

luta di una legislazione in campo alimentare improntata ad un'integrazione sempre più significativa fra ambiente salubre e ambiente sano, in linea con gli obiettivi prospettati dall'art. 191 TFUE⁴⁹. In tal modo la legislazione in campo alimentare offre il proprio contributo al superamento della "ricorrente quanto pretestuosa antinomia che quasi contrappone il diritto ad un ambiente salubre alla doverosa presa in considerazione, e quindi alla protezione attiva, dell'ambiente c.d. sano"⁵⁰.

L'ampliamento di prospettiva si riflette anche sulla terminologia utilizzata dal Reg. (UE) 2017/625 che non qualifica più l'operatore come operatore del settore alimentare o dei mangimi, ma in maniera più generica e onnicomprensiva come operatore tout court identificandolo nel soggetto, persona fisica o giuridica, assoggettato agli obblighi e alle conseguenti responsabilità previsti e sanzionati dalla legislazione in materia di filiera agroalimentare, ai sensi di quanto statuito dall'art. 3, n. 29, Reg. (UE) 2017/625⁵¹.

Si assiste, dunque, ad un'evoluzione degli obiettivi di tutela della legislazione alimentare che riflette l'allargamento della rete di interessi, fra loro strettamente interconnessi, oggetto di cura nella dimensione di filiera agroalimentare. La tutela della salute si qualifica in senso ampio come tutela della salute umana, animale e delle piante e i tre livelli appaiono equiparati e non intesi necessariamente come subordinati alla produzione di alimenti e di mangimi sicuri; la tutela dell'ambiente risulta pariordinata alla tutela della salute ed assume il valore di obiettivo autonomo di cura e protezione, come risulta confermato dal fatto che sotto l'unitario regime del controllo ufficiale vengano ricondotti gli organismi geneticamente modificati utilizzati per la produzione di alimenti e di mangimi siano essi autorizzati sulla base della disciplina generale di cui alla direttiva 2001/18/CE, per come modificata dalla direttiva 2015/412/UE, oppure sulla

⁴⁹ Come afferma R. FERRARA, *Ambiente e salute. Brevi note su due "concetti giuridici indeterminati" in via di determinazione: il ruolo giocato dal "Patto globale per l'ambiente"*, in *Dir. e società*, 2019, p. 289, "l'integrazione fra ambiente salubre, perché implicato con la salute umana ed anzi con la protezione di questa stessa sostanzialmente coincidente, e l'ambiente c.d. sano con il quale si vuole affermare il "diritto" della madre terra d'essere a sua volta considerata e tutelata, in ogni sua componente e matrice ambientale" costituisce un fattore qualificante le politiche ambientali dell'UE ai sensi dell'art. 191 TFUE.

⁵⁰ In tal senso si esprime R. FERRARA, *Ambiente e salute. Brevi note su due "concetti giuridici indeterminati" in via di determinazione: il ruolo giocato dal "Patto globale per l'ambiente"*, cit., p. 290.

⁵¹ In proposito v. quanto affermato da F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, cit., p. 24, per il quale operatore è "chiunque abbia a che fare con il ciclo biologico, il ciclo della vita, a prescindere dalla collocazione all'interno della filiera alimentare". Circoscrive, invece, maggiormente la nozione di operatore L. SALZANO, *L'assistenza amministrativa e la collaborazione nel regolamento (UE) n. 2017/625 sui controlli ufficiali*, cit., per il quale operatori "non sono più solo quelli responsabili di garantire il rispetto della legislazione alimentare al fine di tutelare la salute umana, ma anche gli operatori la cui impresa alimentare può avere effetti sulla salute animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente".

base della disciplina specifica per gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati di cui ai Regolamenti (CE) n. 1829 e n. 1830 del 2003⁵².

La materia degli organismi geneticamente modificati rappresenta un tipico esempio di intreccio fra tutela della salute e tutela dell'ambiente, territorio di frontiera fra diritto degli alimenti e diritto dell'ambiente. La direttiva 2001/18/CE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, non disciplina tali prodotti in quanto alimenti, ma in quanto risultato dell'applicazione delle biotecnologie ad organismi viventi, diversi dall'organismo umano, il cui materiale genetico sia stato modificato in modo differente da quanto avviene in natura (art. 2); il suo obiettivo è quello di proteggere sia la salute umana che l'ambiente in un'ottica di tutela preventiva improntata al principio di precauzione (considerando nn. 5, 6, 8, art. 1). La valutazione del rischio, a cui è subordinata l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, è definita "ambientale" e tiene in considerazione sia i rischi per la salute umana che quelli per l'ambiente (art. 2, n. 8). La disciplina degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati contenuta nel Reg. (CE) n. 1829/2003 costituisce applicazione specifica al settore alimentare dei principi e delle procedure di autorizzazione previste dalla direttiva 2001/18/CE, con l'obiettivo di garantire un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della salute e del benessere degli animali, dell'ambiente, degli interessi dei consumatori.

La disciplina degli organismi geneticamente modificati esplicita i punti di contatto e di contaminazione fra diritto degli alimenti e diritto dell'ambiente⁵³, fenomeno quest'ultimo oggetto di attenzione da parte della dottrina al fine di rilevare le interferenze fra i due settori specializzati del diritto pubblico e di sottolineare il ruolo di guida del diritto dell'ambiente⁵⁴. Conferma di questo fecondo dialogo fra due settori giuridici specializzati, aventi una forte con-

⁵²Reg. (UE) 2017/625, considerando n. 10, "indipendentemente dalla base giuridica ai sensi della quale potrebbero essere autorizzati gli OGM, dovrebbero applicarsi le stesse norme in materia di controlli ufficiali".

⁵³La disciplina degli OGM, in quanto tali e in quanto alimenti, è basata sul principio di precauzione di cui è espressione il regime autorizzativo previsto per la loro immissione in commercio. In argomento v. A. LUPO, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2015, p. 54 ss.; L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. dell'Unione europea*, 2004, p. 300 ss.; R. FERRARA, I.M. MARINO (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, 2003; A. GRATANI, *La strategia precauzionale e le biotecnologie*, in *Ambiente*, 2001, p. 1045 ss.; P. BORGHI, *Biotecnologie, tutela dell'ambiente e tutela del consumatore nel quadro normativo internazionale e nel diritto comunitario*, in *Riv. dir. agrario*, 2001, p. 365 ss.

⁵⁴Per un riscontro dell'interesse della dottrina per i profili di contatto fra disciplina degli alimenti e tutela dell'ambiente v. M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2015, p. 88 ss.; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, *ivi*, 2015, p. 3 ss.; S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012.

notazione tecnica e una recente storia di giuridificazione⁵⁵, si trae dalla disciplina, introdotta dalla direttiva (UE) 2018/851, di modifica della direttiva 2008/98/CE, relativa ai rifiuti⁵⁶. Tale fonte contempla espressamente la nuova tipologia dei “rifiuti alimentari”, considerando tali tutti gli alimenti, secondo la definizione di cui all’articolo 2 del Reg. (CE) n. 178/2002, che sono diventati rifiuti; ai sensi dell’art. 3 della direttiva 2008/98/CE, “rifiuto” è “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o l’obbligo di disfarsi”. Nella direttiva (UE) 2018/851 è considerata l’opportunità di “migliorare la comprensione da parte dei consumatori delle date di scadenza espresse con la dicitura “da consumare entro” e “da consumarsi preferibilmente entro il” (considerando n. 32); tale obiettivo prelude forse ad una modifica della disciplina della c.d. durabilità del prodotto alimentare preimballato, di cui al Reg. (UE) n. 1169/2001, e/o a campagne di sensibilizzazione dei consumatori sulla differenza, in termini di sicurezza igienico-sanitaria, fra data di scadenza e termine minimo di conservazione. Il diritto dell’ambiente, a cui può ascriversi la disciplina dei rifiuti, recepisce definizioni proprie della legislazione alimentare e può contribuire ad un’evoluzione chiarificatrice della normativa in materia di etichettatura; la legislazione alimentare, a propria volta, può contribuire alla realizzazione di un sistema di economia circolare⁵⁷, in cui gli alimenti, in correlazione anche all’esigenza di contrastare il vituperato fenomeno del c.d. spreco alimentare⁵⁸, assumono un ruolo non di secondo piano.

⁵⁵ Cfr. M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, cit.; A. GIANNELLI, *La giuridificazione dell’ambiente*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *La giuridificazione*, Firenze, 2016, p. 281 ss. Più in generale sul fenomeno della giuridificazione v. B. MARCHETTI, M. RENNA, *I processi di giuridificazione: soggetti, tecniche, limiti*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *La giuridificazione*, cit., p. 9 ss.

⁵⁶ Si ricorda che l’Unione europea ha emanato un gruppo di direttive, c.d. direttive rifiuti o pacchetto economia circolare, da recepire entro il 5 luglio 2020, che comprende: la direttiva (UE) 2018/849, che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; la direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti; la direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti; la direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. In argomento v. M. DEL SIGNORE, *Sulla necessità di una definizione armonizzata di rifiuto alimentare per la concreta realizzazione dell’economia circolare*, in *Il diritto dell’economia*, 2018, p. 329 ss.

⁵⁷ In relazione al concetto di economia circolare v., per tutti, F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 163 ss.

⁵⁸ In relazione al quale, per una panoramica, si rinvia a E. VARESE (a cura di), *Sprechi alimentari. Una prospettiva multidisciplinare. Consumatori e imprese a confronto*, Torino, 2015.

4. *La collaborazione pubblico/privato alla luce del diritto alimentare: l'operatore del settore alimentare*

Nella l. n. 283/1962 il ruolo dell'imprenditore privato è essenzialmente, se non esclusivamente, quello di soggetto passivo delle funzioni autoritative di controllo dell'autorità sanitaria, articolate in strumenti di controllo preventivo – autorizzazione sanitaria, libretto di idoneità sanitaria – e di controllo successivo – ispezioni, prelievo di campioni, sequestro di merci, chiusura dei locali, in abbinamento al potere sanzionatorio. Occorre segnalare che, nonostante l'impostazione riduttiva delle origini, il legislatore dei primi anni sessanta del secolo scorso, nel mettere mano ad un settore ancora poco normato, introdusse un elemento innovativo caratterizzato dall'autorizzazione sanitaria⁵⁹, che permetteva di inquadrare la tutela igienico-sanitaria delle produzioni alimentari in un'ottica di tutela preventiva e non solo repressiva.

L'assetto dei rapporti pubblico-privato configurato dalla l. n. 283/1962 secondo uno schema di comando e controllo trova riscontro nella logica punitivo-repressiva manifestata dalla legislazione penale in campo alimentare, nella quale il diritto alimentare di matrice nazionale ha trovato la propria primigenia espressione⁶⁰.

Nonostante la più risalente configurazione dell'operatore del settore alimentare come soggetto passivo delle funzioni di controllo dell'autorità pubblica, si può asserire che il medesimo sia progressivamente subentrato nel ruolo di tutela preventiva della salute originariamente affidato, in via esclusiva, all'autorità sanitaria dall'ordinamento interno. Tale significativo mutamento di ruoli è l'effetto prodotto dalla scelta espressa dalle istituzioni UE, nell'ambito del pacchetto igiene, di rimuovere, in linea di principio, le barriere autorizzative all'accesso per le attività economiche del settore, concentrando in capo al privato la responsabilità primaria per la salubrità della propria produzione alimentare.

La valorizzazione del ruolo dell'operatore del settore alimentare – inteso, ai sensi del Reg. (CE) n. 178/2002, come “persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo”⁶¹ – come soggetto attivo del sistema

⁵⁹ Il carattere innovativo dell'autorizzazione sanitaria introdotta dalla l. n. 283/1962 è confermato da G. GRECO, voce *Alimenti e bevande (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, vol. II, Roma, 1988, p. 2.

⁶⁰ Nel senso che le radici della legislazione alimentare interna si ritrovino nella legislazione penale v. P. BORGHI, *Il diritto agroalimentare italiano alla luce del processo d'integrazione europea*, cit., p. 66.

⁶¹ Reg. (CE) n. 178/2002, art. 3, par. 1, n. 3. Sull'interpretazione di tale definizione, che suscita perplessità per la sua non chiara formulazione, v. M. GIUFFRIDA, *Innovazione tecnologica e responsabilità dell'operatore del settore alimentare*, in *Riv. dir. alimentare*, 2018, p. 8, per la quale è corretto ritenere che operatore del settore alimentare sia il titolare dell'attività produttiva. Sulle perplessità interpretative sollevate da tale definizione v. anche A. DI LAURO, *Art. 17*, in AA. VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit., p. 263 ss. Si veda anche la definizione di impresa

di sicurezza alimentare non è, quindi, per l'ordinamento italiano il frutto di una scelta del legislatore nazionale; essa deriva dalla propensione manifestata dall'UE nel senso di recuperare il ruolo collaborativo del soggetto privato operatore del settore, il quale rappresenta il primo fondamentale anello della catena di soggetti coinvolti nella garanzia della sicurezza, non solo igienico-sanitaria, ma anche, ad es., informativa, dei prodotti alimentari⁶². Un momento significativo nella transizione della concezione dell'operatore del settore da soggetto meramente passivo a soggetto attivo della sicurezza alimentare è stato rappresentato dalla emanazione della direttiva 93/43/CEE sull'igiene dei prodotti alimentari, attuata nell'ordinamento interno dal d.lgs. n. 155/1997. Nell'imporre alle imprese alimentari, produzione primaria esclusa, di operare in modo igienico secondo procedure di sicurezza basate sui principi del sistema HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*), la direttiva igiene ha assunto come presupposto che spetti agli operatori del settore alimentare garantire che soltanto i prodotti alimentari non pericolosi per la salute umana siano messi in commercio.

La direttiva 93/43/CEE ha una portata innovativa molto significativa poiché imprime alla legislazione alimentare dell'epoca una spinta decisiva nel senso della valorizzazione del ruolo del produttore e dei processi produttivi organizzati secondo sistemi di analisi del rischio al fine di garantire la tutela della salute, mettendo a punto un nuovo sistema di rapporti fra soggetto pubblico e soggetto privato, fra controllore e controllato⁶³.

La volontà di valorizzare l'operatore costituisce un impegno esplicitato a livello UE nei documenti preparatori del Reg. (CE) n. 178/2002, in particolare nel Libro verde sui "Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea"⁶⁴ e nel Libro bianco "Sulla sicurezza alimentare", e si trova confermata nel tessuto normativo del Reg. (CE) n. 178, come si evince, in particolare, dagli artt. 14, 17, 18, 19. Anche in questo si esprime il carattere in-

alimentare espressa dal Reg. (CE) n. 178/2002, ai sensi della quale deve intendersi "ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti". Tale definizione – come affermato in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 73 – "non deve essere in alcun modo comparata con la nozione economica di impresa, né con quella giuridica presente nell'ordinamento nazionale", avendo la finalità di assoggettare alla legislazione in materia alimentare tutti gli operatori in qualche modo coinvolti nella catena alimentare.

⁶² Sulle ragioni di ordine economico e pratico che hanno favorito l'affermazione nella legislazione UE del principio di autoresponsabilità del produttore v. M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, p. 81.

⁶³ La direttiva 93/43/CEE prevedeva modelli di organizzazione e di tutela molto più flessibili rispetto a quelli individuati dalle legislazioni nazionali dell'epoca per lo più attente solo alle condizioni igieniche di attrezzature, utensili e locali e non invece ai processi produttivi e alla loro specificità. In tal senso v. F. ALBISINNI, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, cit., p. 6.

⁶⁴ Commissione delle Comunità europee, 30 aprile 1997, COM(97) 176 def.

novativo e orizzontale del Reg. n. 178, dal quale deriva l'impostazione attuale dei rapporti operatore/autorità pubblica, confermata nel pacchetto igiene e ulteriormente sviluppata nella recente riforma del controllo ufficiale attuata dal Reg. (UE) 2017/625.

Il Libro verde, in particolare, nell'individuare gli obiettivi fondamentali della futura legislazione alimentare, ha espressamente sancito l'importanza di "attribuire la responsabilità principale della sicurezza dei prodotti alimentari all'industria, ai produttori e ai fornitori, mediante l'uso di sistemi del tipo "analisi dei rischi e dei punti critici di controllo", da integrare con un sistema di controllo ufficiale effettivo e da misure di applicazione efficaci. Coerentemente con tale obiettivo, il Libro verde ha insistito sull'importanza di introdurre in capo all'operatore del settore alimentare un obbligo generale di sicurezza e integrità dei prodotti alimentari immessi in commercio, la cui violazione sia sanzionata sul piano pubblicistico, penale o amministrativo. Nel documento in esame è ben evidenziata la natura pubblicistica della responsabilità connessa all'osservanza di tale obbligo, da collocare nella dimensione verticale dei rapporti fra operatore e autorità pubblica; l'impostazione è, quindi, differente rispetto a quella della responsabilità civilistica, che si inquadra nella dimensione orizzontale dei rapporti fra operatore del settore alimentare e consumatori e nella prospettiva di una tutela *ex post* di tipo risarcitorio⁶⁵.

L'obbligo generale di immettere in commercio solo alimenti sicuri è, dunque, previsto in funzione della tutela preventiva dell'interesse pubblico alla salvaguardia della salute e degli interessi dei consumatori; tale obbligo potrebbe intendersi come un "dovere" di sicurezza in quanto funzionalizzato alla tutela di interessi della collettività. Da tale dovere di sicurezza, che il Reg. (CE) n. 178/2002, dando attuazione ai propositi del Libro verde, ha esplicito in ottica precauzionale nell'art. 14, derivano obblighi specifici, strumentali rispetto ad esso, quali l'obbligo di rintracciabilità, di cui all'art. 18 del *general food law*, e gli obblighi di ritiro e di richiamo di alimenti non sicuri di cui al successivo art. 19. Obblighi la cui inosservanza è sanzionata, sul piano dell'ordinamento interno, dal d.lgs. n. 190/2006, che configura illeciti amministrativi.

Il diritto alimentare odierno si basa, dunque, sul concetto cardine della responsabilità primaria dell'operatore del settore alimentare per la sicurezza dei prodotti alimentari immessi in commercio; molto chiaro in tal senso è il Reg. (CE) n. 178/2002, allorché afferma che "gli operatori del settore alimentare so-

⁶⁵Le responsabilità dell'operatore del settore alimentare sul piano civilistico sono incentrate sulla tutela risarcitoria del consumatore che abbia subito un danno conseguente al consumo di alimenti e si basano, su un piano generale, sull'art. 2043 c.c. e, sul piano più specifico della responsabilità per danno da prodotto difettoso, sugli artt. 114 ss. del d.lgs. n. 206/2005, codice del consumo. Per approfondimenti si rinvia a C. MAGLI, *Il danno da alimenti tra responsabilità del produttore e stile di vita del consumatore*, Milano, 2018. Si ricorda che il Reg. (CE) n. 178/2002, art. 21, reca una norma di chiusura che rinvia alla responsabilità per danno da prodotto difettoso, facendo salvo tale sistema di responsabilità.

no in grado, meglio di chiunque altro, di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti; essi dovrebbero, pertanto, essere legalmente responsabili, in via principale, della sicurezza degli alimenti"⁶⁶. Siffatta impostazione è mantenuta ferma dai regolamenti del c.d. Pacchetto igiene, in particolare dal Reg. (CE) n. 852/2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, e dal Reg. (CE) n. 882/2004, sui controlli ufficiali; la responsabilità primaria dell'operatore del settore alimentare è ribadita, come si è ricordato, dal Reg. (UE) 2017/625, con gli opportuni adattamenti alla nozione di legislazione di filiera agroalimentare e alla corrispondente accezione ampliata di operatore responsabile. Si trova, così, affermato che la "la legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare si basa sul principio secondo cui gli operatori sono responsabili, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione che sono sotto il loro controllo, di assicurare il rispetto di tutte le prescrizioni pertinenti alle loro attività stabilite dalla legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare" e che "la responsabilità di far rispettare la legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare ricade sugli Stati membri, le cui autorità competenti provvedono a monitorare e verificare, predisponendo controlli ufficiali, che le pertinenti prescrizioni dell'Unione siano effettivamente rispettate e fatte rispettare"⁶⁷.

Si può notare come il concetto di responsabilità riferito all'operatore del settore alimentare nel quadro della legislazione alimentare sia da intendere in senso non tecnico⁶⁸, rappresentando una fattispecie di "responsabilizzazione" dell'operatore⁶⁹, in capo al quale sono posti specifici obblighi di condotta, da parte del *general food law*, nell'interesse pubblico alla tutela della salute e degli interessi dei consumatori; l'assolvimento di tali obblighi è oggetto di verifica ed eventualmente di sanzione da parte dell'autorità pubblica nell'esercizio delle funzioni di controllo ufficiale.

Il quadro complessivo che risulta da tale assetto normativo è nel senso della nitida affermazione del ruolo di primo piano dell'operatore del settore alimentare nel sistema di tutela preventiva della salute che caratterizza il diritto alimentare. La *food safety* è, dunque, garantita "principalmente" da misure di prevenzione quali corrette pratiche igieniche e procedure basate sui principi dell'analisi

⁶⁶ Reg. (CE) n. 178/2002, considerando n. 30.

⁶⁷ Reg. (UE) 2017/625, considerando nn. 13 e 15.

⁶⁸ Cfr. I. CANFORA, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 4/2009.

⁶⁹ Per l'utilizzo del termine "responsabilizzazione" in luogo di quello di "responsabilità", al fine di sintetizzare l'approccio del diritto alimentare, nel suo complesso e non solo nel *general food law*, al ruolo dell'operatore del settore alimentare, v. L. RUSSO, *Art. 2137*, in O. CAGNASSO, A. VALLEBONA (a cura di), *Dell'impresa e del lavoro*, in E. GABRIELLI (diretto da), *Commentario del codice civile*, Torino, 2011, p. 908; A.M. PALMIERI, *La responsabilità dell'impresa alimentare*, in L. PAOLONI (a cura di), *Alimenti, danno e responsabilità*, Milano, 2008, p. 94.

dei rischi e dei punti critici di controllo secondo il metodo HACCP⁷⁰, nonché da misure di gestione del rischio una volta che quest'ultimo si sia attualizzato per effetto della immissione in commercio di un alimento non sicuro secondo i canoni generali di sicurezza stabiliti dall'art. 14 del Reg. (CE) n. 178/2002. La centralità della figura dell'operatore del settore alimentare nel sistema della *food safety* è un profilo consolidato del diritto alimentare odierno e si combina con la responsabilità degli Stati membri di organizzare un efficiente sistema di controlli ufficiali e di prevedere un efficace sistema sanzionatorio per le violazioni degli obblighi di sicurezza gravanti sull'operatore. La sinergia tra attori privati e attori pubblici è lo strumento attraverso il quale il *general food law* e la legislazione successiva mirano a garantire un elevato livello di tutela della salute.

La finalità di tutela preventiva della salute è il tratto caratterizzante il diritto alimentare sin dalle sue origini nelle legislazioni nazionali; con riguardo all'ordinamento italiano, la previsione di un sistema autorizzativo e la configurazione di reati di pericolo sono gli indicatori di un modello di tutela degli interessi protetti che intende anticipare ed evitare il verificarsi della lesione. La finalità di tutela preventiva della salute e degli interessi dei consumatori è stata fatta propria dalla legislazione alimentare di matrice UE, che, anzi, nel Reg. (CE) n. 178/2002 ha accolto, fra i principi generali, il principio di precauzione.

Risulta, però, altrettanto evidente che il legislatore nazionale e quello UE, pur avendo entrambi condiviso, seppure in tempi diversi, la finalità di instaurare un modello di tutela preventiva, non abbiano utilizzato gli stessi strumenti; cangiante, nei due modelli, è il ruolo sia del privato che dell'autorità pubblica. Nella legislazione alimentare italiana delle origini, la tutela preventiva è attuata con uno strumento tipico per il diritto amministrativo di controllo e conformazione delle attività economiche private, quale è l'autorizzazione (sanitaria); nel secondo caso, la tutela preventiva è affidata, seppur in modo non esclusivo, all'utilizzo di un modello di gestione del rischio a livello aziendale di matrice privatistica. Nel primo modello si può ritenere che l'autorità pubblica abbia il ruolo esclusivo di garante della sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti alimentari; nel secondo si può affermare che l'entrata in scena del soggetto privato abbia reso quest'ultimo compartecipe, con un ruolo di primo piano, della tutela preventiva della sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti. Siffatta differente prospettiva di rapporti fra autorità pubblica e soggetto privato costituisce la premessa da cui ha preso le mosse la scelta dell'UE, espressa nel pacchetto igiene, di liberalizzare l'esercizio dell'attività di impresa nel settore delle produzioni alimentari non di origine animale. Per effetto di tale soluzione organizzativa, l'esercizio delle funzioni di tutela della salute pubblica da parte dell'autorità sanitaria risulta posticipato rispetto alla fase di avvio dell'attività, residuando in capo all'operatore privato il compito di assicurare in via preventiva la salubrità della propria produzione alimentare.

⁷⁰ Cfr. Reg. (CE) n. 2073/2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari.

5. Segue: *il privato terzo indipendente*

Il soggetto privato terzo indipendente preposto alle funzioni di controllo ufficiale è figura di recente introduzione, risalendo al Reg. (CE) n. 882/2004, e può essere considerato come soggetto incaricato dell'esercizio di una funzione amministrativa⁷¹, di amministrazione attiva⁷², configurandosi in termini pubblicistici, alla stregua della legislazione di settore dell'Unione europea e della elaborazione dottrinale interna⁷³, l'attività di controllo avente ad oggetto la salubri-

⁷¹ Come afferma V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2008, p. 153, nei casi in cui l'esercizio di funzioni amministrative è attribuito dalla legge o dall'autorità amministrativa in base alla legge a soggetti esterni all'organizzazione pubblica, di solito soggetti privati, "il soggetto esterno diviene titolare di un *munus* pubblico; e al soggetto stesso in quanto esercita la funzione viene ad estendersi la denominazione: *munus* sta dunque oltre che per la funzione ... anche per il soggetto, o l'organizzazione, cui l'esercizio della funzione viene conferito".

⁷² Come ricorda M. DE BENEDETTO, *Controlli della pubblica amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 865, differentemente dal controllo amministrativo sugli organi amministrativi oppure sugli atti amministrativi, considerato quale funzione di controllo nel contesto della consolidata tripartizione delle funzioni amministrative in amministrazione attiva, consultiva e di controllo, il controllo amministrativo sui privati è da considerare funzione di amministrazione attiva a tutti gli effetti; nel senso, cioè, di funzione che, come ricorda, per tutti, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, p. 105, "consiste nell'esercizio, attraverso moduli procedurali, dei poteri amministrativi attribuiti dalla legge a un apparato pubblico al fine di curare, nella concretezza delle situazioni e dei rapporti con soggetti privati, l'interesse pubblico".

⁷³ A livello di ordinamento nazionale risalente è l'orientamento interpretativo volto a ricondurre le funzioni di controllo igienico-sanitario della pubblica amministrazione sui soggetti privati nell'ambito delle funzioni di polizia, in specie di "polizia sanitaria" – come ricorda F. FONDERICO, *L'igiene pubblica*, cit., p. 712 ss. –, essendo tali funzioni identificate per lo più con l'esercizio di poteri autoritativi di limitazione delle sfere individuali per finalità di ordine sanitario. Questa impostazione rispecchia la tesi, più generale e anch'essa risalente, secondo la quale i controlli sulle attività dei privati sono espressione delle funzioni di polizia della pubblica amministrazione, come attestano, in particolare, gli scritti di M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 1263 ss.; O. RANELLETTI, *Concetto della polizia di sicurezza*, in *Scritti scelti*, Napoli, 1992, p. 129 ss. e 146 in specie, in cui sono ricondotte al concetto di polizia "tutte quelle disposizioni che limitano l'attività dei singoli" proibendo tale attività, assoggettandola al potere autorizzativo dell'autorità amministrativa, regolando l'attività nelle sue concrete manifestazioni "allo scopo di prevenire dei mali al tutto sociale ed ai singoli". Per un riscontro v. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. FRACCHIA, Milano, 2019, p. 151, in cui si afferma essere il controllo sui privati, espressione dell'art. 41, comma 3, Cost., svolto "in esplicitazione dei poteri di polizia: tale controllo attiene alle relazioni con i privati ... è esercitato di norma mediante rilascio di autorizzazione ed è caratterizzato dall'instaurazione di un rapporto dei privati con il soggetto pubblico titolare di rilevanti poteri amministrativi, in particolare ispettivi e sanzionatori". Per una riflessione in chiave attuale sui limiti, da un canto, e sulla utilità, dall'altro, della riconduzione dei controlli sull'attività privata al concetto di funzione di polizia e per un'ampia ricostruzione della bibliografia in materia v. N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 883 ss.; M. DE BENEDETTO, *Controlli della pubblica amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, cit., p. 856 ss., per la quale, in sintesi e sul piano del-

tà delle produzioni alimentari e mangimistiche e il benessere animale⁷⁴. La collocazione delle funzioni di controllo ufficiale nella dimensione pubblicistica dei poteri autoritativi della pubblica amministrazione è confermata, a livello di ordinamento di settore dell'Unione europea, dal Reg. (UE) 2017/625, che ne amplia l'oggetto nell'ottica di assoggettarvi l'intera filiera agroalimentare.

Più risalente è, invece, la collaborazione pubblico/privato nel settore delle produzioni agroalimentari di qualità, rappresentate, essenzialmente, dai prodotti DOP (Denominazione di Origine Protetta), IGP (Indicazione Geografica Protetta), STG (Specialità Tradizionale Garantita) e dai prodotti biologici; in relazione a tale ambito produttivo sin dai primi anni novanta del secolo scorso è stata prevista la delegabilità in capo a soggetti privati delle funzioni pubbliche di controllo finalizzate alla verifica del rispetto del disciplinare e degli standard di produzione anteriormente alla immissione in commercio⁷⁵.

La presenza di soggetti privati preposti all'esercizio di funzioni amministrative intese in senso oggettivo o sostanziale, che dir si voglia, non costituisce, evidentemente, un aspetto peculiare del diritto alimentare⁷⁶. Rappresenta un dato acquisito che "l'attività amministrativa ... possa essere esercitata anche da soggetti privati (privati in senso sostanziale) sia che questi siano o non siano a vario

la sostanza della funzione esplicata, "la polizia è prescrizioni che si accompagnano a coazione, che hanno necessità di conoscenza e di controllo e che mirano a conseguire un effetto di prevenzione e di tutela". Sullo sfondo si colloca la distinzione fra polizia di sicurezza e polizia amministrativa, rilevante ai fini del riparto di competenze Stato, Regioni, Enti locali, per la cui definizione si rinvia al d.lgs. n. 112/1998, art. 159. Per un approfondimento v. M. PIANTEDOSI, *Commento agli artt. 158-164 del d.lgs. n. 112/1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, p. 526 ss. Anteriormente alla riforma costituzionale attuata dalla l. cost. n. 3/2001, si vedano S. FOÀ, voce *Sicurezza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1998, p. 127 ss.; G. CORSO, voce *Polizia di sicurezza*, *ivi*, vol. XI, Torino, 1996, p. 319 ss.; A. NOVA, voce *Polizia amministrativa*, *ibidem*, p. 314 ss. Per un quadro aggiornato, con particolare riguardo alla polizia amministrativa, nel cui ambito si inseriscono, in linea di principio, le funzioni di controllo ufficiale, si veda G. MANFREDI, *La nozione di polizia amministrativa nel diritto italiano*, Report annuale – 2011 – Italia, in *IUS publicum*. Si veda, altresì, L. LORENZONI, *I controlli pubblici sull'attività dei privati e l'effettività della regolazione*, in *Dir. pubbl.*, 2017, p. 779 ss.; A. MOLITERNI, *Controlli pubblici sui soggetti privati e prevenzione della corruzione*, *ivi*, 2016, p. 191 ss.

⁷⁴ Come afferma A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010, p. 167, il termine anglosassone *official control* sottolinea che tale attività è pertinente ad un ufficio; "si tratta, quindi, di un modo per indicare che i controlli sono riconducibili ad una autorità (pubblica) e non possono essere lasciati alla logica del mercato".

⁷⁵ Cfr. M. DE BENEDETTO, *Controlli della pubblica amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, cit., p. 865, per la quale "talvolta anche privati possono essere delegati a svolgere controlli su altri privati in virtù di un mandato conformato dalla regolazione settoriale, dunque reso oggettivamente pubblico (si pensi alla materia dei controlli agro-alimentari)".

⁷⁶ Si è, in realtà, in presenza di un ricco panorama di soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni. Per una ricognizione sintetica v. F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, p. 104 ss. Per approfondimenti v. A. MALTONI, *Il conferimento di pubbliche potestà ai privati*, Torino, 2005.

titolo inseriti nelle strutture dipendenti dalle istituzioni di governo ovvero nelle pubbliche amministrazioni in senso proprio”⁷⁷.

L’assenza di una ontologica incompatibilità tra il soggetto privato e l’esercizio di pubbliche funzioni⁷⁸, da tempo ammessa dalla più autorevole dottrina⁷⁹, è, oggi, confermata, sulla scia dell’influenza dell’ordinamento dell’Unione europea, dall’art. 1, comma 1-ter della l. n. 241/1990, che assoggetta i privati preposti all’esercizio di attività amministrative al rispetto dei criteri e dei principi generali dell’attività amministrativa, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni. Il dato normativo ha, dunque, esplicitamente riconosciuto, con norma di portata generale, la preminenza del profilo oggettivo per la qualificazione dell’attività amministrativa, risultando non determinante, ai fini qualificatori, la riconducibilità dell’attività a soggetto pubblico⁸⁰.

⁷⁷ G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, in *Giur. it.*, 2014, p. 7 ss.

⁷⁸ “Le due cose – l’essere soggetto privato e lo svolgere attività o di servizio pubblico o di pubblico interesse o di rilevanza pubblicistica quanto ai fini – non sono tra loro incompatibili” (S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1995, p. 232).

⁷⁹ Per una compiuta ricostruzione del panorama dottrinale più risalente sul tema dell’esercizio privato di pubbliche funzioni – in ordine al quale si ricordano fondamentalmente le opere di M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, I, p. 124, al quale si deve l’elaborazione del concetto di *munus* pubblico; G. MIELE, *La distinzione fra ente pubblico e privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, al quale si deve l’elaborazione dell’ampio concetto di sostituzione; G. ZANOBINI, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, p. III, Milano, 1935, al quale si deve l’elaborazione del concetto di organo indiretto – v. A. MALTONI, *Il conferimento di pubbliche potestà ai privati*, cit., p. 9 ss. Per ulteriore approfondimento si veda G. NAPOLITANO, *L’esercizio privato di attività amministrative*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell’azione amministrativa*, Napoli, 2006, p. 89 ss.; P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell’amministrazione*, Padova, 2005; F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000; A. AZZENA, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di servizi pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, p. 165 ss.; F. SATTA, *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, vol. XIII, Roma, 1989.

⁸⁰ Come afferma F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell’azione amministrativa*, cit., p. 102, la pubblica amministrazione in senso soggettivo deve essere intesa, per effetto dell’art. 1, comma 1-ter, della l. n. 241/1990 e su impulso del diritto e della giurisprudenza europea, come “sistema integrato di soggetti pubblici e privati (e non più come insieme di soggetti esclusivamente pubblici)” dovendo, conseguentemente, essere “percepita ormai in senso fondamentalmente oggettivo”. In senso analogo v. P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell’amministrazione*, cit., p. 198; V. PARISIO, *Interessi “forti” e interessi “deboli”: la natura degli interessi come limite alla semplificazione del procedimento amministrativo nella legge 7 agosto 1990 n. 241*, in *Scritti in onore di F. Bassi*, t. I, Napoli, 2015, p. 172, per la quale il contesto politico-amministrativo attuale è caratterizzato “dall’oggettivarsi” dell’azione amministrativa: si prescinde dalla natura pubblica o privata del soggetto agente per riferirsi unicamente al tipo di interessi pubblici tutelati, cui si accompagna una sempre crescente privatizzazione dell’attività amministrativa, intesa come svolgimento dell’attività amministrativa da parte dei privati o da parte di soggetti pubblici, ma secondo schemi privatistici”.

Il controllo ufficiale e le altre attività ufficiali ad esso correlate, come le funzioni di certificazione, mostrano indici inequivocabili di pubblicità essendo attività a carattere doveroso, finalizzate dal legislatore, UE e interno, alla cura concreta di interessi pubblici riconducibili nel loro complesso alla tutela della *food safety* e della *food quality*; la legislazione dell'Unione europea ne conferma il carattere di funzioni amministrative in senso oggettivo⁸¹.

L'esercizio dell'attività di controllo ufficiale, per espressa previsione della legislazione UE in materia – Reg. (UE) 2017/625, artt. 28 ss.; Reg. (CE) n. 882/2004, art. 5 –, può essere trasferito, mediante delega, dall'autorità pubblica titolare a soggetti terzi imparziali, dotati di competenza e attrezzature adeguati, e accreditati conformemente al Reg. (CE) n. 765/2008 e alla norma tecnica EN ISO/IEC 17020, specifica per l'attività di ispezione⁸². Altrettanto delegabili a soggetti privati, come si è detto, sono le funzioni di controllo e certificazione nel settore delle produzioni agroalimentari di qualità regolamentate, che, per esplicita volontà della legislazione UE in materia – Reg. (UE) 2017/625 –, sono ricondotte nell'alveo comune della disciplina del controllo ufficiale e delle altre attività ufficiali, essendo volte alla cura di interessi pubblici appartenenti al novero dei valori tutelati da tale sistema di controlli⁸³.

⁸¹ Cfr. F.G. COCA, E. FOLLIERI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina*, in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, p. 178, in cui si afferma che "l'essere l'attività volta ad un fine, ossia ... alla cura di interessi pubblici, evoca la nozione di funzione". V., altresì, E. CASETTA, voce *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, p. 527. Nel senso che l'attività oggettivamente amministrativa sia "connotata dal perseguimento dell'interesse (qualificato) pubblico da parte di un soggetto privato in forza di un titolo giuridico, legge o atto amministrativo" v. E. FOLLIERI, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti soggettivamente privati e oggettivamente amministrativi*, in *Giur. it.*, 2014, p. 1801. Sulla concezione del controllo ufficiale come funzione amministrativa v. D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, cit., p. 148; A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, cit., p. 281; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche a soggetti privati*, cit., p. 331 ss.

⁸² Sulla funzione di accreditamento v. A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, cit., p. 98 ss., la quale sottolinea come, attraverso il Reg. (CE) n. 765/2008, in materia di accreditamento e vigilanza del mercato, l'accREDITamento si sia trasformato da funzione esclusivamente interna ai sistemi volontari di certificazione a funzione pubblicistica. La funzione pubblica di accreditamento, affidata in via esclusiva ad un organismo nazionale pubblico o privato – in Italia privato, ACCREDIA –, costituisce attività di attestazione della idoneità degli organismi certificatori a svolgere le funzioni di certificazione; l'accREDITamento presuppone un rapporto fra ente di accREDITamento ed organismo di certificazione per certi versi analogo a quello intercorrente fra quest'ultimo e l'operatore certificato. Il ricorso al meccanismo di accREDITamento di cui al Reg. (CE) n. 765/2008 è obbligatorio per le certificazioni regolamentate, ma può essere utilizzato anche nell'ambito delle certificazioni volontarie. Per ulteriori approfondimenti in ordine alla natura pubblica della funzione di accREDITamento, indipendentemente dal carattere pubblico o privato del soggetto preposto all'esercizio di tale funzione, v. A. MOSCARINI, *L'accREDITamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "fonti" di produzione privata*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 1/2012; S. AMOROSINO, *Il Regolamento CE n. 765/2008, in materia di accREDITamento degli organismi di valutazione della conformità (certificazione)*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 4/2011.

⁸³ Il Reg. (UE) 2017/625 ha compiuto una scelta inequivoca nel senso di inglobare le attività di

Il settore delle produzioni di qualità regolamentate si presenta interamente pubblicizzato essendo oggetto di un sistema di controlli amministrativi sia per quanto concerne la fase precedente all'immissione in commercio (*premarket review*) che per quanto concerne la fase successiva alla commercializzazione. In ambedue le situazioni le funzioni esplicitate sono ricondotte al controllo ufficiale e, con riguardo, ai controlli precedenti all'immissione in commercio dei prodotti di qualità regolamentati, l'ordinamento UE prevede la piena fungibilità fra sistemi di controllo interamente in mano pubblica e sistemi di controllo e certificazione privata, attraverso organismi privati accreditati ai sensi del Reg. (CE) n. 765/2008, autorizzati e vigilati dall'autorità pubblica⁸⁴. Sul piano dell'ordinamento interno si può, poi, notare come accanto ai certificatori privati si pongano, per i prodotti DOP, IGP, STG i consorzi di tutela, preposti all'esercizio di funzioni di polizia amministrativa sul corretto utilizzo delle denominazioni tutelate⁸⁵.

L'investitura delle funzioni di controllo ufficiale a mezzo atto di delega da parte dell'autorità competente rende i soggetti privati partecipi dell'esercizio di funzioni oggettivamente amministrative, pur restando i medesimi estranei all'organizzazione della pubblica amministrazione titolare delle funzioni di controllo⁸⁶.

controllo e certificazione in riferimento ai settori regolamentati nell'ambito della disciplina generale del controllo ufficiale, come si desume, in particolare, dagli artt. 1 e 2 di tale fonte normativa.

⁸⁴ Alla luce della più recente normativa UE e, in particolare, del Reg. (UE) 2017/625, pare corretto ricondurre il ruolo dei certificatori privati alla fattispecie di esercizio privato di pubbliche funzioni sia per i prodotti DOP, IGP, STG che per i prodotti biologici. In senso conforme v. D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 732 ss., per il quale "ancorché aventi natura giuridica privata, gli organismi di controllo sono sottoposti ad una disciplina pubblicistica europea e possono essere assimilati, seguendo un criterio funzionale, a poteri pubblici a carattere comunitario". V., però, A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, cit., pp. 179, 236-237 e 280-281, la quale conferma la natura sostanzialmente pubblicistica delle funzioni di certificazione per quanto concerne i prodotti DOP, IGP, STG – in ordine ai quali si può affermare che "il sistema certificativo, inteso come sistema di verifica della conformità normativa, venga letteralmente pubblicizzato per consentire la specifica acquisizione di responsabilità dei pubblici poteri in ordine al suo corretto funzionamento" –, ma esprime opinione contraria con riguardo ai prodotti biologici, in ordine ai quali l'attività dei certificatori non potrebbe qualificarsi in senso pubblicistico, restando attività certificativa di impresa svolta in ausilio alle funzioni di sorveglianza pubblica. La posizione contrapposta di questi due autori riflette una diversa interpretazione di alcune sentenze della Corte di giustizia sulla natura delle funzioni svolte dagli organismi di certificazione dei prodotti biologici e sulla riconducibilità di questi ultimi al regime pubblicistico dello Stato di riferimento da cui deriverebbero, in caso affermativo, limitazioni alle libertà di prestazione dei servizi e di stabilimento. V., in particolare, Corte giust., Sez. I, 29 novembre 2007, *Commissione / Austria*, causa C-393/05 e 29 novembre 2007, *Commissione / Germania*, causa C-404/05.

⁸⁵ Come ricorda A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, cit., p. 172, ai consorzi è unanimemente riconosciuta la qualifica di soggetti privati incaricati di pubblica funzione "in ragione del fatto che effettivamente essi svolgono tale attività nell'interesse della difesa del marchio che però, a seguito della registrazione pubblica, è diventato di interesse pubblico".

⁸⁶ Cfr. D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, cit., p.

La delega al privato delle funzioni di controllo ufficiale e di certificazione determina una sensibile evoluzione del ruolo dell'autorità pubblica, a cui spetta essenzialmente il compito di vigilare sul corretto funzionamento del sistema di controllo gestito dal soggetto privato. La delega delle funzioni di controllo e delle altre funzioni ufficiali rappresenta una facoltà riconosciuta dall'ordinamento UE alle amministrazioni nazionali con dei limiti. Si consideri in tal senso quanto statuito dal Reg. (CE) n. 882/2004, art. 5, che ha previsto una delega di tipo selettivo, limitata a singole funzioni di controllo, escludendo la delegabilità del potere di adottare misure in caso di non conformità, il cui esercizio risulta in tal modo riservato all'autorità pubblica⁸⁷. In senso analogo dispone il Reg. (UE) 2017/625, art. 31, con riguardo alla delega di compiti riguardanti attività ufficiali.

La possibilità di delegare funzioni di controllo a soggetti privati non è, dunque, priva di limiti e si configura in modalità differente a seconda che ad essere delegate siano le funzioni di controllo igienico-sanitario, nel qual caso il soggetto privato è investito di alcuni segmenti del procedimento amministrativo di controllo, oppure che ad essere delegate siano funzioni di certificazione, nel qual caso al soggetto privato fa capo l'intero procedimento amministrativo preordinato all'adozione della certificazione.

In tutti i casi evidenziati l'esercizio delle funzioni di controllo ufficiale è conferito dall'autorità pubblica al soggetto privato per effetto di un atto di investitura, espressamente definito dalla legislazione UE come atto di delega.

La scelta del legislatore UE nel senso di promuovere il ricorso a soggetti privati nell'esercizio delle funzioni di controllo ufficiale e di certificazione può essere inquadrata nel più ampio fenomeno della esternalizzazione di funzioni amministrative e ne condivide le ragioni: i privati possono apportare risorse economiche, materiali ed umane di cui la pubblica amministrazione può non disporre per la ristrettezza dei mezzi finanziari a disposizione; i privati possono apportare competenze tecniche difficilmente reperibili all'interno delle strutture amministrative.

148. L'estraneità all'organizzazione amministrativa è considerata un elemento caratterizzante l'esercizio privato di pubbliche funzioni, una volta superata la teoria dell'organo indiretto. Il *munus* rappresenta, dunque, un modello alternativo all'organizzazione pubblica, come afferma V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., p. 153, il quale sottolinea il fatto che il soggetto privato incaricato di pubbliche funzioni non possa essere "in alcun modo" considerato organo della persona giuridica pubblica titolare delle funzioni.

⁸⁷La legislazione UE considera, dunque, tale potere, in linea di principio e salvo eccezioni, come una "funzione inerentemente pubblica (*inherently governmental function*)" secondo le parole di G. NAPOLITANO, *Il principio di contrattualità*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 557.

6. Assonanze e dissonanze fra diritto alimentare italiano e diritto dell'Unione europea in ordine al ruolo del soggetto privato

Si è già rilevato in precedenza come a partire dal Reg. (CE) n. 178/2002 sia invalsa la tendenza, da parte delle istituzioni UE, a privilegiare il regolamento in luogo della direttiva come strumento di armonizzazione⁸⁸. Tale preferenza per una fonte derivata che ha diretta incidenza negli ordinamenti nazionali, senza necessità di recepimento interno, induce a ritenere che l'Unione europea non stia procedendo nella direzione di un semplice ravvicinamento delle legislazioni nazionali, quanto piuttosto nella direzione della creazione di un'unitaria legislazione in campo alimentare valevole, in quanto tale, per ogni Stato membro. La dottrina ha, peraltro, rilevato come già precedentemente al Reg. (CE) n. 178/2002 fosse diffusa la presenza di direttive estremamente dettagliate per i profili più tecnici della materia, di modo che, quanto meno da questo punto di vista, il processo di unificazione appare risalente, seppur non così esplicito⁸⁹.

Il fenomeno della uniformazione del diritto alimentare diviene più pregnante a partire dal momento in cui si decide di dotare la sparsa legislazione in materia di alimenti e bevande delle origini di un sistema compiuto di definizioni, principi e regole per l'intera filiera produttiva, fissando l'elenco dei beni-valori a cui la legislazione alimentare deve essere orientata e stabilendo i doveri di sicurezza e di trasparenza che gravano in capo ai soggetti pubblici e agli operatori del settore.

L'unificazione delle regole in campo alimentare e la conseguente drastica riduzione degli spazi di scelta dei legislatori nazionali, pur costituendo un fenomeno prevalente, non è priva di segnali in controtendenza. Particolarmente rilevante in tal senso è quanto previsto dal Reg. (UE) n. 1169/2011, in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per ciò che riguarda la possibilità, espressamente riconosciuta agli Stati membri, di introdurre elementi di differenziazione a livello nazionale in ordine alle indicazioni obbligatorie sugli alimenti preimballati, oggetto di disciplina da parte del regolamento stesso. L'art. 39 del Reg. (UE) n. 1169/2011, significativamente rubricato "indicazioni obbligatorie complementari", permette agli Stati membri di introdurre – previa notifica alla Commissione – indicazioni obbligatorie ulteriori rispetto a quelle

⁸⁸ Come osservato in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 18 ss., la politica alimentare dell'UE è priva di una base giuridica riservata a livello di Trattati, differentemente da quanto può notarsi con riguardo alla politica agricola comune (PAC), che rientra sin dalle origini nelle competenze comunitarie, trovando, attualmente, il proprio fondamento nell'art. 43 TFUE. La politica alimentare di matrice UE ricava, essenzialmente, la propria legittimazione dagli artt. 4, 114, 168 e 169 TFUE.

⁸⁹ L. COSTATO, S. BOLOGNINI, *Note introduttive*, cit., p. 115; P. BORGHI, *Il diritto agroalimentare italiano alla luce del processo d'integrazione europea*, cit., p. 71, il quale, nel sottolineare come proprio la materia alimentare abbia rappresentato il terreno di elezione per l'adozione di direttive dettagliate, ricorda gli effetti della clausola di armonizzazione, di regola presente in tali direttive, implicante il divieto agli Stati membri di impedire la commercializzazione sul proprio territorio di un alimento ogni volta che quest'ultimo sia conforme alla direttiva, ancorché non attuata.

fissate dall'Unione europea, purché limitate a tipi o categorie specifiche di alimenti e necessarie per tutelare determinati beni-valori, tra cui la salute pubblica e gli interessi dei consumatori. Requisiti più stringenti sono previsti per l'indicazione obbligatoria del paese di origine o del luogo di provenienza. Questa inusitata apertura alla diversificazione delle legislazioni nazionali colpisce a maggior ragione in un settore, come quello dell'etichettatura dei prodotti alimentari, nel quale la diversità delle regole implica maggiori ostacoli alla libera circolazione degli alimenti.

Il richiamato processo di unificazione avviene, peraltro, in un settore considerato di competenza concorrente, analogamente a quanto può affermarsi per la materia agricoltura⁹⁰, nel quale, quindi, ad arginare l'intervento dell'UE dovrebbe valere il principio di sussidiarietà, unitamente al principio di proporzionalità. In realtà, per effetto del tipo di fonte derivata utilizzata e per la pervasività della disciplina di matrice UE, non residua particolare margine di azione in capo agli Stati membri⁹¹. Questa considerazione vale a maggior ragione nell'ordinamento italiano, stante la natura di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 3, della "materia" alimentazione unitamente a quella della tutela della salute, nonché la natura di competenza residuale regionale della materia agricoltura, da cui deriva un ben limitato ruolo del legislatore statale nel settore alimentare⁹².

Gli effetti del processo di uniformazione si percepiscono anche sul piano del diritto amministrativo interno come si evince, in particolare, dai Reg. (CE) nn. 852/2004 e 882/2004 nonché dal Reg. (UE) 2017/625, dai quali deriva l'esigenza di adottare soluzioni organizzative tali da imprimere un'evoluzione degli ordinamenti amministrativi nazionali interni e dei rapporti autorità/libertà economica. La scelta di uniformare le regole di produzione e di circolazione degli alimenti imprime, tendenzialmente, agli ordinamenti amministrativi nazionali una stessa fisionomia, accelerando e radicalizzando il percorso di europeizzazione da essi intrapreso nel tempo⁹³.

⁹⁰ In tal senso v. A. GERMANÒ, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 13.

⁹¹ Come afferma A. GERMANÒ, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 16, per il quale si ripete nel campo della sicurezza alimentare, a far data dal Reg. (CE) n. 178/2002, la stessa "invasione" che l'UE ha compiuto nella materia agricoltura.

⁹² Per una ricognizione degli ambiti non ancora armonizzati (*rectius* unificati) e, quindi, disponibili per il legislatore italiano v. P. BORGHI, *Il diritto agroalimentare italiano alla luce del processo d'integrazione europea*, cit., p. 74 ss.

⁹³ Come evidenzia G. VESPERINI, *Le discipline comunitarie dei diritti amministrativi nazionali: un'introduzione*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, 2008, p. 24, l'espressione "europeizzazione" del diritto amministrativo ha molte accezioni; in generale si intende incentrare l'attenzione sull'influenza dell'integrazione europea in ordine all'organizzazione, alle funzioni e ai procedimenti degli Stati membri. Sul significato dell'espressione "europeizzazione" v., altresì, S. TORRICELLI, *L'europeizzazione del diritto amministrativo italiano*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, p. 247, per il quale deve intendersi un "avvicinamento culturale" fra sistemi avente, dal punto di vista giuridico, un effetto condizio-

Il Reg. (CE) n. 852/2004, art. 6, ha previsto come regola generale per l'attivazione di nuovi stabilimenti alimentari la previa registrazione da parte dell'autorità pubblica competente; per gli stabilimenti che trattano prodotti di origine animale la regola è il previo riconoscimento, come si desume dal Reg. (CE) n. 853/2004. Regime analogo è previsto con riguardo alla produzione di mangimi; ai sensi dell'art. 9 Reg. (CE) n. 183/2005, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi, gli stabilimenti di produzione, stoccaggio, distribuzione di mangimi devono essere assoggettati ad un regime semplificato di registrazione, salvo per le tipologie di attività previste dall'art. 10, per le quali è richiesto il previo riconoscimento. Se per registrazione si intende un modello SCIA e per riconoscimento un modello autorizzativo, si comprende il duplice effetto prodottosi negli ordinamenti nazionali: l'obbligo di una liberalizzazione temperata delle attività economiche del settore assoggettate a registrazione; l'obbligo di un regime autorizzativo per le attività economiche assoggettate a riconoscimento. In questo secondo caso il vincolo ulteriore che deriva dall'uniformazione è il potere autorizzativo esplicito, essendo quindi precluso il ricorso a forme di silenzio significativo.

Il Reg. (CE) n. 882/2004 ha reso necessario individuare espressamente le autorità responsabili del controllo ufficiale, con non pochi, conseguenti problemi interpretativi; il Reg. (UE) 2017/625 impone di definire le competenze e di organizzare il coordinamento fra le molteplici autorità preposte a funzioni di controllo ufficiale alle dipendenze di ministeri differenti (Ministero della salute e Ministero delle politiche agricole). Per effetto dell'applicazione delle norme UE nell'ordinamento interno si è significativamente ristretto l'ambito di operatività della l. n. 283/1962 e del relativo regolamento di attuazione, pur costituendo ancora essa un riferimento indispensabile per definire i poteri e il ruolo dell'autorità sanitaria in funzione di controllo ufficiale.

Nonostante il processo in itinere di unificazione, nell'ordinamento italiano si possono osservare, da un canto, istituti allineati, dall'altro consolidati assetti normativi interni che non collimano con le scelte effettuate a livello di Unione europea. Tale constatazione risulta in particolar modo evidente se si prende in considerazione il sistema di rapporti tra l'autorità pubblica preposta al controllo ufficiale e l'operatore del settore alimentare. Come già segnalato, l'Unione europea ha posto in primo piano la figura dell'operatore del settore complessivamente valorizzando una prospettiva di collaborazione con l'autorità preposta al controllo ufficiale e introducendo una liberalizzazione temperata in questo settore economico.

L'ordinamento italiano mostra, da questo punto di vista, una profonda difficoltà nel mutare la fisionomia dei rapporti tra l'operatore del settore e l'autorità di controllo essendo consolidata l'idea che controlli e sanzioni siano strumenti

nante maggiore di quanto deriva dal semplice recepimento/applicazione del diritto derivato UE. Un vero e proprio "processo ... di adesione e conformazione dell'ordinamento nazionale al sistema di valori proposto dall'architettura costituzionale europea".

repressivi⁹⁴. Se la scelta di liberalizzare il settore, seppure non in maniera radicale, compiuta dall'UE con il pacchetto igiene, anticipando quanto successivamente statuito con portata generale dalla direttiva servizi 2006/123/CE, ha trovato positivo riscontro nell'ordinamento italiano, non altrettanto si può osservare con riguardo all'applicazione dei doveri di sicurezza sanciti in capo all'operatore dagli artt. 14, 18, 19 del Reg. (CE) n. 178/2002.

Nell'ordinamento interno sembrano non sussistere appieno le condizioni per un'effettiva collaborazione fra operatore del settore e autorità sanitaria al riparo da ripercussioni di natura sanzionatoria, in particolar modo penale. Questa situazione di disallineamento non deriva da una violazione puntuale di regole UE, quanto piuttosto da una differente impostazione di fondo dei rapporti tra il soggetto privato e l'autorità preposta ai controlli. L'ordinamento italiano ostacola, alla luce della legislazione penale vigente in materia e dell'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria gravante in capo all'autorità sanitaria preposta ai controlli⁹⁵, l'instaurarsi di un effettivo rapporto collaborativo tra operatore e autorità di controllo. Rapporto collaborativo sul quale, invece, insiste non solo la disciplina europea del controllo ufficiale ma anche la legislazione interna volta a razionalizzare, in un'ottica di snellimento degli adempimenti burocratici, il sistema dei controlli sulle imprese. Rileva da tale punto di vista, in particolare, quanto previsto dall'art. 14 del d.l. n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 35/2012, che individua, fra i cardini della disciplina dei controlli sulle imprese, la proporzionalità dei controlli rispetto al rischio inerente all'attività controllata e alle esigenze di tutela degli interessi pubblici nonché la collaborazione con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità.

Sulla base di quanto previsto dal d.l. n. 5/2012, le Linee guida in materia di controlli, adottate sulla base dell'intesa sancita in Conferenza Unificata il 24 gennaio 2013⁹⁶, oltre a ribadire il principio della proporzionalità al rischio, che implica, nella fase della programmazione dei controlli, il superamento del tradizionale paradigma metodologico basato esclusivamente su tempistiche fisse e su selezioni casuali delle imprese da controllare, evidenziano la necessità di intendere in modo moderno il ruolo istituzionale del controllore⁹⁷. Il superamento di

⁹⁴ Cfr. N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, cit., p. 886, per la quale "il modello della deterrenza caratterizza a tutt'oggi in ampia misura il nostro sistema giuridico", come attesta l'inquadramento dei controlli sui privati fra le attività di polizia nelle sue varie forme, secondo quanto precedentemente ricordato.

⁹⁵ Si ricorda che l'art. 3 della l. n. 283/1962 conferisce espressamente la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria al personale dipendente dall'autorità sanitaria nell'esercizio delle funzioni di controllo ufficiale.

⁹⁶ Conferenza unificata Stato/Regioni/città ed autonomie locali, intesa 24 gennaio 2013, Linee guida in materia di controlli, ai sensi dell'art. 14, comma 5, d.l. n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 35/2012.

⁹⁷ Ruolo che rispecchia tuttora la definizione di controllo proposta, in termini generali, idonei a ricomprendere anche il controllo sui privati, da M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*,

una prospettiva di mera deterrenza e il consolidamento di un'ottica collaborativa richiedono di affiancare alla tradizionale verifica della corrispondenza tra il comportamento dell'impresa e il dato normativo finalità di prevenzione, promozione dell'ottemperanza e informazione. A tale scopo, in presenza di inosservanze materialmente sanabili, occorre indicare all'impresa il modo e il termine entro cui adempiere correttamente; il controllo deve includere una funzione collaborativa finalizzata al miglioramento dell'attività svolta dal privato⁹⁸. In una prospettiva siffatta, la sanzione deve essere applicata solo nel caso di mancata conformazione dell'impresa alle indicazioni fornite dall'ispettore.

L'ordinamento nazionale esprime, nel suo complesso, la consapevolezza della necessità di operare un "cambiamento culturale" in tema di controlli sulle imprese nel perseguimento dell'obiettivo di assicurare l'effettivo adempimento sostanziale alle disposizioni poste a tutela di interessi pubblici, come affermano esplicitamente le Linee guida citate; tale intento evolutivo e di ammodernamento riguarda tutto il settore dei controlli sulle imprese mediante ispezioni ed include, pertanto, anche il settore dei controlli sulle imprese alimentari. Tuttavia, in tale ambito residuano elementi di frizione rispetto all'obiettivo di attribuire al controllo ufficiale una veste maggiormente collaborativa ed incentivante alla tutela effettiva dell'interesse pubblico alla salvaguardia della *food safety*. L'applicazione nell'ordinamento interno degli obblighi previsti in capo all'operatore del settore alimentare dall'art. 19 del Reg. (CE) n. 178/2002 è resa difficoltosa propria da tale dissonanza di intenti.

In altre parole, l'ordinamento interno pare ancora intriso, da questo angolo visuale, della diffidenza nei confronti dell'operatore che caratterizzava la legislazione alimentare italiana delle origini⁹⁹. Peraltro, sotto il differente profilo della liberalizzazione/semplificazione amministrativa nei confronti delle attività economiche di questo settore, l'ordinamento interno pare aver accantonato questa stessa diffidenza, come dimostra l'attuazione del passaggio radicale da un sistema di autorizzazione preventiva, seppure non generalizzato quanto a tipologia di attività, ad un sistema di segnalazione certificata di inizio attività, tendenzialmente ad applicazione generale¹⁰⁰.

cit., p. 1264, per il quale, sul piano giuridico, il controllo è essenzialmente una "verificazione di regolarità di una funzione propria o aliena" alla quale consegue, in caso di difformità, l'adozione di misure repressive o rettificative.

⁹⁸Come osserva M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 282, "i controlli nei quali è presente una funzione collaborativa possono concludersi con suggerimenti e indicazioni per migliorare l'attività".

⁹⁹Una riflessione analoga potrebbe svolgersi con riguardo al contiguo settore del diritto ambientale, nel quale – come afferma G.M. MARENGHI, *Standard e regolazione condivisa*, Torino, 2018, p. 249 – "prevale la figura patologica del privato inquinatore" anziché quella "di un privato attore in positivo dei processi".

¹⁰⁰L'ordinamento italiano si è adeguato al sistema di registrazione degli stabilimenti alimentari previsto dall'art. 6 del Reg. (CE) n. 852/2004 abrogando, ad opera del d.lgs. n. 193/2007, l'art. 2 della l. n. 283/1962, nel quale era disciplinato il regime autorizzativo.

