153</sup> Legge Regionale N. 1 DEL 23-01-2006 Regione Lazio, Istituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità.

<sup>154</sup> Decreto del Presidente della Giunta Regionale N. 47 Del 02-09-2004 Regione Toscana, Regolamento d'uso del marchio collettivo "Agriqualità" "Prodotto da agricoltura integrata" ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 15 aprile 1999, n. 25 (Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata e tutela contro la pubblicità ingannevole). In questo contesto il metodo della rintracciabilità di filiera si trova ad interoperare con la tematica del marchio collettivo in uno sforzo posto in essere dalle autorità regionali di coordinare le esigenze delle imprese contro la pubblicità ingannevole insieme alla garanzia della genuinità e del legame del prodotto con il territorio; in una strategia che vorrebbe unificare i benefici esposti con quelli della sicurezza alimentare e del consumatore. A parere di chi scrive, tuttavia, non vanno posti in secondo piano i rischi collegati ad un'esclusiva strategia di marketing, nel caso questa prevalessse sul rigore e la serietà del rispetto dei protocolli della filiera.

<sup>155</sup> Rubricata "Nuove norme in agricoltura" e pubblicata sul BUR n. 117/2003.

<sup>156</sup> Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione, Tendenze della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nel settore agricoltura*. Estratto dal Rapporto 2003 sullo stato della legislazione, XIV Legislatura, novembre 2004, p. 30, il quale dà un autorevole avallo istituzionale all'iniziativa della Regione Veneto, affermando che la Legge 40/2003 sia una "legge organica di settore in materia agricola con la quale ci si è proposti la ridefinizione delle finalità delle politiche di intervento per la costruzione di un sistema integrato regionale coerente con le strategie dell'Unione Europea". La legge (...) stabilisce gli obiettivi della politica regionale

Esso si concretizza, attraverso strumenti di diritto contrattuale privato, nella definizione delle regole e modalità di coltivazione, trattamento e commercializzazione dei prodotti agricoli. Le parti che sottoscrivono l'accordo di filiera sono le medesime che partecipano alla catena produttiva alimentare, dalla materia prima al prodotto finito. Nell'accordo esplicitamente devono essere presenti:

- a) l'impegno contrattuale reciproco delle parti per la programmazione della qualità delle produzioni e degli allevamenti;
- b) la definizione contrattuale degli obiettivi di produzione, delle metodologie produttive e organizzative al fine di raggiungere uno standard comune tra gli operatori sottoscrittori dell'accordo;
- c) la previsione contrattuale di disciplinari di produzione, raccolta e cessione del prodotto all'interno dei passaggi dall'impresa agricola alle diverse imprese di trasformazione;
- d) l'impegno contrattuale tra i sottoscrittori dell'accordo di filiera della sua validità per almeno un triennio<sup>157</sup>.

Tale disposizione presenta alcuni aspetti importanti: innanzitutto il grande spazio che il diritto amministrativo rende disponibile all'autonomia contrattuale delle parti in un ambito specifico del controllo pubblico, ovvero la sicurezza alimentare. Codesta ingerenza trova fondamento nella vaghezza dispositiva della normativa comunitaria, si è già detto, nonché nel tentativo di prevenire emergenze con il controllo che le parti, le quali sottoscrivono l'accordo di filiera, possono esercitare sugli altri contraenti. Detta strategia utilizza gli strumenti del

---

mettendo in connessione lo sviluppo economico del settore agricolo con la "tutela dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali", con il miglioramento delle "condizioni di vita e di lavoro" e con "la sicurezza e la qualità dei prodotti agricoli". Contiene delle definizioni valide ai fini della applicazione della legge stessa (di imprenditore agricolo, di imprenditore agricolo a titolo principale, di giovane imprenditore, di impresa di trasformazione e commercializzazione, di aree svantaggiate, di banca, di produzioni di qualità). Disciplina il metodo della programmazione regionale e le procedure di valutazione, i distretti rurali e agro-alimentari di qualità, il sistema informativo, i procedimenti amministrativi per la concessione di benefici, la tipologia e le modalità degli aiuti (alle aziende, per la formazione e l'aggiornamento professionale in materia di sicurezza alimentare, per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli compresa la disciplina degli accordi di filiera, per la diversificazione delle attività agricole, per l'insediamento dei giovani agricoltori, per la ricomposizione fondiaria e l'acquisto dei terreni agricoli, per il settore ambientale e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio edilizio rurale, per la promozione della pluriattività, per promuovere la qualità, per il salvataggio e ristrutturazione, per compensare i danni alla produzione agricola, per il miglioramento del patrimonio zootecnico), le organizzazioni dei produttori, il credito agrario".

<sup>157</sup> 1. Ai fini della presente legge si definisce accordo di filiera l'insieme di regole e operazioni di coltivazione, conferimento, lavorazione, trasformazione e commercializzazione delle produzioni oggetto degli investimenti, concordate tra le parti e che concorrono alla formazione e al trasferimento di un prodotto agricolo allo stato finale di utilizzazione. 2. L'accordo di filiera viene stipulato fra imprese agricole e imprese di trasformazione e commercializzazione e contiene: a) l'impegno reciproco delle parti per la programmazione della qualità delle produzioni e degli allevamenti; b) la definizione di obiettivi e standard produttivi, metodologie organizzative e procedure comuni; c) i disciplinari di produzione, raccolta e cessione del prodotto dall'impresa agricola all'impresa di trasformazione e commercializzazione; d) l'impegno dei contraenti per almeno un triennio. 3. Per le imprese di trasformazione e commercializzazione gestite direttamente dai produttori agricoli, lo specifico rapporto associativo equivale all'accordo di filiera, purché lo statuto della società preveda regole che assicurino il rispetto delle condizioni previste dal presente articolo.

diritto privato e della libertà delle parti di disporre in concreto delle loro previsioni contrattuali e degli strumenti giudiziari qualora vi fossero lesioni nel sinallagma contrattuale, delegando alle medesime il controllo sul rischio della produzione. La norma pone tuttavia un limite minimo di tre anni alla durata dell'accordo di filiera.

Questa soluzione presenta alcuni aspetti di rilievo. Innanzi tutto legherebbe la produzione alimentare al territorio: dallo scambio dei prodotti agricoli alle imprese di trasformazione. Verrebbe altresì incentivata la trasparenza sulle metodologie produttive e la promozione dell'immagine dei prodotti legati alla tradizione agricola e culinaria di una determinata zona con una politica di sussidi e contributi a favore degli operatori<sup>158</sup> sottoscrittori di un accordo di filiera. Tuttavia, i limiti di una siffatta previsione normativa evidenziano una chiara *policy* programmatica e protezionistica portata avanti dal legislatore regionale veneto<sup>159</sup>. In realtà la grande facilità di contatti commerciali, nazionali ed internazionali legati alla delocalizzazione della produzione, anche agricola, rende illusorio che le imprese si leghino tra loro attraverso un accordo contrattuale di stampo privatistico per acquisti di fornitura e vendite della produzione<sup>160</sup>. Altrettanto ingannevole è vincolare a reciproci patti di fedeltà operatori facenti parte di catene produttive variegata e complesse come quelle della filiera alimentare<sup>161</sup>, dove lungo la filiera interagiscono diversi operatori. Se la normativa comunitaria lascia estremamente vaga la possibilità riservata agli operatori di gestire secondo le loro scelte organizzative l'attuazione della

---

<sup>158</sup> Artt. 24-27 del Capo III della citata legge regionale veneta.

<sup>159</sup> È possibile riassumere detta strategia leggendo il testo dell'art. 1 della citata legge: Art. 1 – Finalità. 1. La Regione del Veneto, al fine di sostenere lo sviluppo economico e sociale del settore agricolo, di promuovere la tutela dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali, di migliorare le condizioni di vita e di lavoro della popolazione rurale e di garantire la sicurezza e la qualità dei prodotti agricoli, disciplina gli interventi rivolti a: a) promuovere l'ammodernamento delle imprese e l'innovazione tecnologica del settore agricolo; b) favorire il ricambio generazionale del settore agricolo; c) sostenere i processi produttivi di trasformazione e commercializzazione delle produzioni agricole; d) riconoscere e promuovere la multifunzionalità e pluriattività dell'impresa agricola e lo sviluppo delle zone rurali, creando opportunità di crescita, fonti di reddito e di occupazione complementari per gli agricoltori e le loro famiglie; e) sostenere le produzioni di qualità e quelle ottenute con metodi ecocompatibili, anche mediante l'introduzione di sistemi di gestione della qualità e la certificazione dei sistemi di produzione e di trasformazione; f) favorire lo sviluppo sostenibile mediante l'integrazione delle azioni dirette alla crescita delle imprese con le azioni volte alla tutela dell'ambiente e del consumatore; g) promuovere la formazione e l'aggiornamento professionale per la sicurezza alimentare, tramite l'introduzione e l'attivazione di adeguate procedure; h) promuovere la costituzione di adeguate unità produttive, favorendone l'accorpamento; i) promuovere e sostenere il miglioramento dell'organizzazione economica e della posizione contrattuale dei produttori agricoli anche attraverso l'associazionismo e la cooperazione.

<sup>160</sup> Autorevole dottrina manifesta ampie perplessità sulla valenza regionalistica del diritto privato in tema contrattuale, in quanto la legislazione regionale esplica le sue massime potenzialità di espansione nelle materie dei primi tre libri del codice civile (famiglie, successioni e proprietà) “restando però estranea alla materia del contratto, che, privo di radicamento territoriale, si presta piuttosto ad essere paradigma dei processi di globalizzazione” (E. Roppo, *La riscoperta dell'aspetto locale nella realtà globale: il diritto regionale privato*” Sintesi dell'intervento tenuto alla conferenza “*Global law v. local law*”, XVII Colloquio biennale dell'associazione italiana di diritto comparato, stesa da Chiara Lanzani e pubblicata su *Contratto e Impresa*, 2006, p. 255).

<sup>161</sup> Relativamente alla complessità delle filiere alimentari, si veda supra §2.

rintracciabilità, la normativa regionale veneta soffre del difetto opposto, ovvero l'eccessiva determinazione degli obblighi degli operatori attraverso l'applicazione dello strumento contrattuale a tematiche non inerenti al diritto privato come la sicurezza alimentare.

La Regione Emilia Romagna ha adottato con legge regionale rintracciabilità di filiera di prodotto (RFP) "al fine di garantire la sicurezza degli alimenti, assicurare il diritto all'informazione dei consumatori, mettere in rilievo l'origine e le qualità delle produzioni, perfezionare l'organizzazione dei cicli di prodotto attraverso la valorizzazione del lavoro e l'innovazione tecnologica"<sup>162</sup>. Il legislatore regionale dell'Emilia Romagna ha ascoltato quella voce dottrinale la quale afferma che la realizzazione della RFP è la migliore risposta tecnica alle esigenze di controllo sulla salubrità e sicurezza dei prodotti alimentari<sup>163</sup>. La scelta legislativa è stata integrata da una Delibera della Giunta Regionale APA/03/6580, la quale stabilisce gli elementi essenziali dell'accordo di rintracciabilità e progetto<sup>164</sup>, i requisiti di ammissibilità e i criteri di selezione delle imprese agricole che intendano agevolarsi di contributi pubblici per la realizzazione dei sistemi di rintracciabilità di filiera di prodotto. Il dettaglio della definizione dell'accordo di rintracciabilità è delegato all'esecutivo regionale piuttosto che al legislatore, trattandosi di materia prevalentemente inerente all'ambito tecnico. Si tratta di una strategia rivolta agli operatori che si occupino di raccolta di prodotti agricoli spontanei; produzione di prodotti agricoli o

---

<sup>162</sup> Art. 1, Legge Regionale 9 dicembre 2002, n. 33, Emilia Romagna, *Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. modifiche alla legge regionale 8 settembre 1997, n. 33 (interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare*, pubblicata sul BUR Emilia Romagna, 171 del 9 dicembre 2002.

<sup>163</sup> P. Di Martino, *Rintracciabilità obbligatoria*, cit.

<sup>164</sup> Gli estremi dell' "Accordo di Rintracciabilità e Progetto" sono più complessi che nel caso dell'accordo di filiera veneto. Ciò trova una ragione nel fatto che detto provvedimento viene emanato dalla giunta piuttosto che dal legislatore regionale. Il testo dell'accordo prevede che: l'accordo di rintracciabilità, funzionale all'ottenimento dell'attestato, deve essere sottoscritto dal rappresentante legale del soggetto "promotore" e dai rappresentanti legali di tutti i partecipanti all'accordo. Nel caso di forme diverse dalla persona fisica, la sottoscrizione dei partecipanti all'accordo di rintracciabilità può essere sostituita con l'approvazione dello stesso con le modalità stabilite dallo statuto. Nell'accordo devono essere puntualmente esplicitati: l'individuazione del soggetto "promotore" e dei compiti attribuiti in conformità a quanto stabilito alla precedente lettera B) "Soggetto promotore"; i prodotti/il prodotto o i/il componenti/e rilevanti/e interessati/o nonché il relativo quantitativo; i partecipanti all'accordo ed i relativi dati identificativi di ciascuno. Il progetto da presentare alla Regione ai fini dell'accesso al contributo costituisce parte integrante e sostanziale dell'accordo di rintracciabilità e deve contenere, a pena di esclusione: l'elenco dei partecipanti al progetto; il piano dei costi per ogni singolo richiedente con specifica individuazione e quantificazione: b.1 dei costi relativi a benefici diretti; b.2 dei costi da sostenere per benefici destinati ad altri partecipanti al progetto, con il dettaglio dei soggetti beneficiari e delle relative quote; b.3 dei costi relativi a benefici indiretti di cui è titolare; il piano dei costi del progetto complessivo, sottoscritto dal soggetto "promotore". I piani di cui alle precedenti lettere b) e c) sono ottenibili dall'utilizzo del software di cui alla precedente lettera C) "Domanda di contributo" - punto 4. I predetti piani dovranno consentire di individuare, secondo le specifiche previste nel software, il soggetto destinatario dei benefici nonché il soggetto che sostiene le relative spese. relazione sintetica concernente l'imputazione del personale dipendente nel piano dei costi per singolo richiedente, nella quale si evidenzia l'attività da svolgere per la realizzazione del progetto, il numero e l'inquadramento delle unità impiegate, il numero delle giornate lavorative previste per ogni singola unità, i relativi costi imputabili al progetto, calcolati sulla base del rapporto tra il costo annuo complessivo degli oneri diretti e indiretti e n. 210 giornate lavorative annue.

alimentari; trasformazione di prodotti agricoli o alimentari; confezionamento di prodotti agricoli o alimentari. Con questo sistema la Regione Emilia Romagna riempie pienamente e soddisfacentemente, nel rispetto sia della competenza comunitaria, sia di quella nazionale, lo spazio normativo disponibile in tema di tracciabilità di filiera.

Un'altra esperienza positiva in materia parrebbe essersi concretizzata nelle disposizioni normative previste dalla Legge regionale 13 agosto 2002, N. 21<sup>165</sup> della regione Friuli Venezia Giulia, la quale all'art. 3 dispone la realizzazione di "Disciplinari di produzione". La normativa regionale prevede che per ciascuna categoria di prodotto, fresco o trasformato, debbano essere redatti i suddetti disciplinari di produzioni e che questi debbano contenere almeno i seguenti elementi:

- a) descrizione dei requisiti, obiettivi e controllabili, del prodotto, con l'indicazione delle principali specifiche di tipo fisico, chimico, microbiologico e organolettico;
- b) descrizione delle fasi e delle tecniche di produzione, trasformazione e conservazione necessarie per l'ottenimento delle caratteristiche qualitative del prodotto;
- c) criteri di identificazione e rintracciabilità, dalle materie prime al prodotto finale<sup>166</sup>.

In queste disposizioni, quindi, non si delega alle parti il controllo della produzione, né le si vincola, attraverso l'intervento del diritto privato e dell'autonomia contrattuale, a comportamenti contrattualmente rilevanti in tema di fornitura o di vendita all'interno della medesima catena alimentare. Ciascun operatore rimane libero di scegliersi, senza vincoli predeterminati di tempo, gli altri interlocutori della filiera. Né costoro devono allacciarsi in una pluralità di rapporti economico-produttivi dalla fattoria alla tavola per mezzo di un contratto pluriennale. L'interazione dei diversi operatori della catena alimentare rimane, quindi, obbligata alla tassativa formulazione dei disciplinari con i descritti requisiti, per lo più descrittivi. Va altresì segnalato che la previsione normativa regionale del Friuli Venezia Giulia si inserisce nel contesto della normativa comunitaria attraverso uno specifico richiamo relativo alla comunicazione dei redatti disciplinari alla Commissione dell'Unione Europea. In altri termini, le previsioni regionali esposte permettono l'adeguamento della normativa comunitaria alle realtà territoriali riempiendo la sua vaghezza di contenuto, senza soffocare gli appartenenti alla filiera con previsioni

---

<sup>165</sup> Pubblicata sul supplemento straordinario del Bollettino Ufficiale Regionale 16/08/2002, n. 16 e rubricata "Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari di qualità".

<sup>166</sup> La norma prosegue disponendo alcuni adempimenti dell'Ente Regionale per la Sicurezza Alimentare, ovvero: "2. L'ERSA predisporre i disciplinari di produzione, per la stesura dei quali potranno essere utilizzate anche le indicazioni contenute nel Piano di Sviluppo rurale. A tal fine, l'ERSA può avvalersi della consulenza di istituzioni, enti e associazioni operanti nel settore agricolo e alimentare. 3. I disciplinari di produzione possono essere predisposti anche su richiesta dei soggetti di cui al comma 2. 4. I disciplinari di produzione e le loro modifiche, successivamente all'approvazione da parte della Giunta regionale, sono pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione e comunicati, ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 98/34/CE, del 22 giugno 1998, alla Commissione dell'Unione europea.

contrattuali. In questo modo viene pienamente soddisfatta la esigenza di tensione normativa cui autorevole dottrina fa riferimento<sup>167</sup>.

Nello stesso senso si è mosso il legislatore regionale abruzzese con la Legge regionale n. 15 del 3 marzo 2005, relativa agli "Interventi l'individuazione di sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare"<sup>168</sup>. Con l'erogazione di contributi economici<sup>169</sup>, la citata legge abruzzese si orienta per l'adozione dei sistemi di tracciabilità volontari<sup>170</sup>, occupandosi, ma solo in via delegata, delle questioni inerenti al dato normativo in tema di sicurezza alimentare.

Le scelte adottate dall'amministrazione regionale delle Marche vanno ricondotte in una tecnica politico amministrativa opposta. Già nel 1997 venne istituita con legge regionale la ASSAM, ovvero l'Agenzia Servizi Settore Agroalimentare Marche<sup>171</sup>, al fine di affrontare con uniformità di metodo e con una visione complessiva le tematiche agroalimentari, tra queste la sicurezza alimentare con la rintracciabilità di filiera. Essa si inserisce in una politica di tutela delle risorse

---

<sup>167</sup> N. Irti, *Ult. op. loc. cit.*

<sup>168</sup> Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo N. 15 del 18 marzo 2005.

<sup>169</sup> Dall'art. 7 all'art.12 della citata Legge della Regione Abruzzo n. 15/2005.

<sup>170</sup> Gli articoli maggiormente significativi sono l'art. 1 Legge della Regione Abruzzo n. 15/2005, rubricato "Finalità", che stabilisce: "1. La Regione Abruzzo sostiene l'adozione di sistemi di rintracciabilità volontari dei prodotti agricoli ed alimentari al fine di garantire la sicurezza degli alimenti, assicurare il diritto all'informazione dei consumatori, mettere in rilievo l'origine e le qualità della produzione, perfezionare l'organizzazione dei cicli di prodotto attraverso la valorizzazione del lavoro e l'innovazione tecnologica"; e l'art. 2 della medesima legge: "Definizioni 1. Ai fini della presente legge si intende: a) per "sistema di rintracciabilità" la possibilità di ricostruire, seguire e comunicare il percorso di un prodotto agricolo e di un alimento con una determinata qualità ed origine, attraverso le fasi della raccolta, produzione, trasformazione, confezionamento e distribuzione;b) per "unità consumatore", l'unità minima dell'atto d'acquisto; c) per "per filiera agroalimentare", l'insieme delle imprese che concorrono alla produzione, raccolta della materia prima agricola, trasformazione, distribuzione e commercializzazione di un prodotto agroalimentare".

<sup>171</sup> Legge regionale n. 9 del 14 gennaio 1997 Regione Marche, Istituzione dell'agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche (ASSAM). Soppressione dell'Ente di Sviluppo Agricolo delle Marche (ESAM). Istituzione della consulta economica e della programmazione nel settore agroalimentare (CEPA). L'ASSAM si propone quale ponte tra il mondo agricolo, quello produttivo, quello della ricerca e della sicurezza alimentare a livello regionale. Le funzioni di competenza dell'ente in questione sono: l'erogazione di servizi specialistici di supporto alla Regione per la promozione, il sostegno, la diffusione e il trasferimento dell'innovazione di processo e di prodotto nel settore agroalimentare e della silvicoltura. L'associazione svolge attività di consulenza e assistenza, razionalizzazione dei mezzi di produzione, con particolare attenzione alle questioni energetiche ed alimentari, attività di consulenza specialistica alla gestione, aziendale e gestisce il centro di contabilità agraria regionale. È inoltre compito dell'associazione occuparsi di consulenza e assistenza, di razionalizzazione dei mezzi di produzione, con particolare attenzione alle questioni ambientali ed energetiche. Tra le attività specifiche e peculiari vi è il compito della gestione del servizio agrometeorologico e la consulenza fitosanitaria a livello regionale. L'ASSAM ricopre un ruolo determinante in tema di tracciabilità, in quanto fornisce servizi di consulenza e assistenza per la certificazione di qualità dei prodotti. Altresì è scopo dell'associazione realizzare collaborazioni scientifiche con università ed enti di ricerca, incrementare l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione nell'ambito della sicurezza agroalimentare, coordinare le attività dei consorzi agricolo-alimentari. Ai sensi della Legge regionale istitutiva, nell'attuazione dei propri compiti, l'ASSAM, in collaborazione con la Regione Marche, assicura il coordinamento delle attività dei servizi di sviluppo agricolo, tenendo conto degli effetti complessivi sull'economia, l'ambiente e la salute dei cittadini.

genetiche animali e vegetali autoctone del territorio marchigiano<sup>172</sup>. È presente un'area di resistenza, anche giuridica attuata con i mezzi messi a disposizione dal diritto regionale ed amministrativo, contro la strategia favorevole alla globalizzazione del libero commercio degli alimenti portata avanti dagli organismi del WTO precedentemente illustrata<sup>173</sup>.

Il progetto marchigiano più ambizioso posto in essere dalla ASSAM<sup>174</sup> riguarda l'applicazione di un modello informatico, di proprietà della Regione Marche, per la tracciabilità delle produzioni agroalimentari per mezzo degli strumenti telematici (la c.d. piattaforma SITRA). Essa si avvale dell'interazione ed estensione dell'ambito operativo e delle funzioni dell'Autorità Pubblica di Controllo dell'ASSAM con la revisione ed l'aggiornamento del sistema documentale utilizzato per la certificazione e con l'accreditamento delle procedure di tracciabilità seguite sulla base della norma UNI CEI EN 45011<sup>175</sup> per le produzioni agroalimentari. La soluzione marchigiana, quindi, prevede l'utilizzo degli strumenti di tracciabilità coordinate con le procedure previste dalle norme UNI ISO, nonché investe sulla visione complessiva e integrata che

---

<sup>172</sup> Tutela in particolare le risorse "minacciate da erosione genetica, e gli agroecosistemi locali, anche per favorire lo sviluppo delle produzioni di qualità" (art. 1 Art. 1 della Legge regionale N. 12 Del 03-06-2003 Regione Marche, Tutela delle risorse genetiche animali e vegetali del territorio marchigiano, pubblicata sul BUR della Regione Marche n. 51 del 12 giugno 2003).

<sup>173</sup> Supra §4.

<sup>174</sup> L'Autorità Pubblica di Controllo di competenza della ASSAM; svolge attualmente le seguenti attività: garantire, attraverso la certificazione di conformità, che i prodotti agricoli ed alimentari recanti una denominazione di origine protetta DOP (Reg. CEE 2081/92), o una indicazione geografica protetta IGP (Reg. CEE 2081/92), o una specialità tradizionale garantita STG (Reg. CEE 2082/92) rispondano ai requisiti dei rispettivi disciplinari; garantire, attraverso la certificazione di conformità, il controllo sull'istituzione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine (Reg. CE 1760 del 17/07/00) e sulle diciture particolari apposte sulle carni di pollame (Reg. CEE 1538/91 - Regolamento Ministeriale 465/99); verificare e certificare delle produzioni agroalimentari provenienti da aziende agricole o stabilimenti di trasformazione e condizionamento che si avvalgono di Marchi Collettivi in presenza di contributo regionale (DGR 457 del 28/02/00) sulla base dei requisiti dei rispettivi disciplinari o norme tecniche; attività di normazione consistente nella definizione di regolamenti d'uso del marchio e/o disciplinari ed altra documentazione atta a garantire la corretta gestione di un sistema di qualità rivolto alla certificazione di prodotto; garantire qualsiasi iniziativa e svolgere qualsiasi attività funzionale ed utile per il conseguimento degli scopi sopra indicati od avente comunque attinenza con essi, ivi compreso l'adeguamento, come autorità di controllo designata, ai requisiti della Norma UNI CEI EN 45011 previsto dall'articolo 10 del Reg. CEE 2081/92, dall'articolo 14 del Reg. CEE 2082/92, dal Reg. CE 1760/00 e dal Reg. CEE 1538/91 per gli organismi privati.

<sup>175</sup> La norma UNI CEI EN 45011, titolata "Requisiti generali relativi agli organismi che gestiscono sistemi di certificazione di prodotti", è la versione ufficiale in lingua italiana della norma europea EN 45011 (edizione febbraio 1998). La norma specifica i requisiti generali che un organismo il quale gestisca un sistema di certificazione di prodotto deve soddisfare per essere riconosciuto competente ed affidabile. I soggetti preposti devono presentare i seguenti requisiti: 1. interprofessionalità (cioè i soggetti costituenti devono rappresentare la relativa filiera produttiva in forma estesa, ivi compresa la componente commerciale); 2. imparzialità (nel senso di rappresentanza equilibrata delle diverse categorie, senza predominanza dei singoli interessi nella compagine sociale); 3. autonomia e trasparenza (ovvero non possedere nessun vincolo di dipendenza finanziaria da organismi esterni); 4. competenza (nel senso di professionalità ed esperienza nel settore dei controlli); 5. schemi di controllo; 6. economicità. Essa sostituisce la UNI CEI EN 45011 del 1990.

coinvolge la tracciabilità di filiera applicata ai marchi DOP e IGP<sup>176</sup>, riconoscendone l'attribuzione esclusivamente alle produzioni in grado di rintracciare l'intero percorso produttivo. L'attività di normazione, soprattutto amministrativa, dell'autorità di controllo facente capo all'ASSAM consiste nell'emanazione di regolamenti d'uso del marchio, di disciplinari e di decreti dirigenziali: essa si inserisce in quello spazio attuativo delle politiche comunitarie e regionali<sup>177</sup>. L'approccio così descritto realizza un sistema unitario di produzione e controllo dei prodotti agroalimentari che riesce a combinare le esigenze di tutela del consumatore con le politiche di preservazione delle tipicità, agricole e alimentari, legate al territorio.

Non si riscontrano, all'interno della legislazione regionale, altri interventi così significativi e pregnanti sulla rintracciabilità. Essa viene generalmente considerata quale parametro di riferimento per l'erogazione di fondi o incentivi<sup>178</sup>, oppure per la tutela del patrimonio naturale<sup>179</sup> e forestale<sup>180</sup> della Regione.

---

<sup>176</sup> Cfr. Decreto del 8 ottobre 1999 relativo all'Autorizzazione del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, il quale autorizza l'ASSAM ad esercitare l'attività di controllo e certificazione per i prodotti DOP e IGP. Accanto all'autorizzazione per i prodotti a denominazione di origine sono state ottenute dal Ministero delle politiche Agricole e Forestali ulteriori permessi a cui si sono aggiunte nuove funzioni con la DGR 457 del 28 febbraio 2000 per l'attività sui marchi collettivi

<sup>177</sup> Come il Decreto del Dirigente dello Sviluppo delle Attività agricole e rurali n. 380/SAR del 2 agosto 2005, avente ad oggetto la Legge regionale delle Marche n.23 del 20 dicembre 2003 "Interventi per il sostegno dei sistemi di certificazione della qualità e della tracciabilità delle produzioni agricole e alimentari".

<sup>178</sup> Art. 21, Legge Regionale n. 23 Del 13 ottobre 2004 Regione Piemonte *Interventi per lo sviluppo e la promozione della cooperazione*, Bur Piemonte, n. 41, 15 ottobre 2004, S. O. n. 3; art. 15, Legge regionale n. 13 del 17 agosto 2005 Regione Calabria, *Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2003, n. 8)*; Art. 163, Legge Regionale n. 32 del 23 dicembre 2000, Regione Sicilia, *Disposizioni per l'attuazione del POR 2000-2006 e di riordino dei regimi di aiuto alle imprese*; art. 45, Legge Regionale n. 1, 12 gennaio 2005, "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e bilancio pluriennale 2005 - 2007 della Regione Puglia", BUR Puglia, 13 gennaio 2005; Art. 24, Legge regionale n. 17 del 25 febbraio 2005, *Agriturismo e turismo rurale*", BUR Basilicata, n.17 del 2 marzo 2005, in questo specifico caso va sottolineato che le condizioni riguardano la vendita dei prodotti e la ristorazione degli agriturismi, tali prodotti devono essere sottoposti al regime della tracciabilità di filiera; art. 5 Legge provinciale n. 10 del 14 dicembre 1999, Provincia Autonoma di Bolzano, *Disposizioni urgenti nel settore dell'agricoltura*, BUR Bolzano, 28 dicembre 1999, S. O., n. 2.

<sup>179</sup> Art. 1, Legge regionale n. 3 del 2 gennaio 2005, Regione Campania, *Interventi Urgenti per la Tutela della Bufala Mediterranea Italiana in Campania*", BUR, Regione Campania, n.9 del 1 febbraio 2005; Art.13, Legge regionale n.21, 20 agosto 2001, Regione Umbria, *Disposizioni in materia di coltivazione, allevamento, sperimentazione, commercializzazione e consumo di organismi geneticamente modificati e per la promozione di prodotti biologici e tipici*", in BUR Umbria, 29 agosto 2001, n. 41; Art. 2, Legge regionale, 18 novembre 2005, n.29, Valle d'Aosta, *Disposizioni in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, BUR Valle d'Aosta, 13 dicembre 2005, n. 52; Artt. 72 e 75 Legge Provinciale n.4 del 28 marzo 2003, Provincia di Trento, *Sostegno dell'economia agricola, disciplina dell'agricoltura biologica e della contrassegnazione di prodotti geneticamente non modificati*, BUR Trentino Alto Adige, 15 aprile 2003, n. 15.

<sup>180</sup> Art. 15, Legge regionale n. 15 del 16-04-2003 Regione Molise *Interventi per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano*. Bur Molise n. 9, 30 aprile 2003; art. 2, Legge regionale n. 22, 29 novembre 2004, Regione Liguria, *Disciplina dei servizi di sviluppo*

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto: Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso la tracciabilità di filiera.

In conclusione è possibile affermare che nonostante le dichiarazioni programmatiche o l'adesione alle disposizioni multilivello, specie per quanto concerne quelle di origine comunitaria, il diritto regionale non ha ancora sfruttato in maniera pienamente significativa lo spazio normativo inerente alla rintracciabilità di filiera rimandando alle definizioni concettuali e metodologie che della tracciabilità offrono la dottrina e le discipline tecniche.

### §9. *La rintracciabilità di filiera nelle norme UNI EN ISO.*

L'apporto dato dalle norme UNI EN ISO<sup>181</sup> è di notevole interesse in questo contesto perché privilegiano gli specifici parametri tecnici rispetto a quelli consueti giuridici. Tale situazione riflette la crisi dei poteri legislativi tradizionali<sup>182</sup> e il risalto alle c.d. "fonti-fatto"<sup>183</sup>. La circostanza dell'intervento della normazione volontaria (come le norme ISO CEN UNI) nella determinazione degli standard di qualità dei beni prodotti e delle procedure di produzione convince a pensare che il mercato abbia raggiunto una autonomia così forte al punto da renderlo in grado di dotarsi autonomamente di norme<sup>184</sup>. Su una situazione legislativa "già notevolmente complessa ed equivoca"<sup>185</sup> si è inserita l'azione dell'istituto nazionale per la standardizzazione<sup>186</sup>, l'UNI, con

---

*agricolo e degli interventi di animazione per lo sviluppo rurale*, BUR Liguria, 1 dicembre 2004, n. 11.

<sup>181</sup> Le norme tecniche sono elaborate: a livello internazionale dell'ISO (International Standard Organization); a livello europeo dal CEN (European Committee of Standardization); a livello nazionale – italiano – dall'UNI (Ente Nazionale di Unificazione). Le norme ISO CEN UNI sono stilate da un comitato tecnico, composto da membri volontari delegati dagli organismi nazionali che partecipano all'attività di normazione. Il procedimento normativo è articolato in diverse fasi: un gruppo di lavoro elabora dapprima una proposta da sviluppare (draft), il quale è sviluppato dal Comitato tecnico, ed infine portato all'approvazione. Il rispetto delle norme ISO CEN UNI non è di per sé un elemento di qualità. La qualità deve essere certificata da un ente terzo con verifiche sul bene o sul servizio erogato dall'impresa. Queste verifiche sono svolte da ispettori secondo modalità una tantum o periodicamente. All'esito delle verifiche l'ente certificatore, qualora riscontra l'applicazione corretta delle norme tecniche, rilascia un "certificato di qualità" insieme ad un "marchio di qualità. Dal punto di vista delle fonti del diritto le norme ISO CEN UNI sono norme consuetudinarie, in quanto di formazione spontanea e volontaria, grazie al contributo degli enti normatori, ed hanno un valore generale ed uniforme per coloro che vi aderiscono" (V. Vaccaro, *Norme ISO CEN UNI e la professionalità dell'imprenditore*, in *Tribunali amministrativi regionali*, 2004, I, 2272).

<sup>182</sup> N. Irti, *"Codici di settore" e delegificazione*, in *Diritto e società*, 2005, p. 131.

<sup>183</sup> V. Vaccaro, *Op. cit.*, p. 2773.

<sup>184</sup> In dottrina vi è chi afferma che il mercato è capace di dettarsi delle regole sulla giusta produzione", entrando in stretta competizione con il Legislatore, il quale si è perso "in un dedalo di normativa speciale che non è in linea con l'evoluzione del fenomeno sociale" (V. Vaccaro, *Ult. op. loc. cit.*). Questo fenomeno è sentito anche in sede istituzionale, dove si registra come il processo di legislazione italiano sia inadeguato per l'eccessiva burocrazia e conseguente lentezza, quindi inadatto a soddisfare le esigenze delle aziende considerato che l'eccesso di norme speciali e regolamenti è uno dei fattori di rallentamento della competitività delle imprese italiane (Camera dei deputati, *Rapporto 1998 sullo stato della legislazione*, consultato in data 10 aprile 2006 sul sito Internet [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>185</sup> AA. VV., (C. Peri, A. Di Martino), *La rintracciabilità di filiera*, cit., p. 8.

<sup>186</sup> L'UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione - è l'organismo preposto in Italia allo studio, alla pubblicazione e alla diffusione delle norme tecniche nazionali relative a tutti i settori industriali (escluso quello elettronico ed elettrotecnico, per i quali è competente il CEI - Comitato Elettrotecnico Italiano). Dette norme sono finalizzate ad aiutare i soggetti che intendono implementare un sistema qualità nella propria azienda. Si tratta di una serie di

una doppia produzione tecnico normativa: la norma 10939, “*Sistemi di rintracciabilità nelle filiere agroalimentari – Principi generali per la progettazione e l’attuazione*”, e la norma U59003890, “*Sistema di rintracciabilità nelle aziende agroalimentari – Principi e requisiti per l’attuazione*”.

L’intervento dell’Istituto rischia di accrescere la confusione perché l’UNI ha prodotto due norme diverse ed in contrasto tra loro. La differenza principale è che la prima, la UNI 10939, si riferisce alle “filiera”, mentre la seconda, la U59003890, alle “aziende”. Entrambe le normative possono dare luogo alla “certificazione di conformità” ed entrambe fanno riferimento formale al termine “rintracciabilità”. Questa scelta risulta essere discutibile in quanto facendo riferimento al medesimo termine per esprimere due concetti, ovvero *rintracciabilità* nelle “filiera” e nelle “aziende”, viene fomentato l’equivoco che i due concetti siano interscambiabili<sup>187</sup>; mentre non è così in quanto la rintracciabilità di filiera verticale riguarda le aziende, mentre la rintracciabilità di filiera orizzontale riguarda gli ingredienti dell’unità di prodotto da tracciare. La norma Uni precisa che la rintracciabilità possa essere definita con un accordo interaziendale che interessi soltanto una parte della filiera ovvero soltanto una parte del prodotto. La critica a tale approccio è forte perché in questo modo svanisce l’importanza del concetto di unitarietà che dovrebbe caratterizzare il concetto di filiera secondo la ricostruzione dogmatica precedentemente proposta<sup>188</sup>. A questo proposito, il SICERT, l’ente di accreditamento degli organismi di certificazione, ha deciso che la certificazione di conformità ad una norma sulla rintracciabilità debba essere considerata come una certificazione di prodotto e che quindi possa essere comunicata al consumatore in etichetta<sup>189</sup>. In conseguenza a quanto descritto, si è creata la situazione per cui viene consentita, attraverso la certificazione, la dichiarazione in etichetta di “prodotto certificato”, o “filiera certificata”, oppure ancora “rintracciabilità certificata” per sistemi di rintracciabilità differenti. Si è, quindi, nella paradossale situazione per la quale si deve invocare l’intervento normativo nazionale onde superare gli esposti equivoci.

#### *§10. Gli adempimenti obbligatori a partire dal 1 gennaio 2005.*

Sotto un punto di vista strettamente normativo, a partire dal 1 gennaio 2005 il Regolamento CE n. 178/2002 pone a carico delle imprese l’obbligo della rintracciabilità (artt.18 e 65). Pertanto, da tale data, gli operatori del settore agro-alimentare e dei mangimi devono aver approntato i sistemi di rintracciabilità di tutti i prodotti alimentari, compresi quelli agricoli che allo stato attuale della legislazione possono anche non essere confezionati, come nel caso della frutta e della verdura<sup>190</sup>.

---

normative non a carattere vincolante, emanate a livello europeo che hanno lo scopo di sviluppare e diffondere sistemi di gestione di qualità, sia nei rapporti interni all’azienda, sia per rapporti esterni, fornendo linee guida uniformi.

<sup>187</sup> AA. VV. (C. Peri, P. Di Martino), *Op. cit.*, p. 8; P. Di Martino, *Rintracciabilità obbligatoria*, cit., p. 147.

<sup>188</sup> Vedi supra paragrafo su che cosa è una filiera.

<sup>189</sup> AA. VV. (C. Peri, P. Di Martino), *Ult. op. loc. cit.*

<sup>190</sup> Questi prodotti sono ora sottratti all’obbligo dell’etichettatura e dell’indicazione del numero del lotto (P. Di Martino, *Rintracciabilità*, cit. p. 148).

A causa dell'esposta indeterminatezza del concetto di rintracciabilità, e della conseguente incertezza pratica si sono delineate tra operatori differenti livelli di realizzazione della rintracciabilità di filiera:

- a) si è proceduto a rintracciare soltanto tratti di filiere produttive, ingannando il pubblico dei consumatori e violando le prescrizioni della rintracciabilità dell'intera filiera produttiva<sup>191</sup>. In questo modo si rischia di porre in essere situazioni che potrebbero risultare di sleale concorrenza tra gli imprenditori<sup>192</sup>. D'altro canto va osservato che secondo la normativa vigente, i prodotti agricoli non sono soggetti all'obbligo né del confezionamento, né a quello dell'etichetta, salvo casi specifici, come quello del latte<sup>193</sup>. In mancanza di etichettatura, l'origine dei prodotti agricoli di base non è riconoscibile. Conseguentemente, nei vari passaggi della commercializzazione, il produttore dell'alimento trasformato può trovarsi nell'impossibilità di conoscere l'origine degli ingredienti del prodotto finale. Questo passaggio rappresenta una severa criticità della normativa vigente per ciò che concerne le c.d. "filiere incomplete"<sup>194</sup>;
- b) la scelta di privilegiare la rintracciabilità di filiera (RF) da parte del Regolamento CE 178/2002 è connessa a ragioni di ordine pratico, inerenti l'esosità dei costi necessari per attuare la rintracciabilità di filiera di prodotto in ogni comparto alimentare;
- c) all'opposto, si è realizzata la rintracciabilità di filiera di prodotto (RFP) nei casi previsti dalla legge (come specificamente previsto per le carni bovine) o su base volontaria. In quest'ultimo caso la rintracciabilità di filiera di prodotto viene valorizzata quale efficace strumento di concorrenza e trasparenza del mercato, nonché mezzo adeguato a incoraggiare l'efficienza delle aziende del comparto agricolo – alimentare;
- d) sempre in tema di rintracciabilità di filiera di prodotto (RFP)<sup>195</sup> anche per i prodotti agricoli che costituiscono la base primaria totalitaria degli alimenti trasformati e per i quali non è attualmente previsto l'obbligo di etichette, né di indicazione di lotto<sup>196</sup>;

---

<sup>191</sup> Ai sensi del "considerando" n.12, dell'art. 3, n.15 e dell'art. 18 del Regolamento CE n. 178/2002.

<sup>192</sup> P. Di Martino, *Ult. op. loc. cit.*

<sup>193</sup> P. Di Martino, *Op. cit.*, p. 144).

<sup>194</sup> Autorevole dottrina afferma che tali rintracciabilità rispondono alle esigenze operative, ma tradiscono lo scopo di rintracciare l'intera filiera produttiva fino all'"origine di ogni prodotto" e di ogni ingrediente degli alimenti, compresi i mangimi (L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2004, p. 410; P. Di Martino, *Ult. op. loc. cit.*)

<sup>195</sup> Tuttavia va osservato che la lettera del regolamento CE 78/2002 si riferisce ad un concetto più generico di rintracciabilità, perché manca qualsiasi riferimento alla necessità di procedere all'identificazione per lotti di unità di prodotto materialmente e singolarmente identificabili.

<sup>196</sup> Viene osservato in dottrina che avendo la tracciabilità uno scopo informativo della P. A., sarebbe sufficiente sopperire con la conservazione di qualsiasi documento commerciale come una fattura indicativa della provenienza dei prodotti agricoli. La medesima dottrina osserva come anche il rispetto di norme relative sistemi gestionali e fiscali possono sopperire alle carenze legislative (P. Di Martino, *Op. cit.*, p. 149).

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto: Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso la tracciabilità di filiera.

- e) realizzando sistemi di HACCP nell'ambito della produzione primaria, in ottemperanza al pressante invito, ma non ancora obbligatorio, fatto dal legislatore comunitario nel Regolamento CE n. 852/2004<sup>197</sup> sull'igiene in generale.

Le difficoltà nell'ottemperamento al dettato del Regolamento CE 178/2002 sono evidenti: in realtà non tutti gli operatori del settore sono riusciti ad organizzarsi compiutamente nei termini previsti dalla normativa comunitaria. Neanche lo Stato italiano ha adempiuto all'obbligo dell'organizzazione di un sistema ufficiale di controllo ai sensi dell'art.17.2, mentre le sanzioni applicabili in caso di violazione della legislazione sugli alimenti sono ancora allo studio del legislatore delegato<sup>198</sup>.

Traendo le prime conclusioni, quindi, è possibile sostenere che nonostante i continui allarmi in tema di sicurezza alimentare, lo scetticismo dei consumatori, l'impegno delle organizzazioni di categoria, il tema della sicurezza alimentare rimane compreso tra esigenze di contenere i costi, sia per mantenere accettabili i prezzi al consumo, sia per ampliare il margine di profitto delle imprese, ed esigenze di attuare strategie preventive in tema di allarmi alimentari. In questo panorama va sottolineato come la rintracciabilità di filiera sia un argomento molto *à la page*, ma non completamente realizzato in concreto.

#### §11. Conclusioni.

Sullo spazio di potestà normativa regionale sussistono molte perplessità, non tanto sulla fondatezza del medesimo, quanto sulla portata prescrittiva dello stesso. Nonostante il tema sia trattato dalla normazione multilivello, ciascun livello di intervento positivo la intende in modo non univoco, alimentando dubbi a scapito della certezza e della trasparenza normativa. Chiunque abbia una certa idea di cosa significhi "rintracciabilità" ed è in grado di comprenderne il significato semantico del termine, tuttavia la lacuna tecnica, non risolta neanche dalle norme ISO CEN UNI introdotte in Italia, rimane di palese evidenza. È possibile domandarsi quale possa essere il compito di un legislatore regionale in questo ambito. Sono stati trattati alcuni esempi virtuosi che hanno posto in evidenza come in un ambito settoriale la legislazione debba lasciar spazio alla tecnica del settore in questione; altresì sono state evidenziate alcune criticità.

I legislatori regionali sono costretti, soprattutto dalla ampiezza del mercato diventato globale, dalla necessità di tutelare i propri prodotti tipici dai tentativi di imitazione nonché dalla maggiore sensibilizzazione dei consumatori in tema di sicurezza alimentare, a cercare di uniformare concetti che di per sé sono costretti a rimanere vaghi. Tale vaghezza sembrerebbe avvantaggiare l'innovazione tecnologica che investe soprattutto il settore alimentare con le tecnologie degli organismi geneticamente modificati. Al contrario, detta vaghezza può essere anche uno strumento di difesa onde perfezionare definizione e concetto della filiera. Una soluzione ragionevole potrebbe riguardare sia l'impegno della legislazione regionale relativamente all'obbligo di tracciare i prodotti agricoli primari, sia l'adozione di una normazione tecnica

---

<sup>197</sup> Regolamento CE n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari pubblicato sulla G.U.C.E. del 30 aprile 2004, n. 139/1

<sup>198</sup> Supra §7.

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto: Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso la tracciabilità di filiera.

uniforme. Per quanto riguarda il primo punto, si tratterebbe di valorizzare le peculiarità dei prodotti locali, la loro genuinità e la professionalità dei produttori. Per ciò che concerne il tentativo di uniformazione della normazione tecnica, va posto in evidenza che essa è di più agevole adozione rispetto alle ordinarie vie politico – legislative, risponde con la velocità necessaria all'adeguamento delle procedure della filiera alle esigenze sanitarie e di sicurezza e, last but not least, è coerente con quel fenomeno in corso che vede primeggiare l'intervento amministrativo su quello legislativo in temi molto settoriali e specifici come la tutela della pubblica sicurezza alimentare.

### *Bibliografia*

- AA. VV. (E. Bonari, M. Galli, C. Neri, E. Piccioni), *Gli aspetti agronomici della qualità dei prodotti agricoli*, in *L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari*, Milano, 2004;
- AA. VV. (L. Costato, S. Bolognini), *Note introduttive alla Sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2003;
- AA. VV. (M. A. Hermitte, C. Noiville), *La dissémination des organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, une première application du principe de prudence*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1993 ;
- AA. VV. (T. P. Steward, D. S. Johanson), *The Sps Agreement Of The World Trade Organization And The International Trade Of Dairy Products*, in 54 *Food & Drug L.J.* 55 (1999);
- AA. VV., (G. Formato, P. Amadei, G. De Angelis, G. Loffredo, G. Casotti, V. Prosciutti, M. Sigismondi, G. Muratore), *Autocontrollo aziendale e controllo ufficiale degli alimenti di origine animale: due sistemi a confronto*, in *Alimenta*, 2004;
- AA. VV., (R. Arena, M. Rainelli, A. Torre), *Dal concetto all'analisi di filiera: un tentativo di chiarimento teorico*, in *L'industria*, 1985;
- AA. VV., (T. Josling, D. Roberts, D. Orden), *Food Regulation and Trade. Toward a Safe and Open Global System*, Washington, 2004;
- AA.VV. (C. Peri, P. Di Martino), *La rintracciabilità di filiera: aspetti tecnici e giuridici*, in *Alimenta*, 2004;
- AA.VV., (M. Berri, G. N. Carugno, W. Mazzitti), *Che cosa è il Codex Alimentarius*, in *Riv. dir. agrario*, 1992;
- AA.VV., (R. Streinz, L. O. Fuchs), *Lebensmittelrechtsicherheit: Die Europäische*
- AA. VV., (J. Scott, E. Vos) *The Juridification of Uncertainty. Observations on Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO*, in *Good Governance in Europe's Integrated Market*, (eds. C. Joerges and R. Dehousse), Oxford, 2002;
- Alessi, R., *L'impresa agricola. Artt.2125-2140*, in *Il codice civile – commentario*, Milano, 1990;
- Ballarin Marcial, A., *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 1984;

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto:  
Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso  
la tracciabilità di filiera.

Bartolommei, S. *Precauzione sospetta. Un commento al documento del Comitato Nazionale di Bioetica sul "Principio di precauzione"*, in *Bioetica*, 2005;

Bellon, B., *La filiera di produzione*, in *Enc. pol. ind.*, 1984;

Benozzo, M. M., *I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità (Regolamento CE n. 178/2002)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2003;

Bocca, R., *Lo speck Alto Adige, il principio di territorialità e la cross-border injunction del giudice di Bolzano*, in *Giur. It.*, 1999;

Bolla, G., *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura e le sue nuove esigenze sistematiche*, in *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963;

Borghi, P. *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003;

Borghi, P., *Il principio di precauzione tra il diritto comunitario e l'Accordo SPS*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2003;

Bruno, F., *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000;

Bruno, F., *La tutela della diversità biologica in agricoltura. La Corte di Giustizia e il caso Bluhme (ovvero dell'Apis mellifera mellifera)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000;

Buzby, J. C., *Effects of Food-Safety Perceptions on Food Demand and Global Trade*, in *Changing Structure of Global Food Consumption and Trade/WRS-01-1* [www.ers.usda.gov/publications/wrs011/wrs011i.pdf](http://www.ers.usda.gov/publications/wrs011/wrs011i.pdf);

Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione, Tendenze della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nel settore agricoltura*. Estratto dal Rapporto 2003 sullo stato della legislazione, XIV Legislatura, novembre 2004;

Camera dei deputati, *Rapporto 1998 sullo stato della legislazione*;

Canfora, I., *Definizione di alimento*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2003;

Capelli, F., *I controlli dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo e la responsabilità dei controllori (funzionari pubblici, certificatori, imprenditori, analisti)*, in *Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 1995;

Capelli, F., *La disciplina comunitaria del sistema HACCP e la sua applicazione in Italia. responsabilità degli operatori e controllori*, relazione al Centro Congressi Fondazione Stelline, Milano, 1999;

Capelli, F., *Qualità e sicurezza dei prodotti agroalimentari nell'Unione Europea*, in *Alimenta*, 2002;

Caravita, B., *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1991;

Catozzi, M., *Diritto comunitario e tutela penale delle denominazioni d'origine: il caso "Parmesan"*, in *Dir. Scambi Internaz.*, 2001;

Cavaleri, P., *Diritto regionale*, Padova, 2003;

Coleman, R. J., *The US, Europe and Precaution: A Comparative Case Study Analysis of the Management of Risk in a Complex World*, relazione tenuta a Bruges, 11 – 12 gennaio 2002;

COM(2000)1. [http://www.europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer);

Commissione Europea (2000), *Comunicazione della Commissione sul Principio di Precauzione*,

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto: Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso la tracciabilità di filiera.

Commissione Europea (2001), *Food Safety (nota della UE al WTO per applicazione del*  
Costato, L., *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2004;  
Costato, L., *Dalla PAC al diritto alimentare europeo*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005;  
Costato, L., *Il regolamento 178/2002 e la protezione dei consumatori di alimenti*, in *Nuovo diritto agrario*, 2002;  
Costato, L., *Il regolamento 178/2002 e la protezione dei consumatori*, in *Nuovo diritto agrario*, 2002, p. 63; Id., *Principi del diritto alimentare*, in *Diritto della giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2002;  
Costato, L., *Relazione conclusiva al Congresso di Pisa-Siena 5-9 novembre 2002*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003;  
De Mauro, P., *Sul concetto di filiera*, in *La Q. A.*, 1992;  
De Muro, P., *Sul concetto di filiera*, in *La Q.A.*, 1992;  
Di Martino, P., *Rintracciabilità obbligatoria e rintracciabilità volontaria nel settore alimentare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2005;  
Dongo, D., *La "matassa" della sicurezza alimentare, ordine europeo e svolgimenti nazionali*, in *Alimenta*, 2004,  
Dongo, D., *Origine degli alimenti, la lezione comunitaria*, in *Alimenta*, 2004;  
Evenson, R. E., *Agricultural Research and Intellectual Property Rights*, in AA. VV. (eds. K. E. Maskus, J. H. Reichman), *International Public Goods and Transfer of Technology*, Cambridge, 2005;  
*Final Report della Pan European conference on food safety and qualità*, Budapest, 25-28 febbraio 2002;  
Gambino, S. *Regioni e autonomie locali nella riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, Napoli, 2004;  
Germanò, A., *La "materia" agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in AA. VV., (a cura di A. Germanò) *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003;  
Giuffrida, G., *Precisazioni sulla nozione di prodotto agricolo nel diritto interno e nel diritto comunitario*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003;  
Grossi, P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico, 1860-1950*, Milano, 2000;  
Guizzi, V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2000;  
Irti, N., *"Codici di settore" e delegificazione*, in *Diritto e società*, 2005;  
Irti, N., *Diritto europeo e tecno-economia*, in *Rivista di diritto civile*, 2006;  
Irti, N., *Le due scuole del diritto agrario*, in *Riv. dir.agr.*, 1975;  
Kennedy, K. C., *Resolving International Sanitary And Phytosanitary Disputes In The Wto: Lessons And Future Directions*, 55 *Food & Drug L.J.* 81, 2000;  
*Libro Bianco sulla sicurezza alimentare COM (1999) 719 del 12 gennaio 2000*;  
Loi, A., *Lo studio della dimensione spaziale di una filiera agroalimentare: una proposta metodologica*, Pisa, 2000;  
Mangiameli, S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002;  
Marini, L., *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2004;

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto: Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso la tracciabilità di filiera.

- Marsocci, P., *Le prospettive di Stato e regioni tra unità e autonomia*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005;
- Mengozi, P., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione Europea*, Padova, 2003;
- Miljkovic, D., *Sanitary and Phytosanitary Measures in International Trade: Policy Considerations vs. Economic Reasoning*, in *International Journal of Consumer Studies*, 2005;
- Neugebauer, R., *Fine-Tuning WTO Jurisprudence And The SPS Agreement: Lessons From The Beef Hormone Case*, 31 *Law & Pol'y Int'l Bus.* 1255, 2000;
- Nicolini, G., *Il prodotto alimentare: sicurezza e tutela del consumatore*, Padova, 2003;
- Ostrovsky, A. A., *The New Codex Alimentarius Commission Standards For Food Created With Modern Biotechnology: Implications For The Ec Gmo Framework's Compliance With The SPS Agreement*, in 25 *Mich. J. Int'l L.* 813, (2004);
- Pacileo, V., *Competenze in materia alimentare. (Anche alla luce della riforma costituzionale dell'art. 117 della Costituzione)*, in *Alimenta*, 2004;
- Pannarale, L., *Scienza e diritto. Riflessioni sul principio di precauzione*, in *Sociologia del diritto*, 2003;
- Principio di precauzione negli accordi SPS*, D(2001)(DIVERS/500186 ur);
- Quintillan, P., *Free Trade, Public Health Protection and Consumer Information in the European and WTO context*, in *Journal of World Trade*, 1999;
- Relazione della conferenza *FAO's Strategy for a Food Chain Approach to Food Safety and Quality: A framework document for the development of future strategic direction*, tenutasi a Roma dal 31 marzo al 4 aprile 2003, dove è stata messa a punto la strategia seguita dall'Unione Europea e il regolamento 178/2000. Il documento è stato consultato on line in data 14 marzo 2006 sul sito Internet <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/006/Y8350E.htm>;
- Rojo Salgado, A., *La exigencia de participación regional en la Unión Europea: de la regionalización estatal a regionalización comunitaria*, in *Boletín Oficial de Estrado*, Madrid, 1996;
- Romagnoli, E., *L'insegnamento di Giangastone Bolla e la comunità degli agraristi*, in *Agricoltura e Alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno "Gian Gastone Bolla", Firenze 9-10 novembre 2001, Milano, 2003;
- Roppo, E., *La riscoperta dell'aspetto locale nella realtà globale: il diritto regionale privato* Sintesi dell'intervento tenuto alla conferenza "Global law v. local law", XVII Colloquio biennale dell'associazione italiana di diritto comparato, stesa da Chiara Lanzani e pubblicata su *Contratto e Impresa*, 2006;
- Rossi dal Pozzo, F., *"Trattato costituzionale" e riforma della Politica Agricola Comune*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005;
- Rossolini, R., *Libera circolazione degli alimenti e tutela della salute nel diritto comunitario*, Padova, 2004;
- Rubino, V., *Il diritto alimentare comunitario e nazionale alla luce del regolamento 178/2002 CE. Problematiche di "dialogo materiale e istituzionale" in materia di sicurezza alimentare*, in *Alimenta*, 2002;

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto: Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso la tracciabilità di filiera.

- Rubino, V., *La giurisprudenza della Corte di giustizia CE fra "precauzione" e "proporzionalità": note a margine della sentenza F.lli Bellio*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004;
- Saccomandi, V., *Istituzioni di Economia dei mercati dei prodotti agricoli*, Roma, 1991;
- Saccomandi, V., *Economia dei Mercati Agricoli*, Bologna, 1999;
- Sandin, P., *Dimensions of the Precautionary Principle*, in *Human and Ecological Risk Assessment*, 1999;
- Sapienza, R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000;
- Scarano, G., *Le filiere agro-alimentari italiane: una metodologia d'analisi*, in *Q. A.*, 1989;
- Scrimali, A., *Le regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del titolo V della Costituzione*, in *Quaderni Regionali*, 2005;
- Sgarbanti, G., I principi generali della legislazione alimentare e il suo adeguamento alle norme internazionali, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003;
- Sico, L., *L'esecuzione degli atti comunitari ed internazionali da parte dello Stato e delle Regioni*, in *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti* (a cura di S. Gambino), Milano, 2003;
- Sikes, L., *FDA's Consideration Of Codex Alimentarius Standards In Light Of International Trade Agreements*, in *53 Food & Drug L.J.* 327 (1998);
- Sirsi, E., *Rintracciabilità*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003;
- Skorupinski, B., *Putting Precaution to Debate – about the Precautionary Principle and Participatory Technology Assessment*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2002;
- Slorach, S. A., *Integrated approaches to the management of food safety throughout the food chain*, relazione presentata al *Global Forum of Food Safety Regulators*, svoltasi a Marrakesh il 28 – 30 gennaio 2002, organizzato dalla FAO e dalla WHO, Agenda Item 4.2b GF 01/10, consultato in data 14 marzo 2006 sul sito Internet <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/y1956e.htm>;
- Smith, A., *Indagini sulla natura e sulle cause della ricchezza delle nazioni*, Milano, 1973;
- Stefani, G., *La filiera: tra sistema economico ed unità di produzione organizzate*, in *Riv. Economia Agraria*, 1994;
- Strambi, G., *La filiera di produzione agro-alimentare: spunti di riflessione e prospettive di studio*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003;
- V. Rubino, *La rintracciabilità di filiera alla scadenza del 1° gennaio*, in *Alimenta*, 2004;
- Vaccaro, V., *Norme ISO CEN UNI e la professionalità dell'imprenditore*, in *Tribunali amministrativi regionali*, 2004;
- Victor, D. G., *The Sanitary And Phytosanitary Agreement Of The World Trade Organization: An Assessment After Five Years*, 32 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 865, 2000;
- Vuillermoz, R., *La partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario: contributo nella prospettiva della riforma dello Stato*, in *Dir. com. e degli scambi internaz.* 2001;

E. Falletti, La rintracciabilità di filiera e le fonti multilivello: lo spazio normativo del diritto regionale  
Ricerca finanziata dalla Regione Piemonte, Protocollo Prot. 6785/27.001, nell'ambito del progetto di ricerca: Progetto:  
Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari piemontesi attraverso  
la tracciabilità di filiera.

Wehr, H. M., *Updates on Issues before the Codex Alimentarius*, in *52 Food & Drug L.J.* 531 (1997);

Woelk, J., *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazione comparative*, in *Le Regioni*, 2003;