

# DIRITTO AGROALIMENTARE

1

La sicurezza alimentare

## INDICE DEGLI ARGOMENTI

- IL DIRITTO al cibo
- La strategia della SOVRANITÀ ALIMENTARE
- La strategia della SICUREZZA ALIMENTARE
- IL REGOLAMENTO n. 178/2002
- LA MUCCA PAZZA e i focolai di crisi alimentari in Europa
- IL PACCHETTO IGIENE



3

## IL DIRITTO AL CIBO:

- a) acquisizione della rilevanza giuridica di DIRITTO UMANO; b) conseguenze dell'acquisizione.

# DIRITTO AL CIBO

4

- **ART. 25 DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DELL'UOMO:** ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari.
- **STATI DIVENUTI INDIPENDENTI ALLA FINE DEL COLONIALISMO:** riconoscimento espresso del diritto ad una alimentazione adeguata
- **STATI OCCIDENTALI:** assenza di un riconoscimento espresso, ma riconduzione del diritto al cibo ai principi di eguaglianza, solidarietà sociale e dignità.
- **ART. 11 PATTI SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI:** gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, e ad essere libero dalla fame
- **COMMENTO GENERALE N. 12 AI PATTI:** collegamento del diritto al cibo alla dignità stessa dell'uomo, con la conseguenza di ritenerlo strumentale sia rispetto all'attuazione effettiva di altri diritti riconosciuti a livello internazionale sia rispetto alla realizzazione concreta di tutte le politiche di promozione della giustizia sociale.
- **CONVENZIONI INTERNAZIONALI:** Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989; Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna del 1980.

## Ritrosia degli Stati a riconoscere l'esistenza di un diritto soggettivo ad un'adeguata alimentazione

- Il riconoscimento di un diritto al cibo implica un dovere di attuazione da parte dei soggetti esercenti le funzioni pubbliche ed ovviamente anche una responsabilità dei medesimi, a fronte della mancata, parziale o scorretta attuazione del diritto in parola
- Dalla visione del diritto al cibo propria dei Patti sui diritti economici, emerge l'attribuzione agli Stati membri di un triplice compito consistente nel rispettare, proteggere e realizzare il diritto ad un'adeguata alimentazione di tutti gli uomini.

# MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEL DIRITTO AL CIBO

## Strategia della sicurezza alimentare



## Strategia della sovranità alimentare



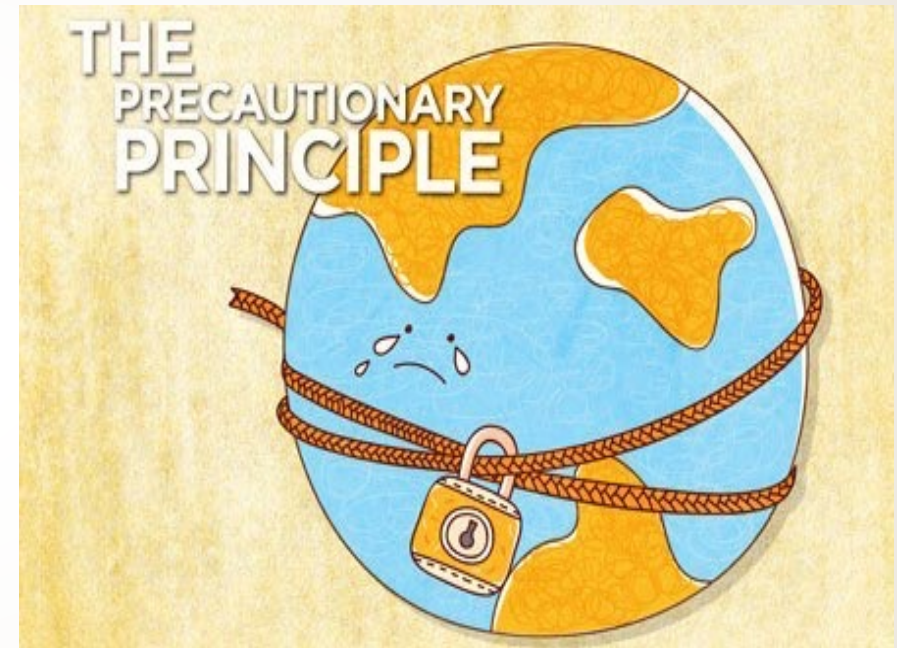
# STRATEGIA DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE

7

- ❑ **Via Campesina 1996:** la sovranità alimentare si traduce nel diritto dei popoli a definire le proprie politiche alimentari e le tecniche sostenibili di produzione, distribuzione e consumo di alimenti, che garantiscano, a loro volta, il diritto ad un'adeguata alimentazione per tutti gli uomini.
- ❑ **Introduzione della prospettiva politica nel dibattito sull'implementazione del diritto al cibo:** nella lotta contro l'iniqua distribuzione delle risorse alimentari risulta fondamentale ma non sufficiente attribuire al cibo la natura di diritto umano. Occorre, in aggiunta, predisporre delle politiche, verosimilmente non più nazionali bensì internazionali o quantomeno sovranazionali, che, consapevoli della peculiarità del bene giuridico-cibo, siano disposte a derogare almeno in parte ai principi propri del commercio internazionale e della cultura giuridica occidentale pur di garantire un'alimentazione sana ed adeguata per tutti gli uomini.

## STRATEGIA DELLA SICUREZZA ALIMENTARE

- **Tre dimensioni:** la disponibilità di alimenti adeguati al proprio sostentamento, l'accesso all'offerta alimentare e l'utilizzo biologico e sicuro delle risorse alimentari disponibili
- **VERTICE FAO 1996:** la sicurezza alimentare sussiste quando tutti gli uomini hanno la possibilità di accedere al cibo sano sicuro
- **Risoluzione del 18 dicembre 2008 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (63/187):** ivi, in particolare, l'organo plenario, dopo aver ribadito l'esistenza a livello internazionale di un diritto di ogni uomo ad una alimentazione adeguata e alla libertà dalla fame, collega tali posizioni giuridiche soggettive attive ad un corretto governo dell'intera filiera alimentare
- Le principali discipline UE in materia alimentare adottano tale strategia.







# LA COSTRUZIONE DELLA POLITICA DI SICUREZZA ALIMENTARE EUROPEA

➤ **IL LIBRO VERDE:** sui principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione Europea. Si articola in sei parti: una sintesi sullo stato della legislazione alimentare, l'individuazione di processi di semplificazione, l'elevato livello di tutela, l'individuazione delle problematiche nei rapporti con i paesi terzi.

➤ **IL LIBRO BIANCO:** introduzione del concetto di tracciabilità alimentare, ampliamento dei controlli ed ideazione di una Autorità europea indipendente in materia alimentare.

“ Carta di identità; Carta costituzionale della politica alimentare europea; punto di approdo; sintesi della politica alimentare europea ”

Regolamento 178 del 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.



## LA RATIO E LE FINALITA' DEL REGOLAMENTO: I CONSIDERANDO

- ▶ *La libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del **mercato interno** e contribuisce in maniera significativa alla **salute** e al **benessere** dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici.*
- ▶ *Occorre garantire **un elevato livello di tutela della vita e della salute umana** nell'esecuzione delle politiche comunitarie.*
- ▶ *Nel contesto della legislazione alimentare devono essere inclusi requisiti relativi ai **mangimi**, quando questi siano riservati agli animali destinati alla produzione alimentare.*

## SEGUE

- ▶ Per garantire la tutela della salute nella Comunità si ci è avvalsi del **principio di precauzione**, creando ostacoli alla libera circolazione di alimenti e di mangimi. È pertanto necessario adottare una base uniforme per l'applicazione di detto principio.
- ▶ 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 dunque predisporre un sistema generale per la **rintracciabilità**.
- ▶ Gli **operatori del settore alimentare** sono in grado di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti.
- ▶ Le questioni scientifiche e tecniche riguardanti la sicurezza degli alimenti stanno diventando sempre più importanti e complesse. L'istituzione di **un'Autorità europea** per la sicurezza alimentare dovrebbe rafforzare l'attuale sistema di assistenza scientifica.

# I PRINCIPI GENERALI DEL REGOLAMENTO

- **ART. 1 par. 3**: il presente regolamento reca i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi, in generale ed in particolare.
- **ART. 4 par. 1**: il presente capo si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti e di mangimi destinati alla produzione alimentare.
- **ART. 4 par. 2**: i principi negli articoli da 5 a 10 costituiscono ***un quadro generale di natura orizzontale*** al quale conformarsi.

## REGOLAMENTO N. 178/2002 **OGGETTO DELLA DISCIPLINA**

### Art. 2 Reg. n. 178/2002: definizione di 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.

### Art. 3 n. 4 Reg. n. 178/2002: nozione di mangime.

Qualsiasi sostanza o prodotto, compresi gli additivi, trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato alla nutrizione per via orale degli animali.

**Art. 14 Reg. n. 178/2002:**

requisiti di sicurezza degli alimenti.

Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato. Gli alimenti sono considerati a rischio nei seguenti casi: a) se sono dannosi per la salute b) se sono inadatti al consumo umano.

**Art. 3 n. 14 Reg. n. 178/2002:**

**nozione di pericolo.**

Agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime o condizione in cui un alimento o mangime si trova in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute.

**Art. 3 n. 9 Reg. n. 178/2002: nozione di rischio.**

Funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo.

# L'ANALISI DEL RISCHIO

- ▶ **Fase della VALUTAZIONE:** competenza dell'EFSA. Essa, infatti, è l'autorità europea delegata alla redazione dei pareri scientifici in ambito alimentare. I suoi pareri, ad ogni modo, sono obbligatori ma non vincolanti
- ▶ **Fase della GESTIONE:** il rischio deve essere gestito da parte della Commissione europea, la quale ha il compito di operare un bilanciamento tra l'esigenza di garantire la libertà di circolazione delle merci nel mercato unico europeo e l'esigenza di garantire un elevato livello di salute. Negli ordinamenti giuridici in cui la gestione del rischio è lasciata agli operatori economici, la responsabilità per le eventuali crisi alimentari non coinvolge direttamente gli organi politici, bensì incombe direttamente sui privati; diversamente, negli ordinamenti in cui la gestione del rischio alimentare è devoluta alle istituzioni politiche, la responsabilità sorge prioritariamente in capo ad esse.
- ▶ **Fase della COMUNICAZIONE:** la Commissione è chiamata ad operare un ulteriore bilanciamento tra l'esigenza di garantire la trasparenza delle funzioni pubbliche e l'esigenza di evitare allarmismi di massa che osterebbero al mercato unico europeo. Il bilanciamento si è tradotto nella previsione di una fitta rete di informazioni tra Commissione, Stati membri ed *Authority* e nella determinazione di un generale principio di accesso da parte degli operatori del mercato alle informazioni afferenti i rischi per la salute umana, stemperato, tuttavia, dal rispetto della riservatezza per quelle informazioni coperte dal segreto professionale e non idonee ad essere divulgate.





Esaurita l'analisi del rischio alimentare, la Commissione può, in conformità al principio di precauzione, adottare una delle misure di cui all'art. 53 del Regolamento, senza incorrere in alcuna responsabilità:

1. sospensione dell'immissione sul mercato unico europeo di determinati alimenti o mangimi
2. determinazione di peculiari condizioni di circolazione dei medesimi
3. adozione di *qualsiasi altra misura provvisoria adeguata*.

## ART. 7 REG. 178/2002 PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

## ART. 22 REG. 178/2002 FUNZIONE DELL'EFSA

E' istituita un'Autorità europea per la sicurezza alimentare. L'Autorità offre consulenza scientifica e assistenza scientifica e tecnica per la normativa e le politiche della Comunità in tutti i campi che hanno un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi. Essa fornisce informazioni indipendenti su tutte le materie che rientrano in detti campi e comunica i rischi.

**LA PRIMA CRISI**  
**ALIMENTARE**  
**EUROPEA**

**LA C.D. MUCCA**  
**PAZZA**

**Encefalopatia**  
**spongiforme**  
**bovina**  
**(BSE)**



## SEGUE

- ▶ **DEFINIZIONE:** si tratta di una malattia che colpisce i bovini (principalmente mucche da latte), causando sintomi sul piano neurologico, quali modificazioni del comportamento, della sensibilità e del movimento, nonché diminuzione del battito cardiaco. Essa è stata diagnosticata per la prima volta nel Regno Unito nel 1986. Dal 1988 vi fu il sospetto, poi scientificamente provato, del legame tra la malattia e la somministrazione di farine animali negli allevamenti di bovini inglesi. Nel 1996 ha fatto comparsa una variante di una malattia neurologica umana, il morbo di Creutzfeld-Jakob, che si è scoperta essere correlata all'encefalopatia sbongiforme bovina.
- ▶ Conseguente abbattimento in tutta Europa di un numero cospicuo di bovini.

## SEGUE

- ▶ **FASE VETERINARIA**: metà anni 80, Gran Bretagna. Crescenti casi di una patologia nervosa, la BSE. Degenerazione celebrale del tutto sovrapponibile alla malattia umana di Creutzfeldt Jacob (CJD). Possibile causa: l'utilizzo di farine animali. Le autorità sanitarie inglesi nel 1988 vietano l'utilizzo delle predette farine. Nella prima metà degli anni 90, si osservano in Gran Bretagna casi di malattia di Creutzfeldt anomali, in soggetti di giovane età, e inizia a sospettarsi un collegamento con il consumo di carne bovina.
- ▶ **FASE ZONOSICA**: nel 1996 viene definitivamente provata la correlazione tra la BSE e la CJD.
- ▶ **FASE MEDIATICA**: dal 2000 si iniziano a descrivere scenari apocalittici e si elaborano pronostici di mortalità sulla base del periodo di incubazione della malattia nell'uomo, stimata tra i 10 ed i 20 anni.

## SEGUE

### MISURE EUROPEE DI GESTIONE DEL RISCHIO:

- Decisione del 28 luglio 1989: il Regno Unito non può inviare agli Stati membri bestiame vivo nato prima del 1988.
- Decisione del 6 marzo 1990: obbligo da parte del Regno Unito di notificare alla Commissione ogni focolaio di BSE
- Decisione del 27 giugno 1994: divieto di somministrare ai bovini farine di origine animale
- Decisione del 27 marzo 1996: divieto per il Regno Unito di esportare verso gli Stati membri nonché verso i paesi terzi bovini e prodotti bovini.

## SEGUE

**Regolamento n. 999 del 2001**: viene stabilito un sistema di prevenzione e controllo, al fine di evitare il verificarsi nuovamente di focolai di BSE in Europa. L'art. 6 obbliga ogni Stato membro ad attuare un programma annuale per la sorveglianza della BSE basato sulla sorveglianza attiva e passiva. Il programma deve includere una procedura di screening che prevede il ricorso a test diagnostici rapidi. L'art. 7 vieta la somministrazione di proteine animali ai ruminanti. Il regolamento prevede altresì l'obbligo per ogni Stato membro di notificare tramite il sistema di allarme rapido ogni forma di focolaio di BSE, ogni sospetto, al fine di poter predisporre degli strumenti precauzionali efficaci.

Gli animali sospetti devono essere sottoposti ad esami clinici ed il riscontro della malattia determina il loro abbattimento.



## ALTRI FOCOLAI DI CRISI ALIMENTARI

- ▶ **Listeria** - Listeria, un batterio generalmente trasmesso attraverso latte non pastorizzato e alcuni tipi di formaggi artigianali, ha mietuto tra il '92 e il '95 diverse decine di vittime. Molto pericoloso per donne in gravidanza, neonati e anziani. Poche centinaia di casi isolati sono segnalati ogni anno in **Francia**.
- ▶ **Salmonella** - Nel 1989 in **Gran Bretagna** si registrò un crollo nella vendita di uova quando l'allora ministro della sanità rivelò che gran parte delle uova prodotte erano infettate da Salmonella. L'allarme suscitò le proteste degli agricoltori, il ministro fu costretto a dimettersi ma il Governo decise comunque di intervenire sborsando una ingente somma di denaro per comprare ed eliminare uova e galline.
- ▶ **Diossina** . Nel 1999 in **Belgio** è stata trovata una considerevole quantità di diossina, una componente dell'olio utilizzato per i motori, in polli e uova.
- ▶ **Fipronil**. Nel 2017 in **Belgio** sono state trovate uova con un elevato contenuto di fipronil, un tipo di insetticida.



## La vicenda degli organismi geneticamente modificati

Punto di osservazione privilegiato in ordine all'atteggiamento riservato dalle autorità pubbliche nei confronti del problema alimentare.

## GLI OGM IL DIBATTITO IN ITALIA

**Art. 1 DM 12 luglio 2013:** 'la coltivazione di varietà di MON810, provenienti da sementi geneticamente modificate è vietata nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 54 Reg. 178/2002 (Misure urgenti in materia di sicurezza alimentare)'

**Art. 1 DM 22 gennaio 2015:**

'Il divieto di coltivazione di varietà di mais MON810, provenienti da sementi geneticamente, di cui al decreto interministeriale 12 luglio 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 187 del 10 agosto 2013, rimane in vigore nel territorio nazionale, ai sensi dell'art. 54 co. 3 del Reg. 178/2002'.

# GLI OGM IL DIBATTITO IN ITALIA

28

## RICORSI AMMINISTRATIVI

- Ricorso FIDENATO ad oggetto l'impugnativa del DM 12 luglio 2013, al fine di coltivare MON810;
- Ricorso LIBERA ad oggetto l'impugnativa del DM 12 luglio 2013, al fine di coltivare MON810.

## TAR LAZIO 4410-4411/2014

- l'autorizzazione rilasciata nel 1998 a Monsanto dalla Commissione europea, si basava su una normativa superata da quella attualmente in vigore';
- 'l'impasse è avvalorata dalla circostanza che l'EFSA, se nel 2009 aveva dato parere positivo, tuttavia successivamente si era pronunciata diversamente, tenendo conto anche di altri aspetti del rischio ambientale non considerati nel parere del 2009';
- 'dal principio di precauzione discende che, quando sussistono incertezze riguardo l'esistenza o la portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano dimostrate esaurientemente la realtà e la gravità di tali rischi'

## GLI OGM IL DIBATTITO IN ITALIA

### CONSIGLIO DI STATO 4252/2014

- ▶ 'Dall'art. 54 del Reg. 178/2002, si evince che, qualora la Commissione non abbia adottato le misure urgenti richiestele, lo stato membro può adottarle a titolo provvisorio, informandone subito gli altri stati membri e la Commissione. Queste misure sono, appunto, provvisorie, nel senso che la loro efficacia dura fino all'adozione delle misure comunitarie'.
- ▶ 'Va riconosciuto che l'EFSA non ha suggerito di intervenire sull'autorizzazione del mais MON 810, in relazione ai rischi connessi alla coltivazione. Nessuna presa di posizione esplicitamente negativa sulla perdurante efficacia dell'autorizzazione è rinvenibile in detti pareri. Tuttavia, l'art. 34 reg. 1829 non stabilisce un percorso conoscitivo e valutativo obbligato'. I pareri dell'EFSA sono un indice di rischio, ma non l'unico.
- ▶ 'Non è particolarmente rilevante individuare i motivi per i quali l'iter di verifica e valutazione dell'autorizzazione si sia bloccato. In ogni caso non sembrano estranee allo stallo considerazioni concernenti il rischio.'
- ▶ Il Consiglio di Stato rigetta il ricorso.

# GLI OGM

## IL DIBATTITO IN EUROPA

30

### Direttiva(UE) 2015/412 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 marzo 2015 di modifica della direttiva 2001/18/CE

- Nel corso della procedura di autorizzazione di un determinato OGM o del rinnovo dell'autorizzazione, uno Stato membro può richiedere di adeguare l'ambito geografico dell'autorizzazione scritta o dell'autorizzazione in modo che tutto il territorio di tale Stato membro o parte di esso debba essere escluso dalla coltivazione.
- Se non è stata presentata alcuna richiesta a norma del paragrafo 1 del presente articolo o se il notificante/ richiedente ha confermato l'ambito geografico della sua notifica/domanda iniziale, uno Stato membro può adottare misure che limitano o vietano in tutto il suo territorio o in parte di esso la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM definiti in base alla coltura o al tratto, una volta autorizzati a norma della parte C della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003, a condizione che tali misure siano conformi al diritto dell'Unione, motivate e rispettose dei principi di proporzionalità e di non discriminazione e, inoltre, che siano basate su fattori imperativi quali quelli connessi a: obiettivi di politica ambientale; pianificazione urbana e territoriale; uso del suolo; impatti socio-economici; esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, fatto salvo l'articolo 26 bis; obiettivi di politica agricola; ordine pubblico.

## SENTENZA 13 SETTEMBRE 2017 della Corte di Giustizia sulla vicenda Fidenato

Si occupa di interpretare l'ART. 34 Reg. 1829/2003 che  
statuisce che:

"quando sia manifesto che prodotti autorizzati dal presente regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente ovvero qualora, alla luce dei pareri dell'Autorità, sorga la necessità di sospendere o modificare urgentemente un'autorizzazione, sono adottate misure conformemente alle procedure previste dagli articoli 53 e 54 del Reg. 178/2002".

## SENTENZA 13 SETTEMBRE 2017 della Corte di Giustizia sulla vicenda Fidenato

- ▶ L'art. 34 Reg. 1829/2003 in combinato disposto con l'art. 53 Reg. 178/2002 deve essere interpretato nel senso che la Commissione europea non è tenuta ad adottare misure emergenziali qualora uno stato membro la informi ufficialmente circa la necessità di adottare tali misure.
- ▶ L'art. 34 Reg. 1829/2003 in combinato disposto con l'art. 54 Reg. 178/2002 deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro può adottare misure emergenziali provvisorie fino a quando la Commissione non abbia adottato una decisione che ne imponga la proroga, la modifica o l'abrogazione.
- ▶ L'art. 34 Reg. 1829/2003 in combinato disposto con l'art. 7 Reg. 178/2002 deve essere interpretato nel senso che non conferisce agli stati membri la facoltà di adottare misure di emergenza provvisorie sul solo fondamento del principio di precauzione, senza che siano soddisfatte le condizioni sostanziali previste dall'art. 34 medesimo.



## IL PACCHETTO IGIENE: regolamenti 852-853-854 del 2004

- ❖ La normativa si prodiga nel dettagliare gli obblighi che i soggetti coinvolti nella filiera alimentare sono tenuti ad osservare, in tutte le fasi di preparazione, trasformazione, lavorazione, condizionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita;
- ❖ Con riferimento al ruolo attribuito agli Stati membri, questi possono stabilire delle deroghe alla disciplina generale in materia di sicurezza alimentare per consentire la produzione di beni secondo ricette tradizionali, ma devono comunicare all'uopo la loro decisione alla Commissione europea ed agli Stati membri, motivandola accuratamente;
- ❖ Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a predisporre i controlli relativi al rispetto delle disposizioni in materia di igiene alimentare e le relative sanzioni sul piano civile, penale ed amministrativo, diversamente rendendosi inadempienti nei confronti dell'Unione europea.