

La sicurezza alimentare e le garanzie per i consumatori europei: i profili giuridici



Giovanni Cordini (*)

(*) Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato e Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia

Distribuzione delle risorse, “food security” e ”food safety”

L'interesse degli Stati per l'alimentazione data da molto tempo in quanto già agli albori dello Stato costituzionale le amministrazioni pubbliche erano incaricate di vigilare e provvedere in materia di igiene e protezione sanitaria, anche con riferimento agli alimenti. Questa tendenza venne a consolidarsi nel primo e secondo dopoguerra quando i diritti sociali furono costituzionalizzati sul modello della Costituzione tedesca di Weimar del 1919. Ciò nonostante il legislatore ne ha tratto le conseguenze in tempi meno lontani ove ha delineato principi in tema di tutela della salute e di organizzazione sanitaria, collegando

fondamentalmente a questa impostazione anche le problematiche relative alla sicurezza degli alimenti (food safety). L'attenzione della comunità internazionale per l'alimentazione, nel senso più lato del termine, è altrettanto risalente nel tempo. All'indomani della seconda guerra mondiale, il programma per la ricostruzione dell'Europa tradottosi, in seguito, nel "piano Marshall" dedicava già un notevole spazio a quello che si potrebbe definire come "piano alimentare di aiuti" destinati alle popolazioni del Vecchio Continente. Su questa base di esperienza vennero successivamente avviate le iniziative internazionali rivolte alla cooperazione, al sostegno alimentare e allo sviluppo delle produzioni agricole nel Terzo Mondo. Le Nazioni Unite sentirono il bisogno di affidare questo compito ad un'apposita struttura internazionale dotandola dei mezzi e degli strumenti adatti per promuovere e sostenere l'azione internazionale in questo settore. Da qui l'istituzione della FAO (Food and Agriculture Organization) con sede a Roma. Il primo programma operativo era incentrato sulla lotta alla fame nel Mondo. Nel 1963 FAO e OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) hanno costituito la "Commissione per il Codex Alimentarius" con l'obiettivo di assicurare la tutela sanitaria del consumatore finale, di promuovere buone pratiche nel commercio degli alimenti e di armonizzare le normative alimentari interne, collaborando con i Governi e con le agenzie governative e non governative interessate a questo settore di attività. Nel 1974, nel corso della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite per l'alimentazione la FAO propose di avviare un'iniziativa internazionale in tema di "sicurezza alimentare globale". Nel frattempo nuove tematiche si sono aggiunte a quelle originariamente considerate nei programmi dell'Organizzazione, quali la forestazione, la lotta alla desertificazione, gli interventi per preservare e gestire con efficienza ed equanimità le risorse idriche del Pianeta. Questi impegni hanno reso necessaria una capillare organizzazione degli interventi nei Paesi in via di sviluppo, consolidando le precedenti forme di cooperazione. Nel 1981 è stata proposta una data simbolica (16 ottobre) come "giornata mondiale dell'alimentazione" allo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica mondiale su questi temi. Nel 1986 venne organizzato il database statistico dell'Organizzazione ora denominato FAOSTAT che costituisce una tra le più complete ed autorevoli fonti d'informazione agricola nel mondo. Nel 1991 sono stati 92 i Paesi che hanno ratificato la convenzione mondiale per la protezione delle piante mentre nel 1994 la FAO ha delineato un Programma speciale per la sicurezza alimentare (SPFS), indirizzato verso i Paesi a basso reddito e con deficit alimentare. Nello stesso tempo venne definito un modello per la prevenzione delle malattie transfrontaliere degli animali. Nel 1998 viene adottata la convenzione di Rotterdam per la regolarizzazione del commercio dei pesticidi e di altri prodotti chimici pericolosi. La conferenza FAO del 2001 ha approvato il "Trattato internazionale sulle risorse citogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura". Nel corso dell'incontro denominato "Vertice mondiale dell'alimentazione: cinque anni dopo", svoltosi nell'anno 2002 con la partecipazione di delegazioni di 179 paesi oltre alla Commissione europea, è stato riaffermato l'impegno della comunità internazionale per dimezzare la fame nel mondo indicando come obiettivo l'anno 2015. In tale occasione si è avuto modo di constatare che, nonostante le numerose iniziative internazionali e la rafforzata cooperazione tra gli Stati i problemi alimentari che assillano molte popolazioni del Pianeta sono tutt'altro che risolti mentre crescono anche le preoccupazioni in tema di sicurezza dei prodotti e di corretto utilizzo delle tecnologie alimentari. Tutto questo induce alcuni osservatori a riflettere sull'adeguatezza dei mezzi messi in campo dalla comunità internazionale e sull'esigenza di studiare nuove soluzioni che siano in grado di ottenere il convinto sostegno delle popolazioni e non solo quello dei governi e delle pubbliche autorità. In questa relazione posso affrontare solo uno dei due profili d'indagine riguardo ai prodotti alimentari, quello della sicurezza (food safety) tuttavia riesce importante segnalare che anche il tema degli approvvigionamenti alimentari e della lotta alla fame (food security) merita anch'esso specifica e attenta considerazione.

Premessa sulle nozioni di “alimento” e di “alimentazione” e sull’uso giuridico delle stesse

L’etimologia della parola “alimento” dal latino *ālere* (nutrire) denota già il significato letterale. Dante parlava di «sostanza contenente vari principi nutritivi suscettibili di essere utilizzati dagli organismi viventi». (1321) per cui si designa come alimentare ciò che “serve al nutrimento”¹. Nel tempo questa originaria spiegazione sembra stabile tanto che per “alimento” il noto Dizionario Devoto-Oli designa ogni sostanza «che fornisce materiali indispensabili all’eventuale accrescimento e allo svolgimento delle funzioni fondamentali per la vita dell’individuo e della specie», genericamente indicate come “cibo, nutrimento, sostentamento”. Come per tutte le nozioni derivate da altre scienze il diritto dell’alimentazione può utilmente fare riferimento all’originario senso del termine ricorrendo alla nozione di “alimentazione” mentre con la parola “alimenti”, nel linguaggio giuridico, di regola, si viene ad indicare qualsiasi mezzo necessario per vivere, la cui «prestazione incombe a determinate persone nei casi previsti dalla legge» (L. Muratori, 1742) per cui, nell’uso, è bene evitare ogni possibile fraintendimento. Il diritto dell’alimentazione comprende, perciò, la disciplina del cibo dalla produzione all’utilizzo. Nella regolamentazione è importante tenere presenti alcuni passaggi: la produzione, la commercializzazione e il consumo. Per ciascuno di questi ambiti si rinviene una apposita regolamentazione. In questa sede interessa, in particolare, definire il quadro giuridico comunitario in quanto questa regolamentazione trova applicazione in tutti i 27 Paesi dell’Unione Europea.

La ricerca comparata in tema di sicurezza degli alimenti

Una recente ricerca avviata presso la mia Università, in collaborazione con altri Atenei italiani e di vari Paesi (denominata “progetto SALTUM”- Sicurezza Alimentare Tutela Multilivello)², che mi ha consentito di avviare anche questa riflessione, propone un esame a tutto campo delle problematiche che possono essere riassunti con l’espressione “sicurezza alimentare”, mediante il confronto di diversi ambiti di ricerca: il livello internazionale, gli studi di diritto comunitario, le applicazioni che si ricavano dal confronto tra i diritti nazionali e alcune analisi prototipali che possono meglio evidenziare pregi e difetti delle politiche nazionali. Una successiva fase potrà essere volta a prospettare i problemi della “food security” da cui ha preso le mosse l’iniziativa internazionale. Tali questioni, infatti, non sono meno importanti e meno pressanti di quanto si poteva rilevare all’indomani del secondo conflitto mondiale. In quel tempo l’esigenza di riavviare le dinamiche internazionali di cooperazione e sviluppo che erano state sconvolte dalla guerra fece propendere le scelte a favore di programmi per una più efficace azione di contrasto nei confronti delle povertà estreme e delle emergenze alimentari messe in evidenza da questa dicotomia tra sviluppo e sottosviluppo. In seguito, tuttavia, è stato posto l’accento sulla configurazione dei rapporti commerciali in tema di alimenti, sugli effetti delle politiche alimentari e, infine, sui temi della sicurezza, sia per impostare efficaci azioni di prevenzione, sia per adottare misure precauzionali. Un primo confronto delle legislazioni nazionali mostra alcune comuni tendenze che riassumo con qualche nota essenziale: a) l’interesse di tutti i Paesi per il tema della sicurezza e la definizione di apposite regole; b) l’istituzione di agenzie nazionali incaricate di adottare o proporre alle pubbliche autorità misure d’intervento ma anche con il compito di svolgere attività di studio, ricerca,

¹Cfr. M. CORTELLAZZO e P. ZOLLI, Voce “Alimento” del *Dizionario etimologico della lingua italiana*, I, Zanichelli, Bologna, 1988, pag. pag. 38

²SALTUM – Università degli Studi di Pavia: www-5.unipv.it/saltum/

documentazione in tema di sicurezza alimentare; c) un consolidamento del diritto all'informazione garantito al consumatore di prodotti alimentari; d) un sistema di controlli sulle produzioni alimentari e sugli alimenti per animali, assistito da sanzioni graduate in relazione al rischio e ai pericoli derivanti da frodi alimentari o da comportamenti non corretti nel trattamento degli alimenti, a tutti i livelli (dal campo alla tavola). In molti Paesi il consumatore è sempre più attento ed avvertito nei confronti delle scelte che il mercato gli propone. Un ruolo rilevante viene poi svolto dalle varie associazioni di tutela che hanno la possibilità di partecipare ad alcune decisioni, di accedere all'informazione e di fare valere le loro ragioni anche mediante l'accesso alla giustizia.

La sicurezza alimentare nella politica dell'Unione Europea

La sicurezza alimentare nella politica dell'Unione Europea costituisce oggi una priorità assoluta. Le norme dell'Unione sono state ulteriormente rafforzate e rese più rigorose dopo il 2000 in seguito alla crisi provocata dalla così detta "mucca pazza", con l'obiettivo di rendere il cibo destinato ai cittadini europei del tutto sicuro. Il nuovo approccio è integrato: cibo e mangimi sono seguiti lungo tutto il percorso della catena alimentare bene riassunto con l'espressione "dai campi alla tavola". In tal senso lo sviluppo delle conoscenze è stato decisivo così come la possibilità di più avanzate applicazioni tecnologiche. La regolamentazione europea impone di non trascurare le esigenze di tracciabilità del prodotto sia allo scopo di meglio tutelare il consumatore, sia per rendere più efficaci i controlli e le azioni di contrasto nei confronti delle frodi. Le istituzioni comunitarie hanno adottato sistemi che consentono una valutazione dei rischi e si avvalgono della consulenza scientifica di esperti prima di bandire o permettere prodotti, ingredienti, additivi o OGM. Ciò vale per ogni alimento, umano e animale, che proviene dall'interno o dall'esterno della UE. Sicurezza non significa uniformità. L'UE promuove la diversità basata sulla qualità³. La legislazione europea tutela gli alimenti tradizionali e le provenienze geografiche e mette i consumatori nella condizione di poter distinguere i singoli prodotti e di scegliere liberamente tra diverse proposte. L'UE incoraggia gli agricoltori a concentrarsi sulla qualità, non solo degli alimenti ma anche dell'ambiente rurale. Negli ultimi anni l'Unione Europea ha dedicato notevole attenzione al diritto dei consumatori. Le linee guida di questa politica rispondono all'esigenza di consentire al consumatore finale di compiere, di volta in volta, nella selezione dei prodotti, delle scelte consapevoli e di qualità. L'Unione ha proposto alcune tutele per garantire l'origine dei prodotti, ha imposto delle etichette d'identificazione del prodotto, ha pubblicato pareri

³Riesce interessante, ad esempio, l'impostazione seguita dalla legislazione francese sulla sicurezza alimentare. Gli orientamenti di fondo sono riassunti in cinque linee guida: a) I produttori, i trasformatori e i distributori (operatori) sono i primi responsabili; b) L'adeguamento della normativa è costante per rispondere agli sviluppi scientifici e tecnici in ambito sanitario; c) Il sistema di autorizzazioni e di controlli degli stabilimenti è responsabilità dei servizi pubblici, abilitati anche a comminare sanzioni quando è necessario; d) La rete di allerta nazionale e la rete di allerta comunitaria assicurano l'intelligence sanitaria e si mobilitano in caso di pericolo potenziale o accertato; e) I poteri pubblici sono in grado di gestire i rischi, in particolare nelle situazioni di emergenza. Per controllare i rischi, occorre innanzitutto saperli riconoscere. Di fronte a un pericolo (accertato o potenziale) è indispensabile ricorrere ad analisi scientifiche. Basandosi sulla valutazione dei rischi fornita dagli esperti, i poteri pubblici, responsabili della gestione del rischio, sono in grado di adottare le misure necessarie. La Francia considera che la separazione tra gestione e valutazione dei rischi può consentire una maggiore obiettività in sede di processo decisionale. Il Paese vanta un know-how scientifico di alto livello in materia di rischi sanitari, in parte concentrato presso l'AFSSA (Agenzia Francese di Sicurezza Sanitaria degli Alimenti), creata nel luglio 1998. Nell'ambito del processo decisionale il Governo, dal canto suo, può basarsi anche su elementi socio-economici o culturali, onde garantire al consumatore un elevato standard di sicurezza.

scientifici, ha sostenuto le organizzazioni dei consumatori e promosso forme di partecipazione all'elaborazione delle politiche di sostegno al consumo. La sicurezza alimentare rappresenta uno dei fattori decisivi per il consolidamento stesso dell'Unione. Il solo sospetto che dalla liberalizzazione e dall'estensione dei mercati possa derivare un danno al consumatore, in particolare per tutto quanto riguarda la sua salute, potrebbe riuscire di notevole ostacolo sia per il successo delle politiche comunitarie, sia per il consenso attorno all'idea stessa d'Europa, messo in crisi dalle vicende politiche degli ultimi tempi: unificazione monetaria, guerra in Irak, immigrazione, debolezze strutturali, divergenze nella politica estera ecc. Non è un caso, perciò, che, nel delineare principi e contenuti della nuova politica rurale l'Unione Europea sottolinei, con particolare enfasi, i temi della qualità ambientale, della sicurezza nell'organizzazione della filiera alimentare, della trasparenza dell'informazione e della tutela del consumatore.