

- Johnston J. (2005), «Economic impacts study released on BSE», disponibile in *Ag-Web.com* (sito web visitato da ultimo il 20 ottobre 2005).
- Kysar D.A. (2004), «Preferences for processes: the process/product distinction and the regulation of consumer choice», *Harvard Law Review*, pp. 525-642.
- Lattanzi P. (2004), «Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare», *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3, pp. 237-262.
- McCollum E.V. (1922), *The newer knowledge of nutrition*, New York, Macmillan.
- Note (2004), «Challenging concentration of control in the American meat industry», *Harvard Law Review*, pp. 2643-2664.
- Odesho J.R. (2005), «No brainer? The USDA's regulatory response to the discovery of "mad cow" disease in the United States», *Stanford Law & Policy Review*, pp. 277-315.
- Rockoff J.D. (2005), «FDA may OK sale of cloned-cow goods», disponibile in *www.genet-ino.org* (sito web visitato da ultimo il 20 ottobre 2005).
- Rothbard M.N. (1956), «Toward a reconstruction of utility and welfare economics», in Sennholz M. (a cura di), *On freedom and free enterprise: the economics of free enterprise*, D. Van Nostrand, Princeton (NJ) e disponibile in formato .pdf in <http://www.mises.org> (sito web visitato da ultimo il 20 ottobre 2005).
- Smith R. (2005), «Japan likely to lift beef ban by year end», disponibile in <http://www.capitalpress.info> (sito web visitato da ultimo il 20 ottobre 2005).
- Teel J. (2000), «Regulating genetically modified products and processes: an overview of approaches», *New York University Environmental Law Journal*, pp. 649-703.
- Trapè I. (2004), «La disciplina comunitaria dei mangimi», *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3, pp. 13-62.
- Uk-Defra (Department for Environment, Food, and Rural Affairs) (2004), *BSE: Disease Control & Eradication – the feed ban*, disponibile in <http://www.defra.gov.uk> (sito web visitato da ultimo il 20 ottobre 2005).
- Valletta M. (2005), *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari*, Giuffrè, Milano.
- Vera M.T. (2005), «Regulatory swords that slay mad cows: EU and U.K. animal feed restrictions as guides for the FDA», *Texas International Law Journal*, pp. 299-334.

Informazione e rischio alimentare

Pamela Lattanzi*

Sommario: 1. Rischio ed alimenti: l'informazione come soluzione al «paradosso della sicurezza» – 2. Gli obblighi di informazione dell'operatore del settore alimentare – 3. L'informazione sul rischio alimentare come strumento privilegiato per garantire la sicurezza alimentare – 4. Informazione, rischio alimentare e responsabilità – 5. Tutela preventiva e rischio alimentare

1. Rischio ed alimenti: l'informazione come soluzione al «paradosso della sicurezza»

Il tema dell'informazione relativa agli alimenti è un tema notoriamente complesso e che si presta ad essere affrontato da diverse angolazioni. L'informazione ha infatti un'anima ambivalente presentandosi sia come strumento di strutturazione e funzionamento del mercato ma anche, contemporaneamente, come strumento di tutela del consumatore. Sotto questo secondo profilo, l'informazione, o meglio la corretta informazione, è strumentale alla tutela del consumatore consentendo a questi di autodeterminarsi liberamente e di conseguire prestazioni rispettose della sua integrità patrimoniale e fisica.

La nostra attenzione si concentrerà proprio sull'aspetto della tutela della salute ed in particolare sul ruolo che è chiamata a svolgere l'informazione nei confronti del rischio nonché sulle responsabilità che ne conseguono.

Il rischio caratterizza la disciplina della sicurezza alimentare, non può non riconoscersi il fatto che il tessuto normativo del regolamento n. 178/2002 sia caratterizzato dal rischio. L'importanza del rischio nella definizione della sicurezza alimentare può essere interpretata come la conseguenza del fatto che

* Università degli studi di Macerata.

la stessa sicurezza alimentare si presenti come una delle possibili declinazioni della «società del rischio» (Beck, 2000). Il rischio è parte organica, integrante della nostra società. Nonostante oggi siano enormemente aumentate le opportunità di un'esistenza sicura e gratificante, nello stesso tempo, sono anche aumentati i lati oscuri della modernità, cioè i rischi e i pericoli connessi alle decisioni umane cosicché sembra legittimo parlare di un «paradosso del bisogno di sicurezza»: l'eccesso di complessità del mondo disorienta non essendo più possibile assicurarsi personalmente delle condizioni da cui dipende un'esistenza senza rischi, e tutto ciò genera un bisogno crescente di sicurezza, da intendere non solo come domanda di protezione da pericoli oggettivamente esistenti ma anche, come espressione di uno stato d'animo di paura rispetto a rischi, magari invisibili, ma proiettati sul futuro (Kaufmann, 1987).

Nell'alimentazione i rischi riguardano la contaminazione o l'adulterazione degli alimenti, gli additivi, i residui di fertilizzanti, le modificazioni genetiche, le condizioni igieniche e così via (Fonte, 1999), e presentano un carattere per così dire «democratico» nel senso che colpiscono gli uomini nello stesso modo senza distinzione di classe, professione, ceto, nazionalità.

Il legislatore comunitario nella regolamentazione della sicurezza alimentare ha scelto di affrontare il rischio anche attraverso la previsione di precise regole informative che hanno come destinatari tutti i soggetti interessati dalla complessa operazione del «consumo degli alimenti».

2. Gli obblighi di informazione dell'operatore del settore alimentare

Per consentire il trasferimento delle informazioni relative ai rischi, il sistema di sicurezza definito dal regolamento 178 prevede diversi obblighi informativi a carico dell'operatore del settore alimentare che operano sia durante la gestione abituale dell'attività e riguardano prodotti che devono essere immessi nel mercato, sia in casi «straordinari», cioè quando si accerti o si presupponga l'insicurezza di un alimento già immesso nel mercato.

Obbligo informativo che opera durante la gestione abituale dell'impresa è rinvenibile indirettamente dall'art. 14 del regolamento 178. Tale articolo nella individuazione dei criteri per la determinazione della rischiosità di un alimento richiama, oltre alle condizioni d'uso normali anche le «informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti». Non potendo essere immessi nel mercato prodotti a rischio a norma dell'art. 14, l'operatore, nell'escludere la rischiosità del pro-

dotto che possa presentare effetti nocivi per la salute, è tenuto ad adoperarsi per fornire le informazioni che consentano al consumatore di evitare tali effetti onde poterlo legittimamente immettere nel mercato. Questa considerazione è rafforzata dal disposto dell'art. 16, secondo cui la presentazione dei prodotti deve essere tale da non trarre in inganno il consumatore. Rilevano, quali mezzi per l'adempimento di questo obbligo, l'etichettatura, la pubblicità, nonché le altre modalità di presentazione dell'alimento¹.

Avendo riguardo al contenuto del presente obbligo è agevole rilevare come esso sia il frutto della ricerca da parte del legislatore di un livello di rischio risultato del temperamento delle esigenze della salute dei consumatori e

¹ Un puntuale obbligo di fornire al consumatore tutte le informazioni utili alla valutazione e alla prevenzione dei rischi derivanti dall'uso normale o ragionevolmente prevedibile del prodotto, se non sono immediatamente percettibili senza adeguate avvertenze, e alla prevenzione contro detti rischi è contenuto nella direttiva 2001/95, all'art. 5 paragrafo 1. In considerazione del fatto che la direttiva 2001/95 si applica laddove il regolamento 178 non prevede obbligazioni o prescrizioni che non abbiano uno stesso oggetto, poiché, secondo l'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva: «Se dei prodotti sono soggetti a requisiti di sicurezza prescritti dalla normativa comunitaria, la presente direttiva si applica unicamente per gli aspetti e i rischi o le categorie di rischi non soggetti a tali requisiti. Di conseguenza: a) l'articolo 2, lettere b) e c) e gli articoli 3 e 4 non si applicano a tali prodotti, per quanto riguarda i rischi o le categorie di rischio disciplinati dalla normativa specifica; b) gli articoli da 5 a 18 si applicano se sugli aspetti disciplinati da tali articoli non esistono disposizioni specifiche riguardanti lo stesso obiettivo», la mancata indicazione espressa di un tale obbligo informativo nel regolamento 178 fa sì che la disposizione contenuta nell'art. 5, p. 1, c. 1, trovi applicazione anche per gli alimenti. In questo senso anche l'Avis n. 48 del Conseil National de l'alimentation, Francia, *Avis sur la préparation de l'entrée en vigueur, au 1 janvier 2005, de certaines dispositions du règlement CE n. 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, qui concernent les entreprises*, reperibile su www.agriculture.gouv.fr. L'obbligo di fornire informazioni per la prevenzione e valutazione dei rischi avrebbe così una fonte diretta nella normativa sulla sicurezza generale dei prodotti. Il regolamento 178 occupandosi di una specifica categoria di prodotti introduce una normativa di settore ed in virtù del principio della *lex specialis* trova applicazione laddove dispone diversamente rispetto alla normativa generale alla quale, invece, sarà necessario riferirsi per gli aspetti non considerati (Germanò, Rook Basile, 2005). Proprio la lettura degli articoli da 5 a 18 della direttiva rivela come nel regolamento 178 siano stati disciplinati gli stessi aspetti ad eccezione, per l'appunto, dell'obbligo contenuto dall'art. 5 par. 1, comma terzo, oltre che, per altro, di un'obbligazione di seguito disciplinata nell'art. 5 par. 3.

L'applicazione in negativo della direttiva 2001/95 anche agli alimenti potrebbe però essere messa in discussione dalla legge nazionale di recepimento (d.lgs. 172/2004, ora artt. 102-113 del codice del consumo) che dopo aver riportato fedelmente quanto stabilito dall'art. 2, p. 2, c. 2, al comma 6 prevede che le disposizioni in esso contenute non si applicano ai prodotti alimentari di cui al regolamento 178. Tuttavia, una lettura sistematica delle disposizioni nell'ottica di garantire il più elevato livello di protezione della salute dei consumatori non può non condurre a sostenere il rapporto di complementarietà tra le due discipline.

delle esigenze degli operatori. Il legislatore comunitario si è dunque mostrato conscio del fatto che non si poteva imporre l'immissione nel mercato di prodotti privi di effetti nocivi in quanto la loro realizzazione – se mai possibile – avrebbe comportato costi eccessivi per gli operatori, adottando in tal modo una nozione relativa di sicurezza del prodotto (Mansani, 1996).

Un alimento, dunque, potenzialmente dannoso diventa sicuro nel caso in cui sia accompagnato da informazioni idonee ad evitare il rischio. La definizione di alimento a rischio dipende così anche dalla «qualità e quantità di informazioni trasferibili dall'operatore al consumatore»; «la funzione del dovere di informazione opera dunque in relazione a rischi che non siano eliminabili o riducibili ovvero a rischi che siano più facilmente eliminabili o riducibili con l'adozione di misure di prevenzione da parte del consumatore» (Cafaggi, 1995, p. 460). È possibile ritenere che il limite del contenuto informativo possa essere stabilito tenendo in considerazione l'uso normale dell'alimento essendo questo un parametro di riferimento per valutarne la rischiosità.

Questo obbligo informativo opera nel momento preventivo alla messa in circolazione del prodotto e mira alla eliminazione della asimmetria informativa tra produttore e consumatore.

L'etichettatura per gli alimenti, forse più che per altri prodotti, riveste un ruolo essenziale nell'adempimento di questo obbligo informativo. Considerato, infatti, che il mercato alimentare oggi non si presenta più come il luogo del contrattare in modo verbale, ma come il luogo dove normalmente il venditore mette in offerta i suoi prodotti già confezionati, limitandosi l'acquirente a scegliere l'uno o l'altro, tanto che «lo scambio si caratterizza per l'anonimato della parte acquirente e per l'oggettualità dell'accordo, il quale si manifesta nella scelta fisica dell'oggetto mentre perfino il pagamento del prezzo è ridotto ad un muto gesto», l'etichetta riveste il ruolo di strumento essenziale e principale per consentire lo scambio di informazioni, tra venditore ed acquirente, diventando, «così il "luogo" privilegiato in cui il produttore riporta le informazioni che ritiene opportune (ad esempio, il luogo di "origine" del prodotto) e quelle che la legge gli impone, mentre da esso il consumatore attento ricava tutto ciò che gli serve per "sapere" che cosa sia quel prodotto, di quali qualità sia provvisto, da quali "pregi" o "manchevolezze" sia caratterizzato» (Germanò, 2003, p. 348).

In ordine alla funzione dell'informazione di consentire di evitare effetti nocivi, le informazioni riportate in etichetta possono avere una rilevanza generale, cioè valevole per qualsiasi consumatore, ed anche una rilevanza relativa, cioè possono valere quali indici di sicurezza solo per alcune categorie di consumatori, come accade ad esempio per l'indicazione degli ingredienti che consente a coloro che soffrono di determinate allergie di evitare quegli alimenti non sicuri secondo le loro particolari esigenze.

L'importanza del ruolo dell'etichetta nell'adempimento di questo obbligo informativo è confermata dalle «modalità concrete di intervento del diritto» nella definizione del tipo di informazioni da riportare in etichetta, che per certi aspetti rilevano quali *public goods*, cioè «destinate alla fruizione di tutti senza la necessità che, all'atto del consumo, l'acquirente debba mettere in campo costose quanto impraticabili verifiche da attuare di volta in volta», e per altri come *private goods*, lasciate all'iniziativa di parte (Jannarelli, 2004, p. 10). Le informazioni relative alla sicurezza degli alimenti generalmente rilevano come *public goods* e pertanto devono essere riportate obbligatoriamente e la violazione di tale obbligo, proprio in corrispondenza della loro natura dà seguito a disposizioni di tipo penalistico e contravvenzionale. In altri casi la rilevanza quali *public goods* pur non arrivando ad imporre una loro indicazione obbligatoria comporta una regolamentazione precisa delle modalità che devono essere rispettate, qualora l'operatore intenda apporre simili informazioni in etichetta.

La distinzione delle informazioni tra *public goods* e *private goods* ha carattere dinamico, lo conferma il succedersi nel tempo degli interventi legislativi che hanno regolamentato disposizioni che hanno assunto crescente importanza per il loro rilievo in relazione alla tutela della salute e/o alla protezione degli interessi economici dei consumatori, prima lasciate alla iniziativa privata. È questo il caso ad esempio della indicazione degli ingredienti in etichetta anche quando rappresentano meno del 25% del prodotto finito.

Perché, comunque, l'etichetta riesca a svolgere il compito di consentire al consumatore di compiere scelte consapevoli, non solo in ordine alla tutela dei propri interessi economici ma anche in ordine alla tutela della propria salute e, ciò, anche nel momento successivo dell'acquisto cioè all'atto del consumo in senso stretto, ovvero dell'ingestione, è necessario che le informazioni siano rilevanti. Non è sufficiente, infatti, che un'informazione sia vera perché essa si riveli anche utile, ad esempio le informazioni aventi carattere strettamente scientifico possono rivelarsi del tutto inutili².

Inoltre, troppe informazioni possono oscurare quelle che hanno un'importanza cruciale, indebolendo o addirittura annullando la capacità di lettura e di impiego dei destinatari, specie nel caso in cui questi non siano esperti³. Ele-

² Come si evince chiaramente dalla proposta di regolamento sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, Com (2003) 424 def.

³ Cfr. Costato (2004) il quale sottolinea come «non si deve ritenere possibile che l'etichetta possa contenere le informazioni anche su tutte le controindicazioni dovute a problemi sanitari del singolo consumatore; pertanto è rimesso all'utilizzatore il diritto di scegliere se assumere o meno un cibo».

menti fondamentali per una corretta informazione tramite etichetta sono, dunque, la rilevanza e la quantità ottimale dell'informazione.

Oltre alla etichettatura rileva quale strumento di adempimento dell'obbligo in questione anche la pubblicità, quale mezzo di comunicazione per fornire notizie sulle caratteristiche del prodotto, potendo essa indurre nel consumatore un certo grado di fiducia e incidere sul grado di sicurezza che ci si può legittimamente attendere. In considerazione della particolare destinazione del bene di consumo umano, la pubblicità degli alimenti presenta caratteristiche peculiari essendo stata destinataria di penetranti interventi legislativi. A differenza della etichettatura la cui disciplina ha come obiettivo prevalentemente quello di fornire determinati standard informativi, la disciplina della pubblicità è generalmente caratterizzata dal vietare l'inganno (Ghidini, 2003, p. 268), per cui, in relazione all'obbligo informativo in questione, mentre l'etichettatura rileva su un piano positivo, la pubblicità rileva su un piano negativo, cioè non deve fornire informazioni che incidano negativamente sulla valutazione dei rischi. Eccezionale in tal senso è la disciplina della pubblicità di prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori in base alla quale è previsto un obbligo positivo di fornire informazioni: «è considerata pubblicità ingannevole la pubblicità che, riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori, ometta di darne notizia in modo da indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza»⁴.

2.1. Segue: gli obblighi informativi successivi alla immissione dell'alimento nel mercato

Accertata o presupposta la non sicurezza di un alimento già immesso nel mercato l'operatore del settore alimentare è tenuto ad osservare obblighi informativi contenuti nell'art. 19 del regolamento n. 178/2002, il cui carattere generale è stato precisato in un documento del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali volto a fornire delle linee guida per l'applicazione e l'interpretazione di alcuni articoli del regolamento n. 178/2002

⁴ La disciplina sulla pubblicità ingannevole troverebbe applicazione anche alla pubblicità dei prodotti che, se non pericolosi di per sé, possono potenzialmente mettere in pericolo la sicurezza e la salute inducendo i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza, come nel caso dei messaggi pubblicitari per dieta dimagrante. Così la pronuncia dell'Autorità garante per la concorrenza, 19/10/1995 n. 3332.

onde consentire a tutti gli operatori della catena alimentare una migliore comprensione e un'applicazione uniforme⁵.

In corrispondenza dei differenti destinatari delle informazioni è possibile individuare diversi doveri. Innanzitutto verso le autorità competenti: un primo obbligo sussiste quando l'operatore economico ritiene o ha motivo di ritenere che un alimento non sia conforme ai requisiti di sicurezza degli alimenti, quando tale alimento non si trova più sotto il suo controllo immediato e quando l'operatore ha proceduto al ritiro dell'alimento dal mercato⁶. Il secondo obbligo di informazione, invece, sussiste quando l'operatore ritiene che l'alimento già immesso nel mercato possa essere dannoso per la salute, cioè presenti un rischio potenziale⁷.

A carico dell'operatore è, inoltre, posto un obbligo informativo verso i consumatori: qualora l'alimento ritirato dal mercato sia giunto al consumatore questi ne deve essere informato. A questo dovere di informazione può seguire un obbligo di richiamo che però sussiste solo quando non siano sufficienti altre misure per garantire un elevato livello di tutela della salute. In considerazione di questo fatto, la norma implicitamente impone all'operatore di porre in essere le misure idonee ad evitare effetti nocivi, la sola comunicazione del motivo del rischio non può essere sufficiente a scongiurare eventuali effetti nocivi scaturenti da alimenti in possesso dei consumatori. Tra queste altre misure è logico presupporre rientrino anche la comunicazione di informazioni su come evitare il rischio. In questo caso le informazioni potranno essere di due

⁵ Reperibile sul sito www.europa.eu.int.

⁶ La considerazione della non conformità dell'alimento «sotto accusa» alle prescrizioni di sicurezza alimentare va svolta tenendo in considerazione i criteri stabiliti dall'art. 14 del regolamento n. 178. A livello pratico potrebbero rilevarsi due ipotesi: l'alimento non è conforme alle disposizioni comunitarie o nazionali specifiche riguardanti la sicurezza o gli alimenti sono conformi alle disposizioni comunitarie o nazionali specifiche ma esistono motivi di ritenere che tali prodotti siano a rischio, eventualità questa che può aver luogo ad esempio a causa di una contaminazione accidentale (o intenzionale), della presenza negli alimenti di un corpo estraneo, della disponibilità di nuove informazioni specifiche su una sostanza autorizzata dalla legislazione. Si precisa nelle linee guida che tale obbligo di ritiro sussiste solo quando l'alimento è stato messo in commercio, e non trova invece luogo quando, in considerazione dell'espressione «non si trova più sotto il controllo immediato dell'operatore» l'operatore, nonostante il prodotto sia stato immesso in commercio, possa rimediare con i propri mezzi.

⁷ Ai sensi delle citate linee guida i casi in cui sussiste questo obbligo possono essere: l'operatore dispone di nuove informazioni che fanno ritenere l'alimento dannoso per la salute, ma tali informazioni divergono da altre; in base alle informazioni il prodotto è dannoso per la salute ma tali informazioni non sono ancora del tutto confermate; si scoprono informazioni su un rischio emergente. Quando le informazioni sul rischio sono confermate da informazioni successive scatterà l'obbligo di cui all'art. 19, par. 1.

tipi: informazioni supplementari rispetto a quelle già fornite ex art. 14, par. 1, e che ai sensi di questa norma consentono la prevenzione del nuovo rischio, o informazioni che inibiscono il consumo dell'alimento. È inoltre possibile operare un'ulteriore distinzione tra le informazioni strumentali al richiamo dell'alimento e le informazioni che, invece, sono utili a rendere sicuro l'alimento.

Infine, l'art. 19 prevede un obbligo generale di collaborazione tra gli operatori nella trasmissione delle informazioni.

Analoghi obblighi informativi sussistono a carico dell'operatore del settore dei mangimi con delle differenziazioni conseguenti alla diversa natura del bene oggetto di attenzione.

L'articolo 20, al par. 1, introduce misure simili a quanto stabilito dall'art. 19 par. 1, con la principale differenza che le informazioni che l'articolo 19 impone di fornire ai consumatori devono, nel caso dei mangimi, essere fornite agli utilizzatori. Pertanto, il primo comma dell'art. 20 impone, nel caso in cui l'operatore ritenga o abbia motivo di ritenere che un mangime sia non conforme ai requisiti di sicurezza prescritti, di provvedere al ritiro dal mercato e di informare le autorità competenti. A differenza di quanto indicato dall'art. 19, l'obbligo di ritiro e il conseguente obbligo di notifica ha applicazione più vasta non sussistendo la condizione del «non trovarsi più il mangime sotto il controllo immediato dell'operatore», per cui l'operatore dovrà procedere alla notifica nel caso in cui il mangime si trovi nella sua disponibilità, cioè ne abbia la detenzione al fine della vendita. Diversamente da quanto accade per gli alimenti per i quali il momento rilevante per la sussistenza degli obblighi è costituito dalla commercializzazione o vendita, per i mangimi il momento temporale fondamentale per l'esistenza dei predetti obblighi è invece precedente alla commercializzazione dello stesso. Ciò che rileva, infatti, è il fine della preparazione per la vendita del prodotto ovvero la detenzione per la vendita. Pertanto, anche in tale caso, prima di questo momento non sussiste alcun obbligo né di ritiro né di notifica. A questi obblighi se ne aggiunge uno ulteriore, specifico per i mangimi, che riguarda la distruzione dell'alimento, che va praticata qualora l'autorità competente non decida per un'altra soluzione. Infine, se il mangime è giunto nelle mani degli utenti l'operatore deve informarli in maniera efficace ed accurata e, nel caso, provvedere al richiamo. In presenza di rischi potenziali provocati da un mangime sussiste un obbligo informativo a carico degli operatori del tutto speculare a quello previsto dall'articolo 19, par. 3.

3. L'informazione sul rischio alimentare come strumento privilegiato per garantire la sicurezza alimentare

Il regolamento n. 178/2002 prevede, poi, specifici obblighi di informazione a carico degli Stati membri e delle loro autorità di riferimento per la sicurezza alimentare⁸.

Anche la Commissione svolge un ruolo importante nella circolazione delle informazioni relative ai rischi alimentari. La Commissione, infatti, è al centro della rete del sistema di allarme rapido ed in conseguenza di ciò è tenuta ad informare gli altri componenti della rete; informa, inoltre, gli Stati membri e l'Aesa, ai sensi dell'art. 56, qualora identifichi un grave rischio diretto o indiretto per la salute umana, ingestibile con le sole misure stabilite dall'art. 53 o 54.

Le informazioni sul rischio sono il fulcro dell'attività dell'Aesa, nella fase dell'analisi del rischio e, per quanto riguarda la loro trasmissione, in particolare nella fase della comunicazione del rischio.

⁸ Destinatari delle informazioni sono la Commissione, gli altri Stati nonché i cittadini. In base all'art. 50 p. 2 è previsto un obbligo di informare la Commissione a carico del membro della rete – generalmente è il corrispondente nazionale dell'Autorità per la sicurezza alimentare – che disponga di informazioni relative all'esistenza di un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi. Le informazioni che devono essere trasmesse sono indicate al p. 3 dell'art. 50. È possibile che un simile obbligo informativo scaturisca dall'adempimento da parte dell'operatore dell'obbligo di cui all'art. 19, p. 1.

Inoltre, ai sensi del p. 5 del medesimo articolo agli Stati membri è imposto l'obbligo di informare immediatamente la Commissione di qualunque intervento eseguito o di qualunque misura adottata in seguito alla ricezione delle notificazioni nell'ambito del sistema di allarme rapido.

Altro obbligo informativo prevede la trasmissione di informazioni alla Commissione (art. 54). Presupposto di questo obbligo informativo è l'inattività della Commissione innanzi alla informazione ufficiale da parte dello Stato membro della necessità di adottare misure ai sensi dell'art. 53 e la conseguente adozione da parte dello Stato membro di misure cautelari. Oggetto dell'obbligo sono proprio le misure cautelari che sono state adottate.

Il precedente obbligo di informazione sussiste anche nei confronti degli altri Stati membri.

I cittadini devono essere informati ai sensi dell'art. 10 e 17 par. 2.2. L'obbligo informativo previsto all'art. 10 sussiste quando vi siano ragionevoli motivi per sospettare che un alimento o mangime possa comportare un rischio per la salute umana o animale. Contenuto dell'obbligo sono le informazioni che concernono la natura del rischio, gli elementi che consentono nel modo più esauriente possibile l'identificazione dell'alimento o del mangime, il tipo di alimento o di mangime, il rischio che può comportare e le misure adottate o in procinto di essere adottate per prevenire, contenere o eliminare tale rischio. Le modalità della esecuzione dell'obbligo variano in funzione della natura, della gravità e della entità del rischio.

Questo obbligo trova conferma nell'art. 17 par. 2.2. che per l'appunto obbliga gli Stati membri a porre in essere attività di comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti.

In conclusione dopo questo sintetico *excursus* e dal complesso del regolamento emerge come la trasmissione delle informazioni è chiamata a svolgere un ruolo determinante nella analisi e gestione del rischio, essendo la comunicazione, come evidenziato, sincronica e non già diacronica rispetto agli altri due aspetti (Germanò, Rook Basile, 2005), ciò non solo grazie alla circolazione delle informazioni tra operatore economico e consumatore, che è stata da sempre oggetto di attenzione da parte del legislatore e del giudice comunitari – come la complessa vicenda normativa e giurisprudenziale relativa alla etichettatura degli alimenti dimostra –, ma anche grazie alla trasmissione delle informazioni da parte delle istituzioni ai cittadini e grazie alla circolazione delle informazioni tra le autorità predisposte ai controlli, tra queste e gli operatori economici. Trasmissione di informazioni che mira a garantire il corretto funzionamento del mercato alimentare nell'ottica del più elevato livello di protezione del consumatore, assicurandone il monitoraggio e consentendo l'adozione di misure preventive, nonché precauzionali, volte a garantire la sicurezza alimentare.

In riferimento al secondo tipo di circolazione di informazione occorre precisare che simili obblighi di collaborazione nella trasmissione delle informazioni tra le istituzioni e tra le istituzioni e gli operatori erano in parte previsti anche dalla prima direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti ma in maniera molto ridotta e non assumevano una tale importanza individuale. La successiva direttiva 2001/95 ha ampliato gli obblighi di collaborazione prevedendo disposizioni analoghe a quanto stabilito dal regolamento 178, almeno per quanto riguarda gli obblighi a carico degli operatori, degli Stati membri e il sistema di allarme rapido.

La dir. 2001/95 mentre prevede analoghi obblighi di ritiro, informazione e richiamo a quelli previsti dall'art. 19, par. 1, regolamento n. 178/2002 non prevede nessun obbligo di informazione a carico degli operatori nel caso di rischio potenziale, l'obbligo di comunicare il rischio sussiste solo nella ipotesi corrispondente all'art. 19, par. 1. Vale la pena sottolineare, inoltre, come a differenza della normativa sulla sicurezza alimentare la normativa sulla sicurezza generale operi una selezione delle informazioni da trasmettere alle autorità⁹. Al contrario per quanto riguarda gli alimenti qualsiasi sia il motivo generante il rischio, certo o solamente ipotetico, le relative informazioni devono essere notificate.

In riferimento alla posizione degli Stati membri a questi è riconosciuta una maggiore autonomia decisionale nella gestione delle crisi, i ruoli nella gestione del rischio sono infatti rovesciati: le decisioni di adottare le misure per fronteggiare situazioni di insicurezza spettano agli Stati membri, potendo loro disporre del potere (e giammai del dovere) di intraprendere diverse misure, anche tenendo conto del principio di precauzione, in riferimento a qualsiasi prodotto che possa presentare rischi per determinate persone, a qualsiasi prodotto pericoloso e a qualsiasi prodotto pericoloso immesso sul mercato. Viceversa nella sicurezza alimentare, ruolo centrale è rivestito dalla Commissione, tanto che si è opportunamente osservato come per la gestione delle situazioni di rischio operi una sorta di «sussidiarietà capovolta» (Albisinni, 2003, p. 442). Ovviamente le ragioni di questo assetto di competenze nella sicurezza alimentare vanno ricercate «nelle gravi vicende di cronache degli ultimi anni, che dalla Bse ai polli alla diossina, hanno visto autorità nazionali piuttosto restie (per evidenti ragioni di politica interna) nell'adottare le severe misure, imposte dalla gravità dei rischi connessi agli alimenti» (Albisinni, 2003, p. 442).

Infine, non può non evidenziarsi come manchino nella normativa generale specifici obblighi informativi a carico delle autorità pubbliche ed a favore dei consumatori. La direttiva prevede, analogamente al regolamento 178, il diritto di accesso alle informazioni di cui dispongono gli Stati membri e la Commissione ed anche, questa volta a differenza del regolamento 178, la possibilità di sporgere reclami con riguardo alla sicurezza dei prodotti e alle attività di controllo, ma, in definitiva, finisce con il riconoscere ai consumatori solo la possibilità di informarsi ma non anche di essere informati.

Da questo seppur sommario raffronto tra le due discipline emerge come le peculiarità degli alimenti rispetto a qualsiasi altro prodotto siano tali da richiedere una struttura di sicurezza diversa, per molti aspetti più complessa, basata su una precisa definizione di ruoli e di responsabilità e sulla attenzione a molteplici profili in cui l'informazione costituisce collante tra i diversi elementi.

4. Informazione, rischio alimentare e responsabilità

La questione relativa alla circolazione delle informazioni sui rischi alimentari sollecita un'ulteriore riflessione, concernente la responsabilità dei soggetti coinvolti nelle procedure di informazione dei rischi. L'aspetto in questione presenta molteplici profili in conseguenza della eterogeneità dei meccanismi informativi, dei soggetti coinvolti, degli interessi in gioco e delle tutele esperibili in caso di violazione delle norme che regolano la comunicazione delle informazioni.

⁹ Come nel caso in cui il rischio sia connesso con un numero limitato di prodotti. V. «Orientamenti per la denuncia della pericolosità di generi di consumo alle Autorità competenti degli Stati membri da parte di produttori e distributori conformante all'art. 5, paragrafo 3, della direttiva 2001/95/CE». Reperibile sul sito www.europa.eu.int.

Un primo profilo di riflessione interessa la responsabilità delle istituzioni comunitarie nei confronti degli operatori nel caso di danni provocati dalla diffusione di informazioni relative alla mancanza di sicurezza dei loro prodotti. Ciò può verificarsi, ad esempio, nell'ambito del sistema di allarme rapido: la trasmissione delle informazioni da parte della Commissione relative ad un rischio grave ed immediato circa un alimento può indurre lo Stato membro ricevente l'informazione ad adottare misure che impediscano l'immissione in commercio nel proprio territorio del prodotto «sotto accusa», provocando, in tal modo, un danno economico all'operatore responsabile dell'alimento incriminato. In questa circostanza, qualora ne sussistano le condizioni, l'operatore potrà chiedere il risarcimento dei danni in base all'art. 288 (ex art. 215) del Tce che costituisce il fondamento della responsabilità extracontrattuale delle istituzioni comunitarie¹⁰.

Spostandoci dal lato del consumatore, la riflessione sulla violazione delle regole di informazione relative ai rischi alimentari presenta un profilo interessante nel caso della violazione da parte degli operatori del settore alimentare.

In riferimento agli obblighi informativi, che abbiamo detto sussistere prima della immissione nel mercato dei prodotti, cioè di quegli obblighi che si sostanziano essenzialmente nei c.d. *pre-market controls*, è possibile affermare che le ipotesi di una loro violazione alla quale consegua un danno a carico dei consumatori trovi collocazione nell'ambito della responsabilità per danno da prodotto difettoso di cui al dpr 224/88 (ora articoli 114-127 del codice del consumo). Tale normativa, nel definire il prodotto, difettoso ritiene che sia tale il prodotto che non offre la sicurezza che legittimamente ci si può attendere tenuto conto, tra l'altro, proprio della presentazione del prodotto, delle istruzioni e delle avvertenze fornite.

Ma cosa succede nel caso di danno provocato dalla violazione di un obbligo informativo previsto dall'art. 19 regolamento n. 178/2002? Cioè dell'obbligo di fornire informazioni ai consumatori nel caso in cui il prodotto già immesso si scopra insicuro? Non può richiamarsi in questo caso la disciplina del dpr 224/88, trovando, questa, il proprio limite «nella messa in circolazione del

prodotto», il dovere in questione, come sopra precisato, opera in un momento successivo.

La problematica in particolare risulta evidente per quei rischi che si scoprono successivamente alla messa in circolazione del prodotto inizialmente sicuro, per i quali opera l'esimente del «rischio da sviluppo» e negli altri casi in cui non trova applicazione il dpr 224/88, come, ad esempio, nel caso in cui vi sia stata la consapevolezza del danneggiato del difetto e del pericolo che ne derivava.

Il regolamento 178, invece, disponendo a carico dell'operatore obblighi positivi successivi alla messa in circolazione dell'alimento, segna il passaggio da una concezione statica ad una dinamica della sicurezza del prodotto, in cui la valutazione della responsabilità non si arresta al momento della immissione sul mercato, ma si estende anche alla fase in cui il prodotto circola (Cafaggi, 1995). Il problema, dunque, si pone in questi termini: è possibile configurare un'ipotesi di responsabilità civile per queste violazioni che esulano dall'applicazione della normativa per danno da prodotto difettoso?

Principalmente la questione è stata affrontata nell'ambito della disciplina concernente la sicurezza generale e la dottrina che si è occupata di questo profilo, seppure esigua, dà risposta positiva (Cafaggi, 2003; Castronovo, 1995; Cordiano, 2005).

Secondo questa interpretazione, si potrebbe superare la natura pubblicistica della disciplina nazionale di recepimento, riconoscibile anche dal fatto che per le violazioni degli obblighi sopra indicati prevede specifiche disposizioni a carattere amministrativo e penalistico, attribuendole rilievo anche sul piano privatistico. Questa operazione condurrebbe al riconoscimento di un autonomo illecito civile conseguente alla violazione delle specifiche disposizioni nazionali, così che, qualora si cagioni un danno, sarebbe possibile agire per ottenere il risarcimento o l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo, consistente a seconda della omissione nel ritiro, richiamo e trasmissione di informazioni. Inoltre, al fine del riconoscimento della responsabilità, non reputa necessaria, da parte del danneggiato, la prova della colpa, non facendo né la direttiva 2001/95, né le normative nazionali riferimento al requisito della colpevolezza. (Cordiano, 2005, p. 184; Cafaggi, 2003, p. 581). Potrebbe essere opportuno verificare la fattibilità di una simile interpretazione per trovare una soluzione alle questioni che ci eravamo posti in ordine alla violazione degli obblighi previsti dall'art. 19, regolamento n. 178/2002.

In merito, una prima considerazione nasce dal dato normativo, prestandosi gli articoli 19 e 21 del regolamento n. 178/2002 ad un'interpretazione teleologica-assiologica che consentirebbe di giungere ad una ricostruzione unitaria del sistema della responsabilità civile relativa agli alimenti.

¹⁰ L'ipotesi indicata nel testo si è verificata in un caso deciso dal Tribunale di primo grado nella sentenza *Malagutti* (10.3.2004, T-117/02). Se da un lato la pronuncia permette di riconoscere la responsabilità delle istituzioni comunitarie in caso di illegittimo comportamento e quindi consente di riconoscere la possibilità all'operatore di ricevere congruo risarcimento dall'altro lato svela però i pericoli di un sistema di sicurezza basato sull'adozione di misure precauzionali. La subordinazione degli interessi economici alla protezione della sanità pubblica fa sì che le conseguenze negative delle misure precauzionali, ancorché si rivelino illegittime, debbano essere sopportate dall'operatore al quale, in definitiva viene imputato l'intero costo dell'eventuale errore precauzionale (De Leonardis, 2005). Per approfondimenti Lattanzi (2004).

L'articolo 21, rubricato «Responsabilità» – da intendersi come rilevato «responsabilità civile» –, si riferisce esplicitamente alla disciplina civilistica della responsabilità del produttore, disponendo, infatti, che «le disposizioni del presente capo si applicano salvo il disposto della direttiva 85/374/CEE...».

La formulazione della disposizione potrebbe dar luogo a due opposte interpretazioni: potrebbe significare che il regolamento sulla sicurezza ha solo una funzione pubblico preventiva di controllo delle scelte degli operatori, non contemplando aspetti di responsabilità, che rimarrebbero così di dominio assoluto della direttiva sulla responsabilità per prodotto difettoso. In questo senso i due provvedimenti avrebbero finalità e nature distinte, cosicché il loro rapporto sarebbe un non-rapporto. In base ad una seconda interpretazione nell'art. 21, l'espressione «salvo», starebbe a significare che il regolamento non può in alcun modo ostacolare o escludere l'applicazione della direttiva 85/374/CEE. Ciò comporta, che per le fattispecie già disciplinate dalla direttiva sulla responsabilità del produttore, non vi sarebbe spazio per il regolamento 178, ma anche, che per le ipotesi non considerate la responsabilità civile va valutata sulla base del regolamento 178 (Albisinni, 2003; Prosperi, 2003; Germanò, Rook Basile, 2005).

La scelta per quest'ultima opzione potrebbe trovare accoglimento a scapito della prima in virtù della considerazione degli obiettivi e delle finalità della normativa comunitaria in questione. L'interpretazione prospettata è conforme alla filosofia di fondo del regolamento n. 178 che aspira ad una visione globale della sicurezza alimentare e che, in conseguenza di ciò si interessa dell'intera vita dell'alimento. Questo approccio globale, sintetizzabile nella nota espressione «dai campi alla tavola», ha interesse non solo alla fase precedente l'immissione nel mercato dell'alimento, ma anche alla fase della circolazione ed utilizzazione dello stesso, al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori. Questo obiettivo di tutela potrebbe essere pregiudicato proprio dall'arresto della operatività della responsabilità civile alla sola fase precedente l'immissione nel mercato dell'alimento.

La lettura prospettata è inoltre rafforzata da una considerazione di carattere generale che muove dalla necessità di una visione unitaria dell'ordinamento, sia esso nazionale che comunitario, in considerazione del riconoscimento fondamentale che riceve la salute non solo nella prospettiva nazionale ma anche nella prospettiva europea. Il contemperamento tra le due discipline indubbiamente rafforza la protezione del consumatore.

L'ammissione della configurazione di un autonomo illecito civile conseguente alla violazione dell'art. 19, indurrebbe, inoltre, a riconoscere la possibilità di ottenere l'esecuzione in forma specifica, consistente, a seconda della

violazione nel ritiro, nel richiamo dell'alimento ovvero nella indicazione delle informazioni.

L'ammissione della configurazione di un autonomo illecito civile conseguente alla violazione dell'art. 19, si ripercuote anche sul profilo dell'accertamento della colpevolezza. In merito a questo aspetto non può giungersi ad una immediata conclusione favorevole alla imputabilità per responsabilità oggettiva come per la violazione delle disposizioni sulla sicurezza generale dei prodotti, mancando allo stato attuale la disciplina delle sanzioni per la violazione di tali obblighi, da adottarsi a norma dell'art. 17 del regolamento, da cui si potrebbe dedurre la natura della imputabilità. Tuttavia, avendo riguardo alla normativa nazionale preesistente al regolamento 178, che si occupava dei controlli e dell'igiene, è facile notare come le sanzioni previste per le violazioni abbiano natura penale-amministrativa¹¹ e prescindono anch'esse dall'accertamento della colpevolezza dell'operatore. Anche lo schema di disegno di decreto legislativo presentato alla Camera in data 14 ottobre 2005 e relativo per l'appunto all'adozione delle sanzioni in caso di violazione dei disposti degli articoli 18, 19 e 20 del regolamento n. 178 prevede sanzioni amministrative che trovano applicazione senza alcun giudizio sulla colpevolezza, senza alcun cenno all'ipotesi di responsabilità civile.

La prospettiva di tutela appena descritta è però minacciata dall'interpretazione dell'art. 19 ad opera del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali. Si legge in questo documento, a proposito dell'articolo 17, par. 1, ed in riferimento al fatto che «spetta agli operatori garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare», che sebbene tale prescrizione «sia direttamente applicabile a decorrere dal 1 gennaio 2005, nella prassi la responsabilità degli operatori nel settore alimentare verrebbe chiamata in causa in caso di violazione di una prescrizione specifica della legislazione alimentare (e dalle norme relative alla responsabilità civile o criminale di cui al quadro normativo di ogni Stato membro). Le azioni per responsabilità non vanno fondate sull'articolo 17, ma su una base giuridica che si trova nella normativa nazionale e nella legislazione specifica violata».

Nel commentare l'art. 19, il Comitato analogamente, precisa: «come già illustrato per l'articolo 17, il regolamento n. 178/2002 non influenza le normative nazionali che disciplinano la responsabilità degli operatori (civile, penale)».

Queste affermazioni sembrano pregiudicare la possibilità di configurare un autonomo illecito civile sulla base dell'art. 19, così che, allo stato attuale, dovrebbe aversi riguardo alla disciplina della responsabilità civile operante nel nostro ordinamento ed in particolare, tenuto conto del fatto che stiamo parlan-

¹¹ Ora principalmente amministrativa a seguito del d.lgs. 507/99.

do di ipotesi di responsabilità escluse dalla normativa di cui al dpr 224/88, dovrebbe aversi riguardo alle altre forme di tutela previste per la responsabilità del produttore. Viene in questione, ovviamente, il principio del *neminem ledere* e dunque, in *primis*, l'art. 2043 c.c., comunque notoriamente inadeguato nella gestione della responsabilità del produttore anche in considerazione della prova della colpevolezza da parte del danneggiato. Tuttavia, ai fini della determinazione della colpevolezza, nel caso concreto non potrà non assumere valore la violazione di «una precisa disposizione di legge portante un obbligo» quale quella contenuta nell'art. 19 (Castronovo, 1995, p. 14).

Non può però sopravvalutarsi la portata del documento del Comitato, poiché, come nello stesso si specifica, «esso non ha tuttavia alcun fondamento giuridico formale e in caso di controversie l'interpretazione della legge rimane competenza della Corte di giustizia».

La previsione della possibilità di riconoscere un'autonoma responsabilità civile, nell'ipotesi di danno conseguente alla violazione di cui all'art. 19, si rivela ancor più necessaria in un ordinamento come il nostro che presenta inadeguati strumenti di tutela alternativi, diversamente da quanto accade in altri ordinamenti, come quello francese, tedesco e inglese, che dispongono di una norma nazionale preesistente alla normativa comunitaria, più idonea, rispetto all'art. 2043, a risolvere le questioni qui illustrate (Cordiano, 2005) e ciò anche in considerazione dell'esigenza che si sta affermando a livello europeo di procedere ad un superamento delle differenze nazionali sulla tutela della salute nel perseguimento del più elevato ed uniforme livello di tutela: «se i valori della persona, che sono i valori fondanti degli ordinamenti dell'Europa occidentale, debbono essere rispettati in ogni sito nel quale si trovi a vivere, lavorare o passare il suo tempo libero il cittadino europeo, sarebbe un contro-senso consentire sperequazioni» in ordine alla tutela della salute «dettate dagli ordinamenti nazionali pur ispirati ai medesimi valori e asseritamente fondati sui medesimi principi costituzionalmente riconosciuti» (Alpa, 2005, p. 597).

6. Tutela preventiva e rischio alimentare

Ultimo momento di riflessione sulla responsabilità civile muove dal tipo di prospettiva di tutela adottata dal regolamento 178 in ordine alla gestione del rischio. È indubbia la scelta per una tutela di tipo preventivo che, nell'ottica del perseguimento di un elevato livello di tutela della salute è certamente la strategia migliore.

Le disposizioni del regolamento 178, anche grazie alla previsione di meccanismi di circolazione delle informazioni sull'insorgenza di rischi per la sa-

lute pubblica, mirano a svolgere una tutela preventiva della salute. La stessa struttura del sistema di allarme rapido ne è un chiaro esempio, così come l'attività di monitoraggio svolta dall'Aesa in merito alla individuazione dei rischi emergenti ed ovviamente gli obblighi informativi e di ritiro a carico degli operatori.

Funzionali a questa tutela preventiva sono i controlli che gli Stati operano a norma dell'art. 17. Il sistema dei controlli, di monitoraggio e di reazioni al rischio pone in essere un meccanismo di prevenzione tale per cui si consente di agire ancor prima della lesione alla salute e che fa leva su una forma di tutela essenzialmente amministrativa, generalmente riconosciuta come maggiormente idonea a svolgere funzioni preventive. Le disposizioni del regolamento si vanno ad inserire in un preesistente contesto nazionale che punta anch'esso ad una profilassi di natura prevalentemente amministrativa, ed anche penalistica. Non dimentichiamo, infatti, la tutela penalistica in materia di alimenti, con particolare riferimento alla disciplina della genuinità, integrità e purezza (l. 283/1962) che mira proprio a reprimere comportamenti pericolosi (la cui pericolosità è stabilita dal legislatore *iuris et de iure*) (Bernardi, 2003; Piergallini, 2004).

In considerazione di quanto appena esposto sembra legittimo domandarsi se sia possibile prevedere anche sul piano civilistico una tutela che possa essere esperita prima del verificarsi della lesione alla salute. Ci si chiede, insomma, se ai consumatori sia solo riconosciuta la possibilità di difendersi con lo strumento del risarcimento del danno, cioè con uno strumento rimediale successivo all'accadere di un evento lesivo provocato da un alimento difettoso, oppure sia loro consentito agire in via preventiva.

La problematica sollevata supera l'aspetto individuale del consumo degli alimenti. Il rischio alimentare, infatti, come rilevato in precedenza, ha una fortissima componente collettiva. La circolazione di un alimento insicuro è tale da superare l'interesse del singolo e coinvolgere l'interesse della collettività, costituendo una minaccia per la salute di una indefinita massa di consumatori. La rilevanza di questo aspetto collettivo del consumo alimentare emerge anche dalla particolare attenzione che è stata da sempre rivolta dall'ordinamento ai consumatori di alimenti rispetto ad altri tipi di consumo, basti qui richiamare la legge 7 agosto 1986, n. 462, in materia di frodi alimentari che aveva previsto la possibilità per le associazioni di consumatori di costituirsi parte civile nel procedimento penale, anticipando in maniera evidente i futuri interventi normativi in materia di tutela collettiva degli interessi dei consumatori sanciti con la l. 281/98 (Francario, 1989).

La normativa sulla responsabilità del produttore tace sulla ipotesi di danno collettivo, non solo dal punto di vista della configurabilità di una specifica

soluzione risarcitoria, limitandosi di fatto alla sola tutela risarcitoria individuale, ma anche dal punto di vista della possibilità di una tutela preventiva.

Questo limite della responsabilità civile per danno da prodotto difettoso potrebbe oggi essere superato dalla possibilità riconosciuta dal nostro ordinamento di porre in essere la tutela inibitoria a carattere superindividuale. L'inibitoria, alla quale oramai si riconosce un'applicabilità generale, è prevista espressamente dalla legge 281/1998 (ora art. 140 del codice del consumo) come strumento di tutela degli interessi dei consumatori esperibile da parte delle associazioni di esse rappresentative. «Funzione della inibitoria è prevenire l'illecito: se questo è già stato commesso, inibirne la continuazione o la ripetizione, se l'illecito ancora non si è manifestato, ma sussiste pericolo che possa verificarsi, impedirne la commissione. Il rimedio non si rivolge, pertanto, al passato, ma è diretto al futuro ed è strumento di tutela preventiva contro l'illecito» (Bellelli, 2004). Ed è proprio questa proiezione verso il futuro che rende questa forma di tutela particolarmente idonea ad affrontare il rischio, che per definizione è un concetto che attiene al futuro e non al passato (Beck, 2000).

L'applicazione della tutela inibitoria alla responsabilità del produttore rivitalizza tale disciplina che sul piano pratico, non ha avuto notoriamente successo. Tramite l'azione inibitoria, dunque, in presenza di un alimento pericoloso per la salute potrebbe ottenersi un provvedimento restitutorio che imponga il ritiro dell'alimento dal mercato, inibitorio che inibisca l'immissione del prodotto nel mercato, nonché la pubblicazione del provvedimento. Nello specifico, per quanto riguarda un difetto di informazione, tramite l'inibitoria potrà ottenersi un provvedimento che imponga al produttore di fornire le informazioni.

Questi risultati potranno perseguirsi anche sul piano cautelare, così come confermato dalla giurisprudenza di merito, la quale ha riconosciuto legittima l'inibitoria contro un mero pericolo di danno alla salute in caso di immissione sul mercato di prodotti difettosi (Sentenza Tribunale di Torino 17.5.2002; Armone, 2003). Nel riparto delle responsabilità nel merito per l'individuazione dei presupposti dell'illecito dovrà aversi riguardo alla responsabilità per danno da prodotti difettosi o al codice civile ovvero all'art. 19 regolamento n. 178/2002, qualora se ne accolga la natura di autonomo illecito civile.

Lo strumento dell'inibitoria, allo stato attuale delle conoscenze, si trova però a fronteggiare due limiti importanti: il primo concerne l'inadeguatezza delle regole processuali di fronte ad una tutela che, per sua natura, presuppone tempi processuali veloci ed il secondo concerne la valutazione del «pericolo», che se, da un lato, potrebbe non comportare problemi quando l'alimento sia considerato pericoloso per la salute, allorché sussista certezza in merito al nesso causale tra fonte del pericolo e gli effetti nocivi (cioè quindi sussista un rischio certo)

dall'altro lato, svela la sua complessità nel caso di rischi potenziali per la salute, cioè nel caso di incertezza sulla realizzazione di effetti nocivi.

Spostandoci dal piano della prevenzione al piano precauzionale, anch'esso oggetto della tutela predisposta dal regolamento n. 178/2002, la questione relativa alla responsabilità si complica notevolmente e mostra i limiti attuali dell'ordinamento giuridico che sembra lasciare spazio alla incertezza concretizzandosi sovente in vuoto di tutela.

La questione, infatti, non concerne solo la prospettiva civilistica ma, come evidenziato da attenta dottrina, abbraccia anche quella penalistica (Piergallini, 2004; Bernardi, 2003). Sebbene, infatti, a differenza della prima, la tutela penalistica incontri minori difficoltà ad apprestare la tutela in caso di pericolo, poiché, comunque, riconosce le fattispecie di reato di pericolo, astratto e concreto, è comunque legata per il riconoscimento dell'illecito dalla determinazione del nesso di causalità e alla colpevolezza che vengono messi alla prova in caso di incertezza scientifica e sovente si rilevano inadeguati.

Dobbiamo riconoscere al regolamento n. 178 un rafforzamento della tutela preventiva e precauzionale senza dubbio sul piano amministrativo-pubblicistico ma non possiamo non porci il problema di valutare la fattibilità di una tale strategia su altri piani, anche in considerazione dei limiti della tutela amministrativa nazionale, caratterizzata da una cronica penuria di mezzi, risorse e conoscenze utili, da parte degli organi amministrativi, per poter esercitare un monitoraggio capillare degli alimenti, stante anche la molteplicità e continua innovazione dei beni sul mercato (Piergallini, 2004).

E nell'ottica di perseguire un elevato livello di tutela preventiva-precauzionale prende forma l'idea di porre l'attenzione, oltre che sulla salute del consumatore, anche sulla sicurezza del consumatore. Valore questo riconosciuto come diritto in altri ordinamenti, come quello francese, ed a livello internazionale ed europeo – nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali così come nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – e costituzionalmente garantito dalla nostra Costituzione all'art. 41. La parola sicurezza fa riferimento alla «condizione di persona che è sicura, esente da pericoli o in grado di affrontare con successo eventuali pericoli» e a meno di non volere annacquare il significato tecnico delle disposizioni costituzionali fino a ridurle a formule vuote, non c'è dubbio che un danno alla sicurezza consista nell'aumentare le probabilità di una lesione effettiva alla salute (Armone, 1994).

L'anticipazione della tutela del consumatore dalla salute alla sicurezza consentirebbe di trasferire situazioni incerte dal piano dei rischi potenziali per la salute al piano dei rischi concreti per la sicurezza, «prerequisito questo per la fruibilità di importanti beni come quelli della vita e dell'integrità fisica». Il

riconoscimento di un diritto alla sicurezza da opporsi alla iniziativa economica si colloca ancora in un percorso da costruire, dovendosi anche in questo caso tracciare le linee dell'illecito in cui, comunque, non potranno non assumere valore i comportamenti dell'operatore ed, *in primis*, gli obblighi previsti dall'art. 19 o altri comportamenti precauzionali. Corollario di questo diritto potrebbe essere considerato il diritto alla sicurezza degli alimenti, in quanto specie del più generale diritto alla sicurezza dei prodotti riconosciuto come fondamentale diritto dei consumatori dal codice del consumo e che, in quanto tale potrebbe anche consentire l'attivazione della tutela inibitoria superindividuale di carattere davvero anticipata e che sembra anche prescindere dalla lesione del bene individuale minacciato (Armone, 2004).

La protezione del consumatore di alimenti, nella dimensione globale così come delineata dal regolamento n. 178/2002, non può prescindere da una effettiva ed efficace tutela amministrativa, penale e civile, cioè non può prescindere da un'effettiva ed efficace tutela globale, il che necessariamente sollecita sul piano privatistico la rivisitazione degli attuali strumenti di protezione o addirittura l'introduzione di nuovi strumenti.

Riferimenti bibliografici

- Alpa G. (2005), «La protezione della salute e il risarcimento del danno alla persona in una prospettiva europea», *Responsabilità civile e previdenza*, 3, pp. 591-597.
- Albisinni F. (2003), «La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commento all'art. 21 del regolamento CE 178/2002», Idaic (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, 1-2, pp. 284-289.
- Armone G.M. (1994), «La salute collettiva dei consumatori e le sue forme di tutela», *Rivista critica di diritto privato*, 1-2, pp. 107-146.
- Armone G.M. (2003), «Tutela inibitoria e prodotti difettosi», *Questione giustizia*, 1, pp. 215-233.
- Armone G.M. (2004), «Tutela collettiva. L'inibitoria», Bocchini F. (a cura di), *Tutela dei consumatori e nuove tecnologie*, Giappichelli, Torino.
- Beck U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carrocci, Roma.
- Bellelli A. (2004), «L'inibitoria come strumento generale di tutela contro l'illecito», *Rivista di diritto civile*, 4, pp. 607-624.
- Bernardi A. (2003), «La responsabilità da prodotto nel sistema italiano: profili sanzionatori», *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1, pp. 1-45.
- Cafaggi F. (1995), «La nozione di difetto ed il ruolo dell'informazione. Per l'adozione di un modello dinamico-relazionale di difetto in una prospettiva di riforma», *Rivista critica del diritto privato*, 3, pp. 447-480.
- Cafaggi F. (2003), «La responsabilità dell'impresa per i prodotti difettosi», Lipari N. (a cura di), *Trattato di diritto privato europeo*, pp. 515-599.
- Castronovo C. (1995), voce «Danno», *Enciclopedia del diritto*.
- Cordiano A. (2005), *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, Cedam, Padova.
- Costato L. (2004), *Manuale di diritto alimentare*, Giappichelli, Torino.
- De Leonardis F. (2005), *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano.
- Fonte M. (1999), «Sistemi alimentari, modelli e percezione del rischio nella società tardo moderna», *La questione agraria*, 1, pp. 11-29.
- Francario L. (1989), «La tutela dell'interesse collettivo dei consumatori contro le frodi alimentari», *Rivista critica del diritto privato*, 2, pp. 313-337.
- Germanò A., Rook Basile E. (2005), «La sicurezza alimentare», Germanò A., Rook Basile E. (a cura di), *La sicurezza dei prodotti alimentari*, Giappichelli, Torino.
- Germanò A. (2003), *Manuale di diritto agrario*, Torino.
- Ghidini (2003), voce «Consumatore (tutela del) (diritti civili)», *Enciclopedia del diritto*, Agg. V.
- Jannarelli A. (2004), «La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistematico», *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1, pp. 5-13.
- Kaufmann F. (1986), *Normen und Institutionen*, Monaco.
- Lattanzi P. (2004), «Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare», *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3, pp. 237-262.
- Mansani L. (1996), «Gli oneri di informazione sulla sicurezza dei prodotti», *Nuova giurisprudenza civile commentata*, II, pp. 269-276.
- Piergallini C. (2004), *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Giuffrè, Milano.
- Prosperi O. (2004), «Sicurezza alimentare e responsabilità civile», *Rivista di diritto agrario*, I, pp. 351-378.

A AGRICOLTURA - ISTITUZIONI - MERCATI

RIVISTA DI DIRITTO AGROALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

La Rivista intende favorire la condivisione interpretativa degli strumenti del diritto, dell'economia e dell'analisi istituzionale, attraverso un confronto multidisciplinare e di respiro internazionale. L'evoluzione e la globalizzazione dei mercati e le prospettive

della politica agricola comune collocano, oggi, l'agricoltura in un'area di snodo e di regolazione dei sistemi agroalimentare, ambientale e dello sviluppo rurale ed esigono strumenti di osservazione originali ed unitari.

FrancoAngeli srl - Via Monza 106 - 20127 Milano - Poste italiane SpA - Sped. in Abb. Post. D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/04 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano - III quadrimestre 2005

€ 18,00 (i.i.)

(R91.2005/3)

ISSN 1928-194X

A AGRICOLTURA

I ISTITUZIONI

M MERCATI

3/2005

FrancoAngeli

RIVISTA DI DIRITTO AGROALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

SICUREZZA ALIMENTARE E NUOVI DIRITTI

Interventi

Carlo Alberto Graziani, Vitantonio Gioia, Ubaldo Perfetti, Giancarlo Nascimbeni, Francesco Adornato, Eva Rook Basile, Antonio Jannarelli, Lucio Francario

RELAZIONI

ALIMENTAZIONE ANIMALE E TUTELA DEL CONSUMATORE

(Ilaria Trapè)

INFORMAZIONE, COMUNICAZIONE E TRASPARENZA NEL RISCHIO ALIMENTARE

(Pamela Lattanzi, Mara Gagliardi, Anna Carbone)

TRADIZIONE ED INNOVAZIONI NEL SETTORE ALIMENTARE

(Monica Sabbatini, Andrea Tatafiore)

SICUREZZA ALIMENTARE: PROFILI PENALISTICI

(Lorenzo Marchionni)

STATI UNITI E POLONIA: DISCIPLINE ALIMENTARI

(Matteo Benozzo, Agnieszka Szymecka)

Conclusioni

(Luigi Costato)