



Regolazione e controllo nella filiera agroalimentare in ottica *One Health*: un approccio sostenibile per la salute umana, animale ed ambientale

di Ludovico Iorio*

28 luglio 2026

Abstract: Il presente contributo mira ad analizzare l'insorgenza di un nuovo modello di tutela nella filiera agroalimentare, il quale non è soltanto rivolto al rispetto del principio della concorrenza, né alla sola tutela della salute umana. Il sistema "*One Health*", infatti, considera la salute umana, quella animale e quella ambientale come oggetto di tutela non frazionabile. La regolazione amministrativa serve lo scopo di definire le regole per l'attuazione di tale sistema di garanzie integrate, ed il controllo funge da successivo strumento di accertamento della conformità dell'attività economica con esse. Regolazione e controllo, però, non sono attività realizzabili attraverso un modello soltanto, né gli attori pubblici sono gli unici soggetti attivamente coinvolti per la loro cura. L'unitarietà del fine, dunque, non è sinonimo di semplificazione della sua gestione.

This paper aims to analyse the emergence of a new model of protection within the agri-food supply chain, that is directed not merely at compliance with the principle of competition, nor solely at the protection of human health. The "*One Health*" system regards human, animal, and environmental health as an indivisible object of protection. Administrative regulation serves the purpose of defining the rules for implementing this system of integrated safeguards, while control acts as the subsequent instrument for verifying the compliance of economic activity with them. However, regulation and control cannot be achieved through a single model alone, nor are public actors the only parties actively involved in their pursuit. The unitary nature of the purpose does not consequently bring simplification in its management.

Sommario: 1. Premessa. - 2. L'esercizio del potere amministrativo di regolazione nel sistema agroalimentare multilivello: dal modello ispettivo-sanzionatorio a quello di regolazione preventiva. - 2.1 Il principio di precauzione e la valutazione del rischio ai fini della regolazione. - 2.2 I modelli della regolazione multilivello nel settore agroalimentare. - 2.3 Il Piano di azione nazionale come esempio di regolazione-*One Health* (locale). - 3. L'attività di controllo nell'*agrifood*. - 3.1 Il Piano di controllo nazionale pluriennale come programmazione preventiva del rischio per un controllo effettivo. - 3.2. I controlli "*first line*" e "*second line*". L'esercizio della relativa funzione anche *manu privata*. - 3.3 Dal regime autorizzatorio ai controlli mediante registrazione, riconoscimento e SCIA. - 4. Conclusioni.

* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università degli studi di Parma. Contributo sottoposto a *blind peer review*.

Il presente saggio rappresenta il ripensamento, con integrazioni, dell'intervento tenuto dall'autore in data 21 marzo 2025, presso l'Università degli Studi di Parma, al convegno NESUS-G "*Sustainability governance and the role of independent authorities*". La ricerca rientra fra le attività del Dipartimento di Giurisprudenza, Studi Politici e Internazionali, Dipartimento di Eccellenza 2023 - 2027, finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca.



1. Premessa

I molteplici punti di contatto, che l'ambito agroalimentare sconta con diversi settori dell'ordinamento, determinano la sua "multisetorialità"¹. In posizione privilegiata, il diritto alla salute² spicca come profilo al quale prestare attenzione nello svolgimento delle attività sulla filiera agroalimentare, in virtù dell'attenzione che viene prestata agli interessi del consumatore. Anche la funzione di governo del territorio e di pianificazione urbanistica³, in quanto legata alla gestione del suolo da destinarsi all'uso agricolo da parte dei pubblici poteri, contribuisce al consolidamento dell'attributo multifunzionale,

¹ O "multifunzionalità", come descritto da R. HENKE, (a cura di), *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale. Teorie, politiche, strumenti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004. Sul concetto di multifunzionalità agricola v. anche F. ADORNATO, voce *Agricoltura e zootecnia*, in *Enc. giur. Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2007, p. 2, e A. IANNARELLI, voce *Mercato agricolo europeo*, in *Enciclopedia del diritto, Annali II- 2*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 770; S. GARDINI, *Il controllo amministrativo della filiera agroalimentare*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2024, pp. 91-112; D. STORTI, R. HENKE, M. C. MACRÌ, *The new European rural policy: a comparative analysis across regions in the EU*, in *Report to the 87th EAAE-Seminar: Assessing rural development policies of the CAP*, 87 Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Vienna, 4/2004, pp. 9-19. V. anche Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005) *Multifunctionality in agriculture. What role for private initiatives?*, Parigi; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001) *Multifunctionality: towards an analytical framework*, Parigi; "Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture", *info paper* adottato nel 1999, o quello adottato nello stesso anno dalla Commissione Europea, intitolato "Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture: Which Instruments?".

² L'articolo 32 della Costituzione tratta delle garanzie di cui l'ordinamento deve farsi carico al fine di assicurare il corretto godimento del diritto fondamentale alla salute, stante non soltanto il suo rilievo di interesse per il singolo, ma anche la sua configurazione di rilievo generale. In particolare, è utile interpretare congiuntamente il contenuto dell'art. citato con quanto descritto dall'art. 9 della Costituzione, perché si estenda il contenuto del diritto fondamentale alla salute fino alla enucleazione del diritto alla salubrità dell'ambiente. Sul rilievo degli aspetti d'importanza super individuale dei beni "silvo-agro-forestali", cfr. G. AGRIFOGLIO, «Fossili giuridici viventi». *Alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva a margine di Cass. Civ. Sez. II, ord. 23 novembre 2022, N. 34460*, in *Europa e Diritto Privato*, 2, 2023, p. 433. In ogni caso, si rileva come anche l'art. 168, par. 1, TFUE dia atto del dovere di assicurare un certo livello di protezione alla salute umana, nell'attuazione delle politiche della UE.

³ Si pensi, in tal senso, al c.d. principio del consumo di suolo zero, ampiamente trattato in sede eurounitaria. La Commissione tra il 2011 ed il 2012 ha dimostrato parecchio interesse per il bene-suolo (Commissione Europea, 20 settembre 2011, *Tabella di marcia verso un'Europa più efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011), o COM(2012), 13 febbraio 2012, *Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, nonché il Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, 15 maggio 2012, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, SWG(2012)). Sono, altresì, stati elaborati atti per la fissazione dell'obiettivo per gli Stati membri del raggiungimento della quota di consumo di suolo pari a zero, entro il 2050, a cui si aggiunge la COM(2021) 699 final, 17 novembre 2021, *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 "Raccogliere i benefici di suoli sani per le persone, il cibo, la natura ed il clima"*), la quale ha elaborato nel 2021 la "Strategia dell'UE per il suolo per il 2030". Il tema della rigenerazione urbana come strumento di contrasto al consumo di suolo viene attentamente trattato in ottica urbanistica da G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 5, 2020, p. 325, od anche da P. URBANI, *A proposito della riduzione del suolo*, in *Riv. giur. dell'Edilizia*, 3, 2016, p. 227, *ex multis*.



e così pure le esigenze legate al dovere di rispetto del principio della concorrenza, non solo in punto di accesso al mercato, ma anche relativamente alla trasparente circolazione delle informazioni sui prodotti, completano il quadro.

In merito, si osserva che l'equità per le imprese nelle *chances* di posizionarsi sul mercato è solo uno degli aspetti da valutarsi nella disciplina della filiera agroalimentare; infatti, a ciò si aggiunge che il prodotto finale deve essere il frutto di un procedimento ossequioso dei canoni di igiene e di salubrità richiesti per tutelare la posizione del consumatore.

La sola ponderazione degli aspetti di scambio tra domanda ed offerta nell'*agrifood* risulta, conseguentemente, incoerente con il sistema delle fonti normative attuale, dall'analisi del quale emergono molteplici aspetti di tutela contestuale. D'altra parte, avere a mente soltanto il principio della concorrenza sarebbe anche contraddittorio rispetto alla polifunzionalità della materia, che non si esaurisce esclusivamente nel rispetto delle regole *antitrust*. In questo senso, l'operatore economico deve essere messo in condizione di esercitare l'attività d'impresa agroalimentare proficuamente, ma la realizzazione degli utili non può andare a discapito dell'efficiente impiego delle risorse naturali, in quanto il modello imprenditoriale cui aspirare deve essere sostenibile, oltre che precipuamente attento ed improntato a limitare le ricadute negative sull'ambiente⁴. Il bene-ambiente ha dimostrato di occupare un ruolo preminente tanto sul piano normativo nazionale⁵, quanto in termini di disciplina eurounitaria. Non sono mancati,

⁴ Il concetto di sostenibilità può essere sintetizzato con il dovere di assicurare nella misura minore possibile l'impatto negativo dell'attività umana sull'ambiente, ed esso si lega alla necessità di permettere alle generazioni future un utilizzo delle risorse naturali quantomeno pari a quello di cui godono le generazioni presenti, sotto un profilo qualitativo e quantitativo. La questione è stata per la prima volta trattata, sul piano internazionale, con il Rapporto Brundtland del 1987, da parte della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, che lo ha definito come *"uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri"*. Cfr. A. D'ALOIA, voce *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 331 e ss.

Il diritto dell'Unione Europea, in ogni caso, riempie di contenuto il concetto di sostenibilità all'art. 2, n. 17 della direttiva 2013/2034/UE, con la precisazione che le c.d. questioni di sostenibilità, ivi descritte a fini di redazione del bilancio delle imprese, rappresentano *"fattori ambientali, sociali, relativi ai diritti umani e di governance, compresi i fattori di sostenibilità quali definiti all'articolo 2, punto 24), del regolamento (UE) 2019/2088"*. Sul tema, cfr. F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1, 2022, p. 54, giacché l'autore sottolinea come la sostenibilità non occupi uno spazio esclusivamente sul piano etico per l'iniziativa economica privata, bensì, essa, rappresenta a tutti gli effetti un principio giuridico. Allo stesso tempo, questa si presenta come un obiettivo di natura trasversale, perché comune a diversi settori. V. anche M. PETRACHI, N. BRIGNOLI, *Energia pulita: misura di prevenzione della lotta ai cambiamenti climatici e presidio di tutela ambientale*, in *Diritto dell'economia*, 3, 2024, p. 205.

⁵ Si deve considerare che, con la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante *"Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*, il bene giuridico ambientale ha trovato una propria sistemazione nella Carta fondamentale dello Stato proprio agli articoli summenzionati. Sul tema, v. E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismi.it*, 1, 2022; G. L. CONTI, *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2023, pp. 136 e ss.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos*, 2, 2022, pp. 3-5, sulla portata innovativa per tutto l'ordinamento,



infatti, sviluppi nella legislazione sovranazionale che hanno dato adito all'elaborazione di un sistema fondato sulle pratiche sostenibili, nelle quali si assiste alla valorizzazione della tutela della biodiversità e della cura degli interessi dei consumatori, a mezzo dell'equilibrato utilizzo delle risorse⁶.

Il sistema normativo della filiera agroalimentare si sviluppa su più livelli, a partire da quello eurounionale, dove il TFUE, a conferma della multidisciplinarietà, traccia un necessario legame con l'ambiente⁷ e con il c.d. principio di precauzione⁸, mutuato proprio dal settore giuridico ambientale⁹. Il quadro normativo comprende anche il "Libro bianco", adottato dalla Commissione nel 2000, con lo scopo di fornire un coerente pacchetto di regole comuni in materia di sicurezza alimentare, e, dunque, in materia di salubrità e disponibilità degli alimenti, a cui l'assunzione del modello "*Farm to Fork*"¹⁰, rivolto ai medesimi scopi securitari, è succeduta nel tempo. Il tutto deve

conseguente alla tutela offerta in Costituzione all'ambiente; L. PANZIERI, *L'impatto della costituzionalizzazione dell'ambiente sulla giurisprudenza*, in *Federalismi.it*, 14, 2026, pp. 89 e ss.; L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE online*, 2, 2022, pp. 1071 e ss.

⁶ Cfr. S. GARDINI, op. cit., pp. 1 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La sostenibilità dello sviluppo economico nel diritto dell'Unione Europea*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2024, pp. 633 e ss., con particolare attenzione alla rendicontazione societaria di sostenibilità, quale modalità di redazione del bilancio che sintetizza il dovere di rispettare le esigenze di carattere contabile insieme alla necessità di dare atto della coerenza dell'attività d'impresa svolta rispetto agli *standards* di sostenibilità richiesti.

⁷ Infatti, all'art. 38 si definisce "prodotto agricolo" quello derivante dall'impiego del suolo, dall'allevamento, dalla pesca o in diretta connessione con questi ultimi. Vieppiù, se si considera che detto articolo, al paragrafo 4, tratta della instaurazione della Politica agricola comune (Pac) tra gli Stati membri, la quale, sulla base del combinato disposto dell'art. 39 TFUE in materia di finalità economiche e sociali della Pac, impone l'incremento della produzione agricola accompagnata dallo sviluppo tecnico e la garanzia di un tenore di vita equo alla popolazione agricola, nonché la garanzia di sicurezza per gli approvvigionamenti. Sul punto, G.A. PRIMERANO, *Ambiente e diritto agroalimentare. Organizzazione regolazione e controlli*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2019, pp. 628 e ss. L'autore precisa che, se in un primo momento la Pac pareva essere pienamente volta all'incentivazione degli aspetti produttivi, pare oggi piuttosto sorretta dalla "eco-condizionalità, [d]alle misure di inverdimento, [d]all'esigenza di favorire lo sviluppo delle aree rurali", ad ulteriore conferma della centralità che il tema ambientale ha assunto anche in sede agroalimentare.

⁸ Cfr. *infra* §2.1.

⁹ Cfr. art. 191, par. 2, TFUE, ove si specifica che il principio in esame debba trovare applicazione se dinnanzi ad una valutazione scientifica di carattere preventivo insorgano ragionevoli timori circa gli effetti nocivi dell'attività analizzata, sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali o delle piante.

¹⁰ Cfr. La Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, del 20 maggio 2020, Com (2020) 381 final.



essere coordinato con le disposizioni del *Green new deal*¹¹ e della Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹².

Lo stesso legislatore, dunque, ha inteso a più riprese delineare una disciplina per l'*agri-food* che fosse pensata e per gli scopi di sicurezza sugli alimenti, e per valorizzare la sostenibilità della filiera. La pluralità degli interessi che esigono protezione e dei doveri che gravano chi eserciti l'attività agroalimentare sono, pertanto, oggetto di tutela integrata e possono essere sintetizzati nel concetto di "*One Health*"¹³, di matrice medico-scientifica¹⁴.

Trattasi di un approccio globale nella regolazione del settore agroalimentare, che offre pari dignità e difesa contestuale alle esigenze consumeristiche, in punto di salubrità del prodotto, a cui si aggiunge l'aspetto di garanzia per la salute animale e per quella ambientale. L'idea di fondo è che la salute sia una soltanto ed una per tutti, e la soddisfazione del correlativo diritto dipende dalla preservazione di tutte e tre le sue declinazioni¹⁵. L'attività imprenditoriale, conseguentemente, viene gravata di un dovere di attenzione simultanea per ciascuno di tali aspetti¹⁶. È così che si assiste all'insorgenza

¹¹ Il *Green new deal* (Gnd) si presenta come un pacchetto di iniziative, volto al contrasto al cambiamento climatico, e relativo a profili di carattere ambientale, alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ovvero a profili di sicurezza energetica, di politica industriale e di sviluppo economico, e finanche a quello agricolo che qui rileva. Sul tema, cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, green industrial policy e settore dell'energia*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1, 2021, pp. 129-145, e D. BEVILACQUA, *Investimenti energetici o tutela dell'ambiente?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3, 2024, pp. 639 e ss.; D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green new deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2022, p. 297, nonché V. PEPE, *Esperienze giuridiche di transizione ecologica e strategie di mitigazione dei cambiamenti*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 1-2-3, fascicolo speciale, 2021, pp. 379 e ss.

In particolare, le iniziative previste dal Gnd mirano alla realizzazione del processo culminante con la transizione ecologica. Sul tema, v. anche A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra interessi nuovi e conflitti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2024, pp. 619 e ss.

¹² L'Agenda si presenta come un piano contenente diciassette obiettivi (*sustainable development goals*) il cui necessario perseguimento è stato fissato entro l'anno 2030 dai Paesi membri e dall'Assemblea generale ONU.

¹³ Per approfondire la definizione anche dal punto di vista giurisprudenziale, cfr. E. GIOVANELLI, *Prevenzione, precauzione e approccio One Health nella sentenza della Corte di giustizia sul caso Ilva (C-626/22)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 4, 2024, p. 824, o, in generale, M. D'ORSOGNA, *Povertà sanitaria e welfare generativo: nuovi orizzonti e nuove sfide per la tutela della salute*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2024, p. 923, dove si affronta il tema con riferimento all'attività statale in materia di sanità pubblica; G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti Supreme e salute*, 3, 2022, *passim*, e G. RAGONE, M. RAMAJOLI, *One Health e ordinamento italiano: il livello costituzionale, la normazione primaria e la fase dell'implementazione amministrativa*, in L. VIOLINI (a cura di), *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 9 e ss.

¹⁴ Trattasi di concetto la paternità del quale viene attribuita al medico veterinario William B. Karesh. Cfr. W.B. KARESH, *Championing "One Health"*, in *Bull World Health Organ.*, 98(10), 2020, pp. 652-653.

¹⁵ Cfr. W.B. KARESH, R.A. COOK, *The Human-Animal Link*, in *Foreign Affairs*, 4, 2005, p. 50.

¹⁶ A. MENDITTO, F. ANNIBALLI, B. AURICCHIO, D. DE MEDICI, P. STACCHINI, *Regulation (EU) 2017/625 and the 'Union Agri-Food Chain Legislation' EFFL 5[2017. A New Comprehensive Approach in Line with the 'One Health' Paradigm?*, in *Food and Law Review*, 5, 2017, pp. 406-411. Si v. anche F. GAMBARDELLA, *La tutela integrata della salute e dell'ambiente per l'approccio One Health*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, pp. 44 e ss., il quale, nell'affrontare il modello *One Health*, specie in



di uno spazio giuridico in cui l'iniziativa economica privata e le garanzie di triplice salubrità si integrano, con la conseguenza che l'espletamento dell'attività agricola viene influenzato ed onerato delle esigenze di sostenibilità – sull'uso delle risorse e sulla tutela della salute – sancite tra più piani di regolazione¹⁷.

La composizione unitaria di interessi talvolta divergenti si ritrova anche all'interno dell'ordinamento giuridico italiano con il d.P.C.M. n. 196/2023, vertente sull'adozione di un modello di tutela della salute pubblica che poggia proprio sulla cura contestuale e parallela delle condizioni di sanità e salubrità umana, ambientale ed animale¹⁸.

In tale contesto, l'attività privata incontra diversi ordini di limiti, che spaziano dalle regole sulla concorrenza e sul libero accesso al mercato, integrate dal dovere di protezione del consumatore rispetto al proprio inviolabile diritto alla salute, fino all'adozione di paradigmi d'azione e strumenti assicurativi della sostenibilità. Si può anzi affermare che in tanto le dinamiche di mercato risultano essere virtuosamente svolte, in quanto gli operatori economici non solo siano ossequiosi dei canoni concorrenziali, ma lo siano parimenti dei doveri di sostenibilità ambientale e salubrità nel ciclo genetico del prodotto. Le esigenze ambientali e sanitarie rendono insufficiente la sola rigida attuazione delle regole a tutela del mercato¹⁹, poiché queste ultime vengono percepite come meno pervasive delle prime, con inversione di tendenza rispetto agli originari obiettivi comunitari, spiccatamente incentrati sull'interesse per la liberalizzazione²⁰ e per la regolazione dell'attività economica.

La diversa considerazione degli interessi in gioco e del valore loro attribuito dipende dal fatto che l'approccio antropocentrico è stato abbandonato in favore di un sistema ispirato

considerazione del tema della sanità e della salubrità, descrive come questo abbia un'incidenza anche sul sistema dell'organizzazione amministrativa.

¹⁷ Invece, M.A. SANDULLI, *Introduzione: riflessioni sull'approccio One Health alla luce delle recenti modifiche al dettato costituzionale*, in F. APERIO BELLA (a cura di), *One Health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 21 e ss., ne evidenzia l'importanza a partire dalla vicinanza alle disposizioni costituzionali, di recente introduzioni. L'A. richiama gli artt. 9, Cost., in materia di tutela ambientale, e 41, Cost., per ciò che concerne la libertà nell'iniziativa economica privata. G. RAGONE, M. RAMAJOLI, op. cit., p. 12, mettono in luce il contrasto tra antropocentrismo ed ecocentrismo, emergente dalla regolazione della materia.

¹⁸ A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, *Governance e regolazione del settore agroalimentare verso il paradigma One Health*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 56 e ss., laddove si richiama il documento *Joint Tripartite (FAO, OIE, WHO) and UNEP Statement, Tripartite and UNEP support OHHELP's definition of One Health*, 1 dicembre 2021; V. PAGANIZZA, *One Health nella prospettiva ambientale: il sistema di scambio rapido di informazione per gli alimenti e i mangimi come antesignano del paradigma evocativo «salute umana, animale e degli ecosistemi»*, in D. BUTTURINI, G. GUERRA (a cura di), *Prospettive multidisciplinari sull'approccio One Health Contributi per un primo step verso l'attuazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 111, ed anche, *passim*, F. APERIO BELLA (a cura di), *One Health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022. Quanto al tema della salute pubblica e l'organizzazione improntata al modello in esame, si v. F. GAMBARDELLA, op. cit., pp. 44 e ss.

¹⁹ Cfr. G.A. PRIMERANO, op. cit., p. 635.

²⁰ Cfr. F. CAPELLI, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1993, p. 7.



all'ecocentrismo²¹, dal quale deriva una definizione dei margini di libertà privata che si modula in base all'assicurazione del grado minimo di tutela da offrire alla "triade" della salute umana-animale-ambientale già detta.

Di converso, la presenza di autorità pubbliche non è opzionale, in quanto è proprio ad esse che viene affidato il compito di definire, prima, e supervisionare, poi, lo svolgimento dell'attività agricola, sì da assicurarne la conformità al modello *One Health*. Non si tratta di una materia la cui gestione viene esclusivamente assegnata a periti in materia medico-scientifica, bensì anche devoluta alla competenza dei "*policy makers*"²².

A riprova di ciò, l'elemento della multidisciplinarietà, attraverso lo sviluppo di una regolamentazione diversificata ma costantemente poggiante sull'intenso intervento dei pubblici poteri, ha portato all'affermazione del "*diritto amministrativo agroalimentare*"²³, siccome ambito caratterizzato dai tipici meccanismi autoritativi propri della funzione pubblica. Le dinamiche amministrative vengono altrettanto influenzate dalle esigenze di regolazione e di controllo sui principi di mercato, di salubrità e di sostenibilità già citati²⁴, nella filiera agroalimentare. Per tali ragioni, esiste un assetto regolatorio improntato su quattro distinti livelli di *players* pubblici distribuiti tra ordinamento unionale ed ordinamenti statali²⁵. A questa prima ipotesi, però, si

²¹ E. SCOTTI, *One Health: per un'integrazione tra salute umana e ambientale*, in F. APERIO BELLA (a cura di), op. cit., p. 53.

²² G. RAGONE, M. RAMAJOLI, op. cit., 12.

²³ G.A. PRIMERANO, op. cit., pp. 640-641, teorizza l'esistenza di una branca del diritto che rappresenta il punto di incontro tra la disciplina dei pubblici poteri tradizionalmente intesa – il diritto amministrativo – ed il diritto agroalimentare, stante la cospicua presenza di regole di stampo pubblicistico nella legislazione afferente al secondo ambito. In particolare, si possono notare regole sui procedimenti amministrativi atti al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle diverse attività di cui si compone la filiera, ovvero in materia di concessione di loghi e marchi di qualità. L'autore, a sua volta, riprende L.R. PERFETTI, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione. Premesse ad un diritto amministrativo dell'alimentazione*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2014, p. 15, che afferma come sia "*quel diritto che studia i poteri autoritativi assegnati agli enti pubblici perché il mercato dei prodotti alimentari si svolga prioritariamente assicurando il più alto livello di protezione della salute umana, la concorrenza del mercato e l'approvvigionamento individuale in misura adeguata ed a prezzi – ove occorra – regolamentati*". La predetta definizione descrive precisamente le attività di regolazione e di controllo delle pubbliche amministrazioni svolte in materia, attirandole nell'alveo del c.d. diritto amministrativo agroalimentare. Cfr. anche G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2015, *passim*.

²⁴ L'approdo ad un sistema caratterizzato dalla sintesi di rami giuridici diversi è dovuto non soltanto alla poliedricità del settore agroalimentare, ma anche ad un cambiamento nel modo di intendere l'agricoltura caratterizzato proprio dagli aspetti di sostenibilità già citati. Infatti, se inizialmente il settore produttivo in esame era oggetto di considerazione prevalentemente con riguardo agli aspetti di carattere economico, attualmente ricopre una funzione anche ecologicamente orientata alla tutela dell'ambiente, e di impatto sociale. In merito, cfr. G.A. PRIMERANO, op.cit., pp. 837 e ss.

²⁵ La posizione primaria è occupata dalla Commissione europea, cui sottostanno le agenzie e le autorità indipendenti, in terza posizione si ritrovano i comitati rappresentativi di varie categorie di soggetti, ed, infine, il quarto livello è occupato dalle amministrazioni nazionali. Sul punto, cfr. F. ALBISINNI, *La filiera agro-alimentare fra produzione e mercato*, in *Il Diritto Industriale*, 2, 2025, pp. 105 e ss.; G.A. PRIMERANO, op. cit., p. 625; D. BEVILACQUA, *Le definizioni di OGM, le intenzioni del legislatore e il bilanciamento degli interessi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2019, p. 377. La questione si complica ulteriormente se si considera che la materia agroalimentare è posta dall'art. 117 Cost. tra quelle



affianca la fattispecie regolatoria "partecipativa", svolta per mano di quegli stessi soggetti la cui attività è l'oggetto della regolazione.

La molteplicità degli interessi coinvolti nel settore dell'*agrifood* non è soltanto foriera di uno stringente comparto di regole sulla filiera, siccome essa porta con sé diverse implicazioni sul modo di esercitare la funzione di regolazione. Procediamo ad analizzare tale aspetto.

2. L'esercizio del potere amministrativo di regolazione nel sistema agroalimentare multilivello: dal modello ispettivo-sanzionatorio a quello di regolazione preventiva

Una nota definitoria è essenziale per comprendere l'oggetto dello studio: per regolazione amministrativa, si deve intendere l'approcciarsi del decisore pubblico ad un determinato settore del mercato con il fine di delineare le regole per il perseguimento dell'interesse pubblico²⁶.

La regolazione comporta altresì l'enucleazione in via preventiva dei limiti e delle modalità di svolgimento delle iniziative economiche destinate all'ambito regolato. Regolare, infatti, significa dispiegare una valutazione continua sull'attività attenzionata, per assicurarne la congruità con i principi ed i valori *ab origine* fissati, in virtù del rilievo d'interesse pubblico che essa assume²⁷.

di competenza legislativa concorrente, tra lo Stato e le Regioni. Cfr., *passim*, A. FIORITTO, *Agricoltura (amministrazione della)*, in *Digesto Pubblico*, 1987, consultabile in *One Legale.it*; M.A. SANDULLI, *Introduzione: riflessioni sull'approccio One Health alla luce delle recenti modifiche al dettato costituzionale*, in F. APERIO BELLA (a cura di), op. cit., pp. 21-42.

²⁶ Cfr. M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2008, p. 121; A. BAGNASCO, *Le basi sociali della regolazione*, in *Stato e mercato*, 1, 2010, pp. 3 ss.; F. DE LEONARDIS, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2018, pp. 697-731; E. CHITI, *La disciplina procedurale della regolazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 679 e ss.; M. CLARICH, *I procedimenti di regolazione*, in *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti (Quaderni del Consiglio di Stato)*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 19 e ss.; M. COCCONI, *Motivazione e qualità dei procedimenti di regolazione generali*, in *Il diritto dell'economia*, 4, 2011; E. COMI, *La 'regolazione dell'offerta' di prodotti agroalimentari e la regolazione dei mercati: una premessa definitoria preliminare*, CEDAM, Padova, 2024, pp. 3 e ss. V. anche L. TORCHIA, *I mercati e la loro disciplina: il bilancio di un decennio*, in *Riv. reg. mercati*, 2, 2024, pp. 315 e ss., dal quale contributo si coglie come è opportuno trovare un punto di equilibrio tra le ragioni che muovono le dinamiche del mercato e l'interesse di cui il regolatore è portatore.

²⁷ Cfr. F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto – Agg. VI*, 2002, Giuffrè, Milano, p. 80, ove l'autorevole dottrina sottolinea come l'esistenza stessa di un simile tipo di attività, individuato in base al criterio teleologico collegato al fine pubblico, abbia determinato la transizione da Stato gestore a Stato regolatore, con caratterizzazione in senso neutrale, per il fatto che "essa non persegue interessi specifici né mira ad obiettivi che possano essere posti dall'organismo che presiede alla regolazione". L'autore, poi, sottolinea che l'interesse al corretto svolgimento delle dinamiche di mercato non è in alcun modo sovrapponibile all'interesse dei singoli *competitors* su di esso presenti, rappresentando così un *quid* ulteriore; gli operatori economici privati non vengono considerati come destinatari diretti della regolazione, ma sono tali soltanto in virtù della loro posizione all'interno del settore oggetto di vigilanza, poiché: "l'interesse pubblico così delineato assume un ruolo condizionante gli stessi contenuti della regolazione con riferimento ai quali si intercettano due momenti caratterizzanti, il primo relativo alla predisposizione della regola, il secondo al momento applicativo della medesima, e più precisamente alla garanzia che la regola così predisposta venga applicata. Si tratta, dunque, di un'attività svolta da soggetti pubblici (agencies pubbliche, per usare una terminologia importata



Vi è, pertanto, un evidente collegamento tra l'esercizio del potere regolatorio ed il contenuto dell'art. 41 Cost.²⁸, in materia di attività economica privata, la quale, benché libera, si scontra con il confine imposto dalle esigenze di carattere superindividuale, curate dalle pubbliche amministrazioni e ragion d'essere della regolazione.

Tra di queste, le questioni afferenti alla *food safety* ed alla *food security*²⁹, sintetizzate imprecisamente³⁰ nell'idea di "sicurezza alimentare", sarebbero di per sé sole sufficienti a giustificare l'intervento pubblico per la definizione di un sistema capace di soddisfare i bisogni di salubrità e di sicurezza ad esse collegate.

Il primo concetto pertiene alla sicurezza nella disponibilità di quantità di cibo soddisfattive del bisogno di accedervi per ciascuno. L'aspetto quantitativo non è, tuttavia, il solo rilevante, giacché deve trattarsi di cibo la cui qualità sia idonea a garantire la conduzione di uno stile vita dignitoso per coloro i quali di esso ne facciano nutrimento³¹.

Il secondo concetto esprime, piuttosto, la sicurezza di potere godere di cibi derivanti da processi produttivi sviluppati in condizioni igieniche e di salubrità adeguate³². Entrambi rappresentano la pietra angolare su cui poggia il sistema *One Health* in ambito agroalimentare, rivolto alle tutele parallele per i tre profili di salubrità, a cui si aggrega il profilo di sostenibilità dell'attività svolta.

dall'ordinamento statunitense) cui viene riconosciuto non solo il potere di adottare norme ma anche quello di applicarle e farle applicare (in forma amministrativa o giustiziale)".

²⁸ M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, cit., p. 124, ove l'autrice analizza la sentenza della Corte costituzionale, 05 aprile 1957, n. 50 (consultabile in www.cortecostituzionale.it).

²⁹ Sul tema, fra i molteplici contributi, v. M. SOLLINI, *Il sistema della sicurezza alimentare. Profili di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 14 e ss.; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Definitions of European Food Law*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, T. GEORGOPOULOS (a cura di), *European and global food law*, Wolters Kluwer, Milano, 2025, p. 367-369; S. GARDINI, op. cit., pp. 92 e ss.; C. NAPOLITANO, *Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo*, in *Federalismi.it*, 18, 2018, pp. 2 e ss.; S. PITTO, *Diritto al cibo (food security)*, in *Digesto pubblico*, 2021, passim; F. ALBISINNI, *La filiera agro-alimentare fra produzione e mercato*, in *Il Diritto Industriale*, 2, 1 marzo 2025, p. 105; D. BEVILACQUA, *Le definizioni di OGM, le intenzioni del legislatore e il bilanciamento degli interessi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2019, p. 377; F. ALBISINNI, *Strumentario di Diritto alimentare europeo*, UTET, Torino, 2023, pp. 5 ss.

³⁰ Si v. M. RAMAJOLI, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, 2-3, 2015, pp. 271 e ss.; F. ALBISSINI, op. ult. cit., p. 6; L. SCAFFARDI, *La sicurezza alimentare ovvero come il "diritto a togliersi la fame" evolve in un mondo che cambia*, in *Food law and the right to food*, 2, 2023, pp. 2167 e ss.; L. SCAFFARDI, *Novel Food, una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. 2, Roma-Tre Press, Roma, 2020, 735 ss. Gli autori specificano che l'espressione "sicurezza alimentare", nel linguaggio giuridico italiano, viene utilizzata impropriamente, perché riferita tanto al concetto di *food safety* quanto a quello di *food security*; di essa, però se ne fa uso per indicare anche ulteriori aree tematiche e disciplinari, rendendo ancora più ambiguo il significato di "sicurezza alimentare".

³¹ Per tali ragioni, non manca chi ha sottolineato lo stretto collegamento che intercorre tra la *food safety* e gli aspetti, anche costituzionalmente rilevanti, della dignità umana. Sul punto, v. C. NAPOLITANO, op. cit., p. 9.

³² Si osservi che il profilo della sicurezza non è limitato agli aspetti igienico-sanitari che tradizionalmente hanno interessato la materia, bensì esso si estende anche a quelli tossicologici e della salubrità intrinseca al tipo di alimento, o, ancora, agli aspetti nutrizionali che possono interessarlo, in considerazione della frequenza con cui il consumatore ne fa assunzione. Cfr. M. RAMAJOLI, op. ult. cit., pp. 277 e ss.



Tali nozioni, pertanto, attengono all'esistenza di condizioni economiche, sociali e materiali di sfruttamento di quantità di cibo sufficienti per chiunque.

Va da sé che la regolazione pubblica sia lo strumento più idoneo per scongiurare qualsivoglia squilibrio tra domanda ed offerta di prodotti agricoli, e che essa appaia allo stesso tempo essenziale per imporre precisi canoni qualitativi sotto il profilo igienico, quello sanitario e quello di sostenibilità.

L'ampiezza del bacino di intervento regolatorio dei poteri pubblici nel settore agroalimentare richiede che il *focus* dell'esercizio della funzione sia rivolto a tutte le fasi della filiera, in virtù dell'importanza che ciascuna di esse manifesta, anche oltre i confini nazionali³³. Allora, non sono soltanto le pubbliche amministrazioni appartenenti ai singoli Stati membri ad essere coinvolte nella regolazione delle attività nel settore agroalimentare: le norme sovranazionali domandano in prima battuta l'intervento regolatorio dei soggetti istituzionali appartenenti a quell'ambito, in considerazione del bisogno imposto dallo scambio di beni agroalimentari sul mercato tra diversi Paesi³⁴, e solo in seconda istanza le autorità nazionali vengono chiamate all'esercizio della propria funzione.

Ancorché l'attività di regolazione, tipicamente amministrativa, vanti attualmente un ruolo centrale nel sistema, si deve precisare che in passato le regole del diritto penale risultassero preponderanti. Infatti, il già menzionato sistema di *governance* e di legislazione multilivello ha conosciuto, in origine, un'ampia prevalenza di norme penali di stampo sanzionatorio, mentre l'intervento in via amministrativa ha occupato una funzione sostanzialmente ispettiva e di "polizia", specie quanto ai profili igienico-sanitari³⁵, piuttosto che di regolazione.

L'attività amministrativa, prima del 2002, si caratterizzava per il dovere di compiere un intervento repressivo da espletarsi nei confronti delle attività produttive svolte in condizioni insalubri, con una posizione ancillare rispetto all'esercizio dell'azione penale. Le politiche di matrice europea di integrazione, anche finalizzate al compimento del processo costitutivo del mercato unico³⁶, hanno, però, comportato un radicale mutamento di paradigma, tale da lasciare che la circolazione di prodotti alimentari salubri divenisse scopo di precipua importanza per lo sviluppo dell'economia degli Stati membri.

³³ Ciò, in ragione del fatto che le attività imprenditoriali di esportazione e di importazione dei prodotti agricoli hanno un ingente peso sull'economia degli Stati membri. Si pensi che, nel solo 2021 (ultimo anno di cui vi è traccia ufficiale), in Italia sono state rilasciate 9611 autorizzazioni a tal scopo. Cfr. le Statistiche agroalimentari anno 2021, consultabili in www.esteri.it. Nondimeno, si deve avere a mente che già a far tempo dal Trattato istitutivo della Comunità economica europea, a mezzo del relativo art. 9, si è qualificato lo scambio di merci tra gli Stati membri come colonna portante del sistema comune. V. L. DANIELE, voce *Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, in *Digesto dir. pub. cit.*, 1989.

³⁴ M. RAMAJOLI, *Quale futuro per la regolazione alimentare?*, in *Milan Law Review*, Vol. 2, No. 2, 2021, p. 61.

³⁵ Cfr. M. RAMAJOLI, *ivi*, p. 64; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 113 e ss., nonché S. GARDINI, *op. cit.*, p. 94.

³⁶ V. art. 38, par. 1, TFUE, ove si afferma che l'agricoltura ed il commercio dei prodotti agricoli sono ricompresi nel mercato comune, con evidente enunciazione dell'importanza della materia a livello unionale. Cfr. anche G. OLMÍ, voce *Agricoltura in diritto comunitario*, in *Digesto di diritto pubblico*, 1987 – consultabile in OneLegale.it.



La conseguenza non poteva che essere quella di consentire alle pubbliche amministrazioni di esercitare il proprio potere in un momento antecedente a quello meramente repressivo – quindi, per sua natura, *ex post* – e collegato alle fasi produttive che fossero violative degli *standards* igienico-sanitari, ma anzi anticipato alla fase di predisposizione della tutela richiesta per garantirne l'ossequio sin dal principio³⁷.

La transizione nel modo di intendere l'alimentazione, da questione di interesse esclusivamente privato ad obiettivo di rilievo pienamente pubblico, si è avuta con l'emanazione del reg. CE n. 178/2002, istitutivo della *European Food Safety Authority* (EFSA)³⁸, e con l'adozione del c.d. Pacchetto igiene due anni più tardi, costituito dall'insieme dei reg. CE n. 852/2004, reg. CE n. 853/2004, reg. CE n. 854/2004 e reg. CE n. 882/2004³⁹. La dottrina ha ritenuto che l'elevazione della questione alimentare a tema di interesse pubblico sia stata portata dalla "giuridificazione"⁴⁰ della materia, dovuta proprio all'introduzione delle regole citate, grazie alle quali la sicurezza alimentare ha, da allora, rappresentato il fulcro delle *policies* europee.

Il cambio di approccio ha influenzato anche l'esercizio del potere amministrativo. Questo, da allora, non deve più esclusivamente mirare all'eliminazione delle fattispecie lesive della salubrità, della sostenibilità e del principio della concorrenza attraverso l'intervento repressivo, ma, al contrario, l'azione amministrativa deve primariamente favorire l'adozione delle misure di tracciabilità del prodotto e di trasparenza nelle fasi di produzione, per garantire il corretto espletamento dell'attività sulla filiera agroalimentare. L'obiettivo in questione richiede che la funzione amministrativa venga sviluppata attraverso la regolazione preventiva, che si concreta nell'adozione di provvedimenti pianificatori e programmatori, oppure abilitativi, ed anche tramite le attività di controllo che accompagnano il potere sanzionatorio⁴¹.

³⁷ Cfr. A. MORRONE, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in A. MORRONE, M. MOCHEGIANI (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive* – Anno VII, n. 9, Bologna University Press, Bologna, 2022, pp. 9 e ss; Cfr. V. PAGANIZZA, *Controlli ufficiali e regime sanzionatorio nel settore alimentare*, in P. BORGHI, L. COSTATO (a cura di), op. cit., p. 386, per approfondire il funzionamento del sistema sanzionatorio nel settore agroalimentare e l'ambito di applicazione della sanzione amministrativa ovvero di quella penale. L'autrice, peraltro, distingue anche le ipotesi di cumulo giuridico delle sanzioni da quelle di cumulo materiale. Le prime interessano quei soggetti che pongano in essere molteplici violazioni della medesima norma a mezzo di più azioni od omissioni, con conseguente applicazione della sanzione prevista per la violazione più grave aumentata del triplo. Le fattispecie di cumulo materiale, invece, attengono alle molteplici azioni od omissioni teleologicamente connesse fra loro, anche realizzate in tempi diversi, violative di una o più disposizioni che prevedono l'applicazione di una sanzione amministrativa.

³⁸ Essa rappresenta la Autorità europea per la sicurezza alimentare. Nel medesimo regolamento si è dato adito al principio di precauzione all'interno delle procedure di valutazione, gestione e comunicazione del rischio.

³⁹ Il primo ha riguardato i canoni igienici che i prodotti devono presentare per essere commercializzati, il secondo ha avuto ad oggetto l'igiene dei prodotti di derivazione animale, il terzo si è occupato dei controlli ufficiali sugli alimenti di natura animale destinati al consumo da parte dell'uomo e l'ultimo ha riguardato i controlli ufficiali sui mangimi, sugli alimenti ed sul benessere degli animali.

⁴⁰ M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2015, pp. 657 e ss., in tal senso anche A. MORRONE, op. cit. e S. GARDINI, op. cit.

⁴¹ Si v. G.A. PRIMERANO, op. cit., p. 617 e M. RAMAJOLI, *Quale futuro per la regolazione alimentare?*, cit., p. 64



L'esercizio della funzione amministrativa in un tempo prioro rispetto al compimento di una violazione nella conduzione dell'attività agricola comporta una considerazione ulteriore.

I pubblici poteri sono tenuti ad attivarsi al fine di evitare il trattamento insalubre o, peggio, nocivo di un prodotto agricolo⁴² prima che esso si compia, mediante la definizione di un sistema di regole adeguato. Dunque, l'oggetto dell'attività amministrativa in sede regolatoria non può che essere la ponderazione del rischio⁴³ di verifica di condotte che si dimostrino lesive per la salute e per la concorrenza.

In questo senso, la funzione – benché non appartenente al tipo regolatorio – svolta da parte dell'EFSA è emblematica, in quanto legata all'individuazione degli *standards* qualitativi cui gli operatori economici devono adeguarsi. Detta attività, si inserisce nel più ampio procedimento di *risk analysis*⁴⁴, inteso come sistema di controllo sugli alimenti, avente la peculiarità di essere il presupposto per l'efficace sviluppo della regolazione⁴⁵. Infatti, la sequenza di atti deputata all'analisi del rischio si articola nella fase della valutazione, in quella della gestione ed in quella della comunicazione; l'art. 3, n. 11, reg. 178/2002 affida la prima (*risk assessment*) all'EFSA, la quale è attrice principale nell'effettuazione della valutazione di tipo scientifico sul rischio esaminato. Quanto al rapporto di funzionalità con la regolazione, i risultati di siffatta valutazione vengono posti alla base dell'adozione delle misure regolatorie necessarie ad evitarlo.

Nella seconda fase (*risk management*) si assiste alla cura dell'attività di gestione del rischio, demandata in via principale all'intervento della Commissione, e, solo in via subordinata, all'intervento degli Stati membri⁴⁶. Questa fase si caratterizza per essere massima espressione dell'applicazione del principio di precauzione⁴⁷; nondimeno, essa si pone quale punto di partenza per lo sviluppo di una regolazione in materia agroalimentare, improntata ad assicurare la circolazione in senso concorrenziale dei prodotti sul mercato e, allo stesso tempo, la loro adeguatezza per la salute umana⁴⁸.

Infine, nel segmento del procedimento dedicato alla comunicazione del rischio (*risk communication*) si assiste al coinvolgimento congiunto dell'EFSA, della Commissione

⁴² Il prodotto agricolo è quello che deriva dal complesso dei lavori campestri sul suolo per alimentare umani od animali, ovvero relativo alla produzione di materie prime necessarie allo sviluppo dell'attività industriale (V. voce *Agricoltura*, in www.treccani.it).

⁴³ V. *infra* §2.1.

⁴⁴ M. RAMAJOLI, *ibidem*.

⁴⁵ L. SALVI, *L'analisi del rischio*, in P. BORGHI, L. COSTATO (a cura di), op. cit., p. 78. Ivi, l'A. sottolinea che lo scopo del procedimento di analisi del rischio è quello di fornire informazioni di carattere scientifico sufficienti ed adeguate, a che possano essere adottate le misure necessarie a scongiurarne il concretarsi. Inoltre, esso ricopre la funzione di consentire una valutazione fondata sui dati scientifici disponibili nel momento storico di riferimento, finalizzata a ponderare se la soglia di rischio "accettabile" sia stata oltrepassata nello specifico ambito analizzato. In tal senso, anche G. A. PRIMERANO, op. cit., p. 636.

⁴⁶ L. SALVI, *ibidem*; M. SAVINO, *Autorità e libertà nell'Unione Europea: la sicurezza alimentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2007, pp. 413 ss.; N. BRIGNOLI, *La governance del settore alimentare: architettura multilivello e responsabilità diffuse*, in *Federalismi.it*, 1, 2026, pp. 14 ss.; M.P. GENESIN, *Obblighi di sicurezza, principio di precauzione e responsabilità dell'operatore nel settore alimentare alla luce dei più recenti orientamenti della Corte di cassazione*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 1, 2020, p. 320.

⁴⁷ V. *infra* §2.2.

⁴⁸ L. SALVI, *ivi*, p. 79.



e dei singoli Stati, dal momento che esso rappresenta l'attività di scambio di informazioni essenziali, nel corso di tutta la procedura di analisi del rischio⁴⁹.

Così, le fasi del procedimento di *risk analysis* sono, da un lato, emblematiche dell'azione istituzionale concertata tra i diversi livelli di *governance*, e, dall'altro, il punto di partenza per la regolazione.

2.1 Il principio di precauzione e la valutazione del rischio ai fini della regolazione

Le fitte intersezioni tra la regolazione amministrativa e la tutela dell'ambiente⁵⁰ nella materia agroalimentare, anche nell'ottica dell'attuazione del sistema *One Health*, impongono la doverosa osservanza del principio di precauzione⁵¹, da parte delle amministrazioni poste a definizione delle regole.

⁴⁹ A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. cit., pp. 94 e ss.

⁵⁰ Il principio di precauzione deve la sua ideazione al pensiero giuridico in materia ambientale, eppure il regolamento CE n. 178/2002 cit. ne richiede espressamente l'applicazione anche nel settore dell'*agrifood*. Cfr. M. RAMAJOLI, op. ult. cit., p. 66. Per ciò che attiene, invece, al principio di precauzione e all'amministrazione del rischio, v. F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, CEDAM, Padova, 2023, pp. 115 ss.

⁵¹ Questo deve essere tenuto distinto dal c.d. principio di prevenzione, ancorché parte della dottrina tendesse a sovrapporre i due concetti (cfr. L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 83, il quale sostiene che il principio di precauzione rappresenti una mera specificazione di quello di prevenzione, laddove l'aspetto preventivo non può non essere considerato anche in ottica precauzionale, benché nel Trattato trovino separata menzione. Si v. anche P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2, 2010, pp. 355 e ss). Tale fraintendimento dottrinale, sarebbe imputabile, secondo F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quad. Dir. amb.*, 2, 2011, pp. 24 e ss., alla errata interpretazione del lemma tedesco "*vorsorgeprinzip*", in quanto sintetizzante l'uno e l'altro concetto in unico vocabolo. La portata dei due distinti principi, però, si coglie valutandone i rispettivi contenuti: la precauzione riguarda il rischio derivante dallo svolgimento dell'attività oggetto di regolazione e l'incertezza che lo denota; mentre la prevenzione attiene, piuttosto, a temi connotati da un ridotto carattere aleatorio ed anzi denotati da certezza scientifica. L'autore sostiene altresì che il principio di precauzione rappresenti una specificazione di quello di prevenzione. In questo senso, v. anche M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5, a sottolineare come l'elemento caratterizzante l'esistenza del principio di precauzione sia l'ineliminabile collegamento con il rischio e, dunque, con l'incertezza relativa alla sua concretizzazione. Il tema si lega anche alla possibile inadeguatezza del progresso tecnologico allo stato dell'arte, che, invece, dovrebbe fungere da strumento per scongiurarlo, con evidente esito paradossale.

La letteratura sul punto è particolarmente vasta: si vogliano considerare anche F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2016, p. 1495 e ss.; A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 1, 2003, pp. 9 e ss.; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2018, *passim*; F. GIRINELLI, *La gestione del rischio alimentare: certezze consolidate e prospettive per il futuro*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 5, 2019; T. MAROCCO, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2003, pp. 1233 e ss.; F. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2004, pp. 1075 e ss.

Attenta dottrina ha peraltro sottolineato come la *ratio* sottesa al principio in esame non possa coincidere con l'eliminazione del rischio, giacché questo, talvolta, appare insopprimibile ed intrinsecamente derivante dalla natura dell'attività svolta, bensì essa sia piuttosto rappresentata dall'imporre il dovere di assumere



Tale principio deve la sua genesi al diritto dell'Unione Europea⁵² e si sostanzia nell'anticipazione della soglia di tutela ad un momento in cui neppure l'analisi scientifica è ancora in grado di fornire un esito esatto rispetto alla verifica del rischio. L'avocazione dell'intervento ad un momento precedente alla produzione del danno come conseguenza dell'avverarsi del rischio mira, infatti, all'elusione dell'evento dannoso temuto⁵³.

tutte le cautele necessarie al fine di evitarne la produzione. Cfr. F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e «qualità» dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. Dir. pub. Com.*, 6, 2005, p. 1676.

⁵² Già a far tempo dall'Atto unico europeo del 1986 si è lavorato in ambito comunitario per dar spazio a politiche capaci di regolare l'ambiente come un bene fondamentale. Grazie a ciò si è inserito il principio in esame all'interno del Tratto CE. Infatti, al principio di precauzione nel tempo ne sono seguiti altri, tra i quali spiccano quello dell'antropocentrismo, di unitarietà, di primarietà e di economicità dell'ambiente, e del c.d. "chi inquina paga". Accanto a questi, però, esistono principi che regolano l'azione dei pubblici poteri in materia ambientale, e che richiedendo un intervento preventivo. Questo si spiega in virtù del fatto che l'attività antecedente risulta spesso meno gravosa di quella repressiva o in sanatoria, ed anche perché i danni cagionati al bene ambientale risultano spesso irreparabili o, comunque, non suscettibili di una "remissione in pristino". Cfr. S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali I*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 1114 e ss., nonché R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2005, pp. 509 ss.

⁵³ Cfr. M. SOLLINI, *Il sistema della sicurezza alimentare. Profili di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 65 e ss., il quale, a tal proposito, distingue in modo chiaro le teorie di causalità giuridica rilevanti in sede di diritto civile o di diritto penale da quella invece applicata nell'ambito del diritto amministrativo. Si evidenziano, infatti, il collegamento tra rischio e pericolo, intendendosi quest'ultimo come evento verificabile e valutabile in applicazione di criteri empirici, e l'utilizzo che il legislatore ne ha costantemente fatto in riferimento alle situazioni di urgenza. L'A. sostiene che "*Numerosi sono i riferimenti al pericolo (e in misura minore al rischio) conte nuti, ad esempio, nel Codice della protezione civile (D.Lgs. n. 1/2018) e nel Testo unico delle norme in materia di ambiente (D.Lgs. n. 152/2006), senza di mentire le fondamentali previsioni degli artt. 216 e 217 del Testo unico leggi sanitarie (R.D. n. 1265/1934) e dell'art. 54, comma 4, del Testo unico degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000)*". Si sottolinea altresì come il concetto di rischio nel diritto amministrativo scomodi quello diverso, ma attiguo, di emergenza, con l'implicazione dell'esercizio del potere in via eccezionale rispetto ai normali schemi dell'azione amministrativa, così volta ad approntare una efficace reazione all'oggettiva imprevedibilità di un dato evento. Sul tema, cfr. F. GIGLIONI, voce *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir. (Annali VI)*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 44 e ss., od anche M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2006 e F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005. Così, indipendentemente dalla branca giuridica di riferimento, i concetti di rischio e pericolo risultano comunque connessi al concetto di valutazione probabilistica (*id quod plerumque accidit*) di un dato evento pregiudizievole, ma nell'ambito della valutazione del rischio in sede di controllo agroalimentare il dato più rilevante è quello della iniziale valutazione fondata su un certo qual grado di incertezza, dalla quale si deve muovere verso l'apprendimento di dati che, statisticamente, consentano di ridurre la verifica del rischio e scongiurare il pericolo. Sull'elemento di incertezza come caratterizzante il principio di precauzione, cfr. M. COCCONI, *I presupposti e il perimetro del principio di precauzione e la tutela della salute*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2024, p. 245, ove si spiega, attraverso l'analisi della sentenza Cons. St., Sez. III, 26 ottobre 2023, n. 9265, come anche la giurisprudenza intenda applicare il principio di precauzione all'interno di situazioni nelle quali neppure la tecnologia e i risultati di carattere scientifico sono sufficienti a determinare in modo sicuro l'esito di un'attività rischiosa. In tema di rischio nel diritto amministrativo, v. anche L. GIANI, M. D'ORSOGNA, A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, *passim*.



Il principio in esame è tanto pervasivo da influenzare le modalità di svolgimento dell'attività pubblica nella definizione delle misure di contrasto al rischio alimentare. Se si considera la strategia di analisi del rischio come scomponibile nelle tre fasi di valutazione, gestione e comunicazione, tra esse, quella che sconta la maggior influenza in senso precauzionale è proprio quella di gestione⁵⁴, e, cioè, quella in cui le citate misure devono essere adottate dalle autorità.

Allo stesso tempo, lo studio del rischio in sede agroalimentare determina il contenuto dell'attività regolatoria precauzionale, giacché, se l'obiettivo è quello di assicurare la sicurezza alimentare nella duplice declinazione di *food safety* e di *food security*, lo scopo della regolazione attiene, da un lato, all'evitare il rischio di insufficienza delle risorse alimentari e, dall'altro, all'eliminare il rischio di nocumento alla salute addebitabile alla circolazione di prodotti alimentari insalubri⁵⁵. Perciò, l'anticipazione dell'esercizio del potere pubblico ad un momento antecedente, rispetto a quello di eliminazione della condotta sanzionabile, rappresenta piena espressione dell'ottica precauzionale assunta dall'ordinamento eurounitario e, di riflesso, da quelli nazionali.

2.2 I modelli della regolazione multilivello nel settore agroalimentare

Una volta colta l'impostazione precauzionale sulla base della quale si compie la regolazione nell'*agri-food*, occorre analizzare in quali modi gli attori pubblici vi danno corso.

Il TFUE, attraverso gli artt. 38, 39 e 40, fissa come obiettivo dell'ordinamento unionale la Politica agricola comune, con risvolti sul piano sociale ed economico⁵⁶. Il perseguimento dei fini ivi elencati abbisogna dell'assunzione di regole comuni per la corretta strutturazione del mercato in senso concorrenziale, anche attraverso la regolamentazione del prezzo dei prodotti agricoli, o tramite strumenti di disciplina per l'importazione o l'esportazione, nonché meccanismi di sovvenzione *upstream* e *downstream*⁵⁷.

⁵⁴ La Commissione ha avuto modo di sottolineare tale profilo con la Comunicazione (COM(2000) 1final) sul principio di precauzione. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 413 e ss.

⁵⁵ Si parla, invero, di "alimento pericoloso" facendosi riferimento a quello rispetto al quale si teme la verifica del rischio. Cfr. considerando n. 26 reg. n. 178/2002/CE.

⁵⁶ Si pensi al fatto che l'art. 39 TFUE indica come obiettivo l'aumento della produttività nel settore agroalimentare, attraverso il miglioramento della tecnica, ovvero la necessità di assicurare equità e stabilità reddituale per chi presta la propria opera nel settore, passando anche per la regolazione dei mercati al fine di consentirne la stabilità.

Se è vero che la circolazione di merce sicura e sana ha avuto primaria ed originaria importanza nell'ambito sovranazionale, i giudici di legittimità nazionali, nondimeno, hanno riconosciuto la sua necessaria applicazione negli scambi di tipo negoziale tra operatori economici, trovando un collegamento con il disposto dell'art. 1227 c.c. in materia di concorso colposo (cfr. Cass. civ., Sez. II, 10 luglio 2014, n. 15824, in *OneLegale.it*), per rafforzare gli obblighi di sicurezza che gravano le parti del rapporto negoziale.

⁵⁷ Cfr. G.A. PRIMERANO, op. cit., p. 631, che menziona come esempio di regolazione del prezzo quanto riportato dall'art. 44 TFUE, circa la possibilità lasciata agli Stati membri di operare la tassazione di compensazione in entrata, laddove si riscontri una disciplina nazionale, tra quelle degli Stati membri, che risulti pregiudizievole per la concorrenza nel mercato della produzione alimentare; resta comunque salva la possibilità per lo stesso Stato membro, la cui disciplina sia stata ritenuta come pregiudizievole per la concorrenza, di applicare la tassazione compensativa all'esportazione ai fini di ovviare a tale problema.



L'EFSA e la Commissione europea restano protagoniste nella regolazione per la *food safety* e per la *food security*, in quanto dette autorità fissano i principi da osservarsi, con evidente avocazione della questione ad un livello sovranazionale.

Non si può, però, affermare che gli Stati membri restino esclusi dall'esercizio della potestà regolatoria, poiché semplicemente il loro intervento è consentito in un tempo posteriore. Infatti, se gli *standards*⁵⁸ vengono individuati a livello europeo, il modo di definire la reazione alla loro violazione viene lasciato ai singoli Stati.

Quanto finora descritto rappresenta il modello c.d. *command and control*, che presuppone l'introduzione di regole di condotta per gli operatori economici da parte di un soggetto pubblico, la violazione delle quali induce l'irrogazione di una pena o di una sanzione amministrativa. Di conseguenza, non esiste spazio per un'eventuale azione divergente da parte dei privati, unicamente tenuti ad adeguarsi alle regole dettate in via autoritativa.

Il pregio del modello di regolazione tradizionale in esame è quello di aver contribuito alla transizione da una prospettiva di valutazione della conformità del singolo prodotto agricolo ai canoni per l'eliminazione del rischio, verso una presunzione di salubrità dell'alimento⁵⁹, se ed in quanto lavorato entro i limiti imposti dagli *standards* dettati dal decisore pubblico⁶⁰. Conseguentemente, si assume un'ottica di valutazione *ex post* sull'esattezza del trattamento⁶¹ dei prodotti agricoli in riferimento ai canoni regolatori, dalla quale l'attività di controllo successivo risulta investita di precipua importanza⁶².

La regolazione autoritativa non è, tuttavia, la sola che trova spazio nell'attuale assetto normativo sovranazionale ed interno. Accanto ad essa, infatti, si può ricorrere anche alle c.d. *co-regulation* e *self-regulation*, quali strumenti coinvolgenti in modo attivo i soggetti privati nella regolazione.

La *co-regulation* si presta come esempio partecipativo dell'esercizio del potere regolatorio, giacché essa postula l'esistenza di una delega di funzione da parte delle

⁵⁸ La dottrina di A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000, ha evidenziato che i canoni fissati in sede di regolazione possono avere forme distinte. Si pensi a: *performance standards*, che individuano il risultato da perseguire; *specification standards*, relativi alla individuazione delle modalità di svolgimento dell'attività necessaria all'ottenimento del risultato; *engineering standards*, in merito alla enucleazione di piani diversi di attività da compiersi per la realizzazione dell'obiettivo fissato dal regolatore, alternativamente selezionabili dall'operatore.

⁵⁹ L'art. 2, Reg. CE n. 178/2002, definisce "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". Lo stesso articolo, peraltro, collega tale definizione ad ogni sostanza incorporata negli alimenti nello svolgimento del loro processo produttivo. Sul tema, cfr. F. AVERSANO, *Uno spartito giuridico per la sicurezza. Modelli culturali e di controllo nella filiera agroalimentare*, Wolters Kluwer, Milano, 2025, p. 45. L'A., peraltro, sottolinea che se per gli alimenti è la legge a riempire di contenuto il significato del lemma in senso giuridico, non può dirsi lo stesso per ciò che riguarda il concetto di alimentazione.

⁶⁰ È ancora una volta il reg. n. 178/2002/CE a stabilire detta presunzione all'art. 14, par. 7.

⁶¹ Poi, l'art. 2, n. 16, reg. CE 178/2002, inquadra la lavorazione degli alimenti nelle fasi di produzione, di trasformazione e di distribuzione, intese come "qualsiasi fase, importazione compresa, a partire dalla produzione primaria di un alimento inclusa fino al magazzinaggio, al trasporto, alla vendita o erogazione al consumatore finale inclusi e, ove pertinente, l'importazione, la produzione, la lavorazione, il magazzinaggio, il trasporto, la distribuzione, la vendita e l'erogazione dei mangimi".

⁶² Cfr. A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. cit., pp. 111 e ss.



amministrazioni pubbliche a favore degli operatori economici, i quali vi si conformano attraverso l'osservanza di regole di condotta o di canoni da questi stessi adottati⁶³. Peraltro, se il primo paradigma citato (*command and control*) rappresenta un esempio di regolazione tramite strumenti di *hard law*, invece, quello appena descritto si pone piuttosto sul piano degli atti di *soft law*⁶⁴.

Diverse, invece, appaiono le ipotesi di *self-regulation*. Il protagonismo privato è massimo in questa sede, se si considera che gli operatori procedono autonomamente alla definizione degli *standards* regolativi. Questo profilo è, allo stesso tempo, quello che determina l'impossibilità per le regole "autoimposte" di acquisire alcun valore sul piano pubblicistico⁶⁵, sprigionando esse i propri effetti soltanto tra gli operatori economici.

Si tratta, infatti, di criteri privati e negoziati tra i soggetti che operano sulla filiera, poi inseriti all'interno dell'accordo da loro stessi raggiunto al termine della contrattazione, e soltanto idonei a produrre vincolatività secondo i regolari dettami privatistici⁶⁶; perciò, senza effetti sul piano pubblicistico. Loro tramite si può conseguire la più agevole partecipazione degli operatori ad un dato segmento della filiera o del mercato, in quanto regole pensate da chi su di esso opera. La pertinenza della *self-regulation* ai soli effetti privatistici, tuttavia, determina come unica soluzione ammissibile, in caso di mancato adempimento al vincolo obbligatorio, l'esclusione dell'operatore economico⁶⁷ dallo svolgimento dell'attività agroalimentare sulla filiera, e non anche l'irrogazione di una sanzione amministrativa né penale.

La sostenibilità ambientale della filiera agroalimentare è il settore in cui spiccano maggiormente tentativi di diffusione di questi modelli tra gli operatori economici che si trovano ad auto-regolarsi. Tale ambito, pertanto, sconta una tutela prevalentemente connotata dalla presenza di strumenti dotati di una vincolatività limitata e non efficace sul piano pubblicistico.

2.3. Il Piano di azione nazionale come esempio di regolazione-*One Health* (locale)

Accanto ai diversi modelli di regolazione del settore agroalimentare, esistono diversificate applicazioni che di questi si possono attuare.

L'approccio orientato all'obiettivo *One Health* ha trovato nella dir. CE n. 128/2009, recepita nell'ordinamento nazionale con il d. lgs. 14 agosto 2012, n. 150, il proprio precursore; infatti, detta fonte sovranazionale, in ambito di tutela del consumatore relativamente ai prodotti fitosanitari, ha imposto la valutazione integrata della salute umana, quella animale e quella dell'ambiente a mezzo dell'elaborazione di un peculiare esempio regolatorio.

⁶³ Un esempio può essere il Codice di condotta europeo sulle pratiche commerciali ed il *marketing* alimentare responsabile, quale componente della strategia *Farm to Fork*, che vorrebbe promuovere l'adozione di iniziative volontarie per favorire un consumo sano e sostenibile.

⁶⁴ Cfr. M. RAMAJOLI, *Soft law e ordinamento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. am.*, 1, 2017, p. 147.

⁶⁵ A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. cit., p. 125.

⁶⁶ Cfr. art. 1372 c.c., in materia di efficacia del contratto: "*Il contratto ha forza di legge tra le parti [...]*" ed in ossequio al brocardo latino per cui *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.

⁶⁷ F. ADORNATO, *Intervento pubblico in agricoltura: la nuova frontiera degli accordi negoziali*, in ID. (a cura di), *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, FrancoAngeli, Roma, 2004 e A. LA SPINA, G. MAJONE, op. cit., p. 35.



La regolazione pensata dalla direttiva del 2009 si è estrinsecata, sulla base dell'art. 4, in primo luogo, nella individuazione degli obiettivi, poi, delle modalità e, da ultime, delle tempistiche di adozione delle misure necessarie per escludere la verifica del rischio per la salute umana ed ambientale a seguito dell'utilizzo dei pesticidi. I c.d. Piani d'Azione Nazionali (PAN), come espressione di regolazione incentrata sul modello *command-and-control* a base locale, hanno rappresentato lo strumento attuativo della tutela integrata *de qua*.

Il decreto legislativo già detto ha, infatti, investito le autorità locali del potere/dovere di costantemente aggiornare il PAN emanato con decreto interministeriale del 22 gennaio 2014, attraverso la periodica revisione delle linee guida e dei protocolli, anche sulla base dello specifico potere provvedimentale loro attribuito in materia.

Pur riconoscendo ai Piani una reale utilità regolatoria ad efficacia integrata, quello adottato nel 2014 ha visto il proprio termine spirare inutilmente, senza alcuna prospettiva di aggiornamento o di rinnovazione⁶⁸.

3. L'attività di controllo nell'agrifood

I modi di definizione delle regole che governano lo spazio di azione sul mercato per gli operatori economici agricoli, come ipotesi di gestione del rischio in senso preventivo e precauzionale, non sono i soli con cui si dispiega l'intervento amministrativo sulla filiera, poiché, già si è detto, accanto ad essi risiede il potere di controllo.

Di quest'ultimo esistono due declinazioni. Il controllo amministrativo interno si caratterizza per essere lo strumento attraverso il quale l'ordinamento assicura la legittimità dell'azione pubblica, e quello che ne garantisce il conseguimento degli effetti sul piano giuridico⁶⁹. Questo non appare meno vero se il controllo viene posto in essere dai pubblici poteri vigilando sulle iniziative economiche private, tra cui quella agroalimentare rientra. Muta, però, la prospettiva: la valutazione, come atto endoprocedimentale oppure come risultato di un apposito procedimento, riguarda la rispondenza dell'attività considerata ai criteri normativi sul contenimento del rischio, dai quali dipende la sua legittimità⁷⁰.

Questa funzione trova un riscontro nelle disposizioni della Carta costituzionale, che, attraverso l'art. 41, riconosce allo Stato il potere di effettuare controlli sull'attività

⁶⁸ Cfr. A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. cit., pp. 131 e ss., ove le autrici tratteggiano anche la portata delle c.d. *Short Food Supply Chain* come "strument[i] per il perseguimento della sostenibilità non solo ambientale ma più latamente alimentare".

⁶⁹ Cfr. G. BERTI, N. MARZONA, voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.* (Agg. III), Giuffrè, Milano, 1999, pp. 457 e ss., nonché M. SCIASCIA, *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991;

⁷⁰ Tradizionalmente, il *genus* delle attività di controllo si scinde in due *species*, quella di controllo sulle pubbliche amministrazioni o quella sulle attività private. Cfr. M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 1974, pp. 1263 e ss, laddove l'autore definisce il controllo come la "la verifica della regolarità di una funzione propria o aliena".



economica privata, per poterne cogliere la coerenza con i fini sociali prescritti dalla legge, e, con ciò, assicurarne la tutela⁷¹.

L'attività di controllo, pertanto, non è rivolta alla repressione delle possibili violazioni realizzate dai privati, ma, piuttosto, essa riveste una funzione collegata all'accertamento precauzionale del rispetto delle regole.

Il sistema dei controlli è l'ambito in cui le tre fasi di "cura" del rischio menzionate entrano in gioco⁷². Infatti, la totalità della filiera agroalimentare soggiace al principio per cui ciascuno degli Stati membri deve supervisionare sulla conformità dei prodotti alle norme del diritto europeo, attraverso l'intervento pubblico ovvero sulla base delle valutazioni compiute dagli stessi operatori economici. Gli accertamenti così svolti prendono il nome di controlli "ufficiali"⁷³.

Inoltre, il reg. n. 178/2002/CE non si pone come essenziale per il solo ambito regolatorio, bensì esso occupa un ruolo egualmente importante anche per l'attività di controllo. Ciò dipende dal fatto che ivi il principio di precauzione ha una propria sistemazione normativa, che contribuisce a valorizzare l'obiettivo della sicurezza alimentare insieme all'attività di controllo come mezzo di contenimento del rischio.

Il rischio rilevante ai presenti fini ha conosciuto un primo collocamento all'interno del sistema di prevenzione "*Hazard Analysis and Critical Control Points*" (HACCP). Questo si presenta come l'imposizione agli operatori economici di un modello di auto-controllo⁷⁴, che accompagna quello dei controlli ufficiali, ed è finalizzato alla individuazione degli aspetti potenzialmente pregiudizievoli per la sicurezza alimentare, onde poterne limitare l'impatto. Il modello di controllo attuato tramite il Pacchetto igiene del 2004⁷⁵ si è inserito nello stesso solco, poiché in esso si nota l'adozione di un approccio di coinvolgimento individuale dell'operatore economico, attraverso la previsione di obblighi di formazione la cui specificità è commisurata al peso della responsabilità derivante dall'attività svolta⁷⁶.

Il processo di investitura dell'operatore economico di un certo grado di responsabilità, intrapreso dal reg. 178/2002 in ottica preventiva basata sull'auto-responsabilità e sull'auto-controllo, risulta, peraltro, pienamente coerente con l'applicazione del principio di precauzione contenuto nello stesso atto normativo⁷⁷.

⁷¹ cfr. A. COLAVECCHIO, *Provvedimento amministrativo e atti di accertamento tecnico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2020, p. 96, nella parte in cui si tratta dell'attività di controllo svolta da parte della Gestore dei Servizi Energetici S.p.A.

⁷² Il riferimento è alle attività di *risk assessment*, *risk management* e *risk communication*.

⁷³ Ai sensi dell'art. 2, reg. UE 2017/625, essi rappresentano le attività di vigilanza svolte dalle autorità munite di competenza sull'operato dei privati e sui prodotti. Cfr. F. AVERSANO, op. cit., pp. 202 ss.

⁷⁴ Trattasi di sistema introdotto dalla direttiva 43/93/CEE, del 14 giugno 1993. Sulla importanza del dinamismo apportato all'apparato dei controlli attraverso l'introduzione di modelli di auto-responsabilità nella valutazione dei punti di rischio, v. F. ALBISINNI, *Scienze della vita, produzione agricola e Lawmakers: una relazione incerta*, in *Riv. It. Dir. Pub. Comun.*, 5, 2018, pp. 740-41.

⁷⁵ Più precisamente, il reg. 2004/852/CE, all'art. 1.

⁷⁶ Cfr. G.A. PRIMERANO, op. cit., p. 638 e, a sottolineare la funzione di responsabilizzazione per l'operatore del sistema HACCP, v. anche F. ALBISINNI, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra accountability e trasparenza: verso un diverso ordine nella Food Law*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2015, p. 8.

⁷⁷ Cfr. F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2011, pp. 5 e ss.



Il più recente reg. 2017/625/UE rappresenta, invece, la fonte organica della disciplina dei controlli ufficiali⁷⁸, ed ha dato adito ad un ripensamento evolutivo dei fondamentali concetti di rischio e pericolo⁷⁹, rendendo evidente l'interconnessione dell'uno con l'altro.

Per la prima volta si è considerato in modo unitario la salute umana, quella animale e quella dell'ambiente⁸⁰. In definitiva, anche l'attività di controllo è condizionata dai principi di precauzione e prevenzione nella duplice considerazione del rischio e del pericolo alimentare, anche in virtù della necessità di programmare gli accertamenti secondo modalità che appaiano proporzionate all'attività controllata ed al danno temuto. Il tutto influisce sulla frequenza con la quale la supervisione viene realizzata, giacché deve trattarsi di una cadenza temporale commisurata all'importanza del rischio, sì da assicurare un impiego efficiente delle risorse⁸¹. In altre parole, ad un rischio esiguo non possono corrispondere controlli eccessivamente dispendiosi, né un rischio elevato può essere oggetto di controllo blando.

3.1. Il Piano di controllo nazionale pluriennale come programmazione preventiva del rischio per un controllo effettivo

La valutazione del rischio e la ponderazione delle scelte che ne derivano comportano la necessità di elaborare un'attenta attività programmatica (o di pianificazione⁸²), capace

⁷⁸ Cfr. V. PAGANIZZA, *Controlli ufficiali e regime sanzionatorio nel settore alimentare*, in *Compendio di diritto alimentare*, cit., pp. 356 e ss.

⁷⁹ L'art. 3, n. 23, del reg. cit. definisce "pericolo" "*qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*", ma si preoccupa di descrivere al punto successivo anche il rischio rilevante ai fini dei controlli ufficiali. Esso rappresenta "*una funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente, conseguente alla presenza di un pericolo*". È, così, il regolamento stesso a tracciare un indissolubile legame di presupposizione tra rischio e pericolo, perché il secondo è il presupposto logico del primo: dalla presenza del pericolo può conseguire l'emersione del rischio. Sulla distinzione dei due concetti, v. M. SOLLINI, *Il sistema della sicurezza alimentare*, cit., pp. 67 e ss., il quale aggancia il rischio alla teoria probabilistica di stampo civilistico, con la conclusione che il rischio sarebbe "*perfettamente riducibile a precise coordinate spazio-temporali, e che il caso sia "razionalizzabile", potendo pertanto essere imbrigliato, mediante il ricorso al calcolo delle probabilità. Un calcolo che si presenta tendenzialmente "affidabile", in quanto a sua volta basato su quella che si definisce "legge dell'esperienza", e che continua ad alimentare un ormai anacronistico ottimismo positivista*", con la conseguenza che, però, siffatta impostazione non appare pienamente soddisfacente, in quanto non idonea a cogliere le molteplici sfaccettature del mondo fenomenico "*poiché relega la dimensione del possibile ad una mera eventualità, giacché ritiene di non poterla adeguatamente governare, in quanto invilupata nell'incertezza*".

Dal canto proprio, il pericolo si legherebbe alla valutazione sull'esistenza degli elementi costitutivi del danno, in quanto necessari e sufficienti a generarlo. Se, quindi, il rischio è collegato ad un elemento di incertezza intrinseca, al contrario, il pericolo attiene ad elementi di accertamento circa l'esistenza dei presupposti pregiudizievoli generativi dell'evento dannoso.

⁸⁰ Cfr. F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2018, pp. 11-36.

⁸¹ Cfr. D. BEVILACQUA, *Il nuovo regolamento sui controlli alimentari e l'"accentramento decentrato" della governance europea – Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2018, p. 738 e A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. cit., pp. 221 e ss.

⁸² Cfr. M. S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, in *Enc. dir. – XXXIII*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 629 e ss., il quale descrive quest'ultima come uno dei pilastri dell'azione dei soggetti pubblici, financo antecedente



di rendere proficuo l'intervento delle "autorità competenti"⁸³ nello sviluppo dei controlli ufficiali. I Piani di Controllo Nazionale Pluriennale (detti "PCNP") assolvono tale gravosa funzione, attraverso la fissazione preventiva delle finalità e dei criteri a cui lo svolgimento del controllo mira, affinché gli operatori economici siano edotti di tali informazioni, e venga loro consentita una più agevole e più trasparente possibilità di osservarli.

L'analisi del rischio influenza anche i PNCP, giacché loro tramite deve essere espressa una stima delle attività maggiormente esposte alla sua verifica da un punto di vista probabilistico, a conferma del fatto che nel settore in esame soltanto una considerazione preventiva e rivolta simultaneamente ai molteplici aspetti coinvolti può garantire l'effettività del controllo sulla filiera agroalimentare⁸⁴.

Si tratta, quindi, di strumenti inseriti nella disciplina dettata dal reg. (UE) 2017/625 per una migliore *compliance* da parte dei soggetti privati; infatti, la fonte sovranazionale menzionata ha imposto la stesura di un Piano per ciascuno degli Stati membri⁸⁵, con l'intento di definire i dati rilevanti per i controlli ufficiali da svolgersi sul territorio nazionale.

I PNCP analizzano lo stato di avanzamento delle attività di controllo rispetto agli scopi predeterminati nel regolamento, con un continuo monitoraggio sul grado del loro raggiungimento. Tale controllo è funzionale alla redazione di una relazione annuale, alla base della quale si pone, appunto, il costante aggiornamento del Piano, come disposto dall'art. 111 del regolamento.

La funzione degli atti di pianificazione, quindi, si declina sotto due profili: l'uno attinente alla descrizione delle attività di controllo eseguite nei vari segmenti della filiera, e, come tale, necessario per la soddisfazione degli obblighi informativi che permettono all'operatore economico di adempiere al regolamento; l'altro, invece, relativo al tipico aspetto strategico proprio degli atti pianificatori, collegato alla gestione ed organizzazione delle risorse⁸⁶.

I pubblici poteri vantano una specifica competenza a seconda del settore all'interno del quale il Piano è chiamato a fissare i fini strategici e le modalità di cura del fine generale. Conseguentemente, l'ente pubblico attributario del potere risulterà anche responsabile dell'espletamento delle attività di controllo derivanti dall'attuazione del PCNP. Accanto alla regola che vede ciascuna amministrazione come responsabile singolarmente, vi è l'ipotesi speciale di coordinamento⁸⁷, che si regge sul coinvolgimento dei dirigenti delle amministrazioni competenti, quale forma di accentramento della funzione di controllo.

dell'insorgenza degli Stati come pubbliche amministrazioni centrali. Essa affonda le proprie radici nelle organizzazioni democratiche, e rappresenta la fissazione degli obiettivi e delle modalità di investimento delle risorse richieste per il loro perseguimento.

⁸³ Il regolamento UE 2017/625 si occupa anche di definire tale categoria all'art. 3.

⁸⁴ Cfr. S. GARDINI, op. cit., p. 101.

⁸⁵ Lo Stato italiano ha adottato il Piano nella seduta dell'Intesa Stato-Regioni del 22 marzo 2023, attraverso la definizione di un documento efficace tra il 2023 ed il 2027.

⁸⁶ S. GARDINI, *ibidem*, sottolinea come essi si rifacciano al modello basato sul ciclo *Plan-Do-Check-Act*, elaborato dalla dottrina aziendale di W.E. Deming sul calar degli anni '80 del secolo scorso.

⁸⁷ Precisamente, il Nucleo permanente di coordinamento è la figura responsabile per il compimento delle attività di coordinamento derivanti dall'attuazione del Piano, istituito dall'Intesa Stato-Regioni n. 55/CSR del 22 marzo 2023. Il Nucleo si compone dei dirigenti delle amministrazioni coinvolte, di tre



3.2. I controlli “*first line*” e “*second line*”. L’esercizio della relativa funzione anche *manu privata*

Le modalità con le quali si effettua il controllo non sono il solo aspetto da considerare, in ragione del fatto che si prospettano fattispecie distinte, a seconda di quali soggetti siano chiamati a svolgerlo, oppure sulla base di quale ne sia il destinatario.

I controlli amministrativi sulla filiera agroalimentare vengono principalmente svolti dalle autorità competenti a livello nazionale⁸⁸, come disposto dalla disciplina europea di settore. Nondimeno, le competenti autorità che insistono sul piano sovranazionale sono investite di ampi poteri attuativi della funzione di controllo.

Contrariamente a quanto previsto per altre ipotesi, l’EFSA, nella sua qualità di agenzia operante nell’ambito agroalimentare, non è stata coinvolta, bensì la funzione di controllo è stata devoluta alla Commissione, giacché si è ritenuto che tale scelta meglio si confacesse ad un modello democratico, invece potenzialmente compromesso dall’affidamento del potere in questione all’agenzia⁸⁹.

La Commissione, quindi, è tenuta a svolgere tanto la funzione di controllo nei confronti dei soggetti privati, attuando i c.d. controlli diretti (“*first line*”, nella nomenclatura sovranazionale), ovvero nei confronti delle stesse autorità nazionali competenti in prima battuta all’esercizio del medesimo potere, tramite i c.d. controlli indiretti (“*second line*”)⁹⁰.

Nell’ambito dei controlli indiretti, la Commissione svolge a tutti gli effetti un controllo amministrativo attraverso un procedimento che porta all’emanazione di un provvedimento, con la peculiarità che le amministrazioni degli Stati membri ne sono destinatarie. Trattasi, quindi, di monitoraggio sui soggetti che in concreto sono a loro volta chiamati alla funzione di controllo⁹¹. A ciò, però, si accompagna anche la

rappresentanti delle Regioni e delle Province Autonome, un rappresentante dell’Istituto superiore della sanità, un rappresentante del Centro di riferimento nazionale per l’epidemiologia veterinaria, la programmazione, l’informazione e l’analisi del rischio e rappresentanti delle forze di polizia.

In quella stessa occasione, inoltre, si è riconosciuta alle Regioni la possibilità di predisporre Piani ulteriori rispetto a quelli nazionali, purché coerenti con il loro contenuto, in modo tale da assicurare un migliore svolgimento delle attività di controllo regionali.

Gli artt. 102 e ss. del reg. (UE) 2017/625, in materia della c.d. assistenza amministrativa, offrono una ipotesi ulteriore e particolare di coordinamento, dal momento che questo consente al Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste di sviluppare accordi con le autorità competenti degli altri Stati membri, con una prospettiva di collaborazione. In particolare, l’aspetto cooperativo si estrinseca nelle possibilità, per dette autorità, di partecipare ai controlli ufficiali condotti da un diverso Stato membro.

⁸⁸ Le autorità competenti a livello nazionale, a norma dell’art. 2, co. I, d. lgs. n. 27/2021, sono: il Ministero della salute, le Regioni, le Province autonome e le Aziende sanitarie locali.

⁸⁹ Si è, infatti, ritenuto detto sistema non contrastante con il contenuto della dottrina *Meroni*, secondo la quale: “*un trasferimento dei poteri normativi ad un’Autorità indipendente possa portare ad una diluizione indebita della responsabilità democratica. [...] In secondo luogo, la funzione di controllo deve essere al centro del processo di gestione del rischio della Commissione se si vuole che essa agisca in modo efficace nell’interesse dei consumatori [...]*”, come descritto nel Libro Bianco.

⁹⁰ Cfr. D. BEVILACQUA, *Il nuovo regolamento sui controlli alimentari e l’“accentrato decentrato” della governance europea*, cit., pp. 746-747.

⁹¹ Cfr. L. BUFFONI, voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir., Annali X*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 317.



possibilità di adottare misure esecutive nei confronti degli stessi Stati in presenza di *“prove di gravi disfunzioni del loro sistema di controllo, ai sensi dell’art. 141 reg. n. 625/2017”*⁹².

Proprio come accennato in precedenza relativamente alla funzione di regolazione, anche ai soggetti privati è consentito di svolgere i controlli sulla filiera.

Ciò resta vero indipendentemente dalle disposizioni del reg. (UE) 2017/625, in punto di tutela della salute animale o della salubrità dell’ambiente. Quest’ultimo regolamento impone in via tendenziale che la salute animale e quella ambientale trovino un riscontro cautelativo nell’esercizio dei poteri pubblici, piuttosto che nell’attività privata. Nonostante ciò, il relativo art. 31⁹³ permette alle amministrazioni pubbliche di esternalizzare l’esercizio della funzione, conferendo la delega a soggetti privati incaricati, come alternativa allo svolgimento del controllo diretto in sede amministrativa. Si tratta di fattispecie comunque ossequiose del principio di legalità⁹⁴, in quanto impennate sulla procedimentalizzazione del controllo, ancorché effettuato da soggetti privati, e, soprattutto, in quanto strada percorribile esclusivamente laddove sia la legge a consentirlo⁹⁵.

Un esempio di delega di funzione in questo senso può essere rappresentato dal rilascio di certificazioni regolamentate.

La situazione delle attività non regolamentate, tra le quali figurano le certificazioni etiche del benessere animale⁹⁶, appare, invece, diversa siccome si tratta di fattispecie di controllo nelle quali l’ente certificatore (privato) opera il proprio accertamento esclusivamente a monte, e non anche a prodotto finito, in assenza di alcuna verifica di carattere pubblico⁹⁷. Quest’ultima, però, può rendersi necessaria *ex post*, in un momento successivo all’emanazione della certificazione privata, al fine di valutare la reale

⁹² In tale seconda ipotesi, si è sottolineato (cfr. A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. cit., p. 231) come non sia dato cogliere in modo chiaro chi sia il reale destinatario del provvedimento; ciò che è certo è che in presenza degli elementi di rischio descritti dalla stessa norma, la Commissione invita lo Stato ad attivarsi per porvi rimedio ma, in difetto, può assumere gli atti d’esecuzione suddetti, che, normalmente, si presentano nella veste del regolamento esecutivo. Per *“motivi di imperativa urgenza debitamente giustificati”* e connessi a specifici rischi, tra cui la salute pubblica, la Commissione può anche adottare misure esecutive immediatamente applicabili.

⁹³ L’articolo è rubricato “Condizioni per la delega di determinati compiti riguardanti altre attività ufficiali” e si specifica come *“Le autorità competenti possono delegare determinati compiti riguardanti altre attività ufficiali a uno o più organismi delegati, purché siano rispettate le seguenti condizioni [...]”*.

⁹⁴ Cfr. Cons. St., Ad. Plen., 03 settembre 2019, n. 9, in *OneLegale.it*, ove si è affermato il summenzionato principio, in riferimento a quanto stabilito all’interno dell’art. 11, D.Lgs. n. 79/1999, che imponeva al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente, la definizione delle regole secondo le quali adempiere alla “quota d’obbligo” attraverso l’instaurazione di un procedimento amministrativo finalizzato al controllo, anche delegato a soggetti privati qualificati (nella specie, il GSE). Sul tema, *passim*, A. COLAVECCHIO, op. ult. cit.

⁹⁵ Cfr. D. BEVILACQUA, *L’esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, in *Giorn. Dir. am.*, 7, 2008, p. 732 e S.S. SCOCA, *Gli atti di autoamministrazione*, in *Giorn. Dir. am.*, 7, 2014, p. 1787, i quali sottolineano come si tratti di esercizio di una funzione pubblica ad opera di soggetti che non vengono investiti di una carica afferente all’organico della pubblica amministrazione delegante, ma che, semplicemente, ricoprono un ufficio di diritto pubblico.

⁹⁶ Cfr. L. PAOLONI, *Benessere animale e filiera sostenibile*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2021, p. 40.

⁹⁷ Cfr. A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. ult. cit., p. 255.



sussistenza di quanto già documentato dal certificatore, non solo circa il rispetto degli *standards* imposti alla filiera, ma, soprattutto, in merito alla veridicità della dichiarazione certificativa.

Un simile esercizio delegato della funzione pubblica, in ogni caso, appare assai rispondente ai dettami dell'art. 118, co. IV, Cost., in materia di principio di sussidiarietà⁹⁸ orizzontale, nonché della l. 07 agosto 1990, n. 241, nella misura in cui essa, all'art. 1-ter, precisa che l'osservanza dei principi che reggono il procedimento amministrativo gravi anche i privati deputati a presiederlo nel caso concreto.

3.3 Dal regime autorizzatorio ai controlli mediante registrazione, riconoscimento e SCIA

Coerentemente con il disposto del reg. CE n. 178/2002, il controllo agroalimentare non può essere limitato ad una fase soltanto della filiera o esaurirsi in momento unico, ma, piuttosto, questo deve dispiegarsi in modo cadenzato⁹⁹. Tale impostazione deriva, di nuovo, dall'influenza del principio di precauzione sul sistema dei controlli, che richiede di valutare costantemente i rischi per la salute umana, in primo luogo, ed animale od ambientale, dal punto di vista del modello *One Health*.

Per tali ragioni, il modello autorizzatorio¹⁰⁰ è stato quello di riferimento fino all'emanazione del regolamento in questione, per effettuare il controllo sull'attività di produzione agroalimentare. Questo genere di impostazione, svolta tipicamente *ex ante*, trovava la propria ragion d'essere nella considerazione che la fase procedimentale avrebbe rappresentato la più opportuna sede per bilanciare gli interessi possibilmente contrapposti – l'esercizio dell'iniziativa economica privata, da un lato, e la salute

⁹⁸ L'impostazione dell'attività amministrativa orientata ai principi di efficacia ed efficienza ha comportato la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Si tratta di un meccanismo che esplicita come la soddisfazione del fine pubblico non richiede la propria attuazione esclusivamente a mano delle amministrazioni pubbliche, rendendo irrilevante la natura del soggetto che lo persegue o che contribuisce alla sua cura. La pubblica amministrazione, quindi, ne esce incentivata rispetto all'esternalizzazione dell'attività con delega ai soggetti privati, se ciò risulta maggiormente soddisfacente del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e dei relativi corollari. Cfr. A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, in *Enc. Dir., Annali I*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 570; F. GOSIS, voce *Ente pubblico*, in *Enc. Dir., Annali VII*, 2014, pp. 411 e ss.; A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2015; D. BEVILACQUA, *Il greenwashing e la tutela dei consumatori*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2024, p. 454.

⁹⁹ M. P. GENESIN, op. cit., 320.

¹⁰⁰ L'autorizzazione è tradizionalmente definita come quel provvedimento amministrativo ampliativo della sfera giuridica soggettiva del destinatario, in quanto idoneo a rimuovere l'ostacolo giuridico per l'esercizio di un diritto, di un potere o di una facoltà. La necessità di ottenere un provvedimento di tal guisa risiede nella pericolosità intrinseca all'attività che si intende esercitare, per cui si rende necessaria una preventiva valutazione su di essa operata da parte dell'autorità competente prima del rilascio del provvedimento, di modo che venga legittimamente esercitata, sotto il controllo della pubblica amministrazione. Senza pretese di esaustività sul vastissimo tema, cfr. P. GASPARRI, voce *Autorizzazione (Dir. am)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè Milano, 1959, p. 509 e C. GESSA, voce *Esercizio pubblico*, in *Enc. dir.*, XV, Giuffrè, Milano, 1966, p. 686, e G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1954, p. 264; O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni*, in *Giur. it.*, 1898, 21.



umana, dall'altro –, per poi adottare un provvedimento autorizzatorio oppure negare l'esercizio dell'attività esposta al rischio.

Il regime giuridico cui il legislatore ha inteso assoggettare l'esercizio dell'attività d'impresa nel settore agroalimentare, però, è mutato nel tempo ed è approdato sui lidi della liberalizzazione. Da ciò, è scaturito il differente modo di intendere il rapporto tra libertà ed autorità¹⁰¹ nella gestione del controllo dell'attività privata, come risultato delle molteplici sollecitazioni sovranazionali¹⁰².

Il processo di liberalizzazione ha comportato che le ipotesi di esercizio del potere di controllo in via preventiva, afferenti al modello autorizzatorio, non fossero più la sola soluzione percorribile da parte dei pubblici poteri. A tale mutamento ha contribuito l'applicazione del principio di proporzionalità di derivazione europea, che ha imposto la già menzionata ponderazione dei diversi interessi coinvolti. L'approccio proporzionale si è tradotto nella necessità controllare la filiera attraverso la minor compressione possibile dell'interesse privato¹⁰³. La scelta con ciò più coerente è parsa quella di imporre innanzitutto un regime di auto-controllo ai soggetti privati, anche alla luce dell'impostazione improntata alla auto-responsabilità derivata proprio dal reg. CE n. 178/2000. Soltanto laddove l'auto-controllo privato è carente, vi è attrazione dell'accertamento sulla conformità del prodotto agli *standards* deterrenti per la verifica del rischio nello spazio giuridico d'intervento delle autorità pubbliche.

Il reg. CE n. 852/2004 ha previsto due istituti, peraltro posti in rapporto di residualità l'uno con l'altro, soddisfattivi dell'esigenza di liberalizzazione a cui si accompagna il procedimento di "Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) sanitaria", introdotta dal d.lgs. n. 222/2016, e sostitutiva del provvedimento autorizzativo sanitario. Il primo regolamento citato ha introdotto il procedimento di registrazione e quello di riconoscimento; lo sviluppo dell'uno piuttosto che dell'altro dipende dalla tipologia di attività cui ci si riferisce. Il relativo art. 6, in materia di registrazione, impone all'operatore economico una notifica preventiva, da effettuarsi nei confronti dell'autorità competente, ed avente ad oggetto l'indicazione di ognuna delle unità produttive in cui si svolge l'attività agricola destinata ad essere controllata sotto la direzione dello stesso notificante. È sufficiente che nell'unità produttiva sia svolta anche

¹⁰¹ La libertà cui si allude è quella alla iniziativa economica privata. Sul tema, cfr. M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 3 e ss.

¹⁰² Si pensi, ad esempio, al reg. CE n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'igiene dei prodotti alimentari.

¹⁰³ Il tema è stato oggetto di trattazione da parte dei Giudici, con la sent. del Consiglio di Stato, Sez. V, 20 febbraio 2017, n. 746, che così hanno precisato: "*Come è noto, il principio di proporzionalità, di derivazione europea, impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato. Alla luce di tale principio, nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile [...]. In definitiva, il principio di proporzionalità va inteso "nella sua accezione etimologica e dunque da riferire al senso di equità e di giustizia, che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto [...]"*. Conforme: Cons. St., Sez. IV, 22 maggio 2013, n.964 in *OneLegale.it*.



una soltanto delle fasi della filiera perché si possa procedere alla notifica per l'ottenimento della registrazione.

Anche l'adempimento informativo in questione, posto dal regolamento a carico del privato, è espressione del sistema fondato sull'auto-responsabilità dell'operatore, che domanda, in prima battuta, lo svolgimento del controllo ad opera dell'operatore economico.

Per quanto riguarda, invece, il procedimento di riconoscimento, si noti come questo abbia carattere suppletivo rispetto alla registrazione, anche in ragione della previsione regolamentare¹⁰⁴ per la quale ad esso si può ricorrere soltanto se lo Stato membro, in cui ha sede lo stabilimento destinato al controllo, abbia assunto un'espressa previsione in tal senso, oppure a ciò abbia provveduto la Commissione. Un ulteriore profilo differenziale rispetto alla registrazione sta nel fatto che il riconoscimento si estrinseca in un controllo preventivo al rilascio del titolo, mentre il procedimento di registrazione poggia su controlli effettuati sulle unità produttive da parte delle autorità competenti una volta che esse abbiano ricevuto la notifica effettuata dai privati, e cioè quando si è già dato corso all'attività economica.

Dunque, registrazione e riconoscimento si pongono in un rapporto di regola/eccezione, che postula l'avvio del primo procedimento menzionato in condizioni di rischio "normale", mentre, l'avvio del secondo in situazioni caratterizzate da un rischio più pervasivo nello svolgimento dell'iniziativa economica privata¹⁰⁵.

Il paradigma di controllo basato sui due procedimenti descritti, e mutevole a seconda dell'oggetto della funzione esercitata dalle autorità competenti, non esclude l'analisi dell'istituto della Segnalazione Certificata di Inizio Attività c.d. sanitaria¹⁰⁶. La sua importanza si coglie a partire dalla transizione da un modello autorizzatorio ad uno liberalizzato, per cui non è più necessario ottenere la preventiva valutazione positiva da parte dei pubblici poteri sull'attività svolta. Tale esigenza si radicava nel fatto che l'oggetto dell'attività da autorizzarsi potesse in astratto intaccare la salute umana, ragion per la quale un controllo *ex ante*, finalizzato ad escluderne il rischio di verifica del danno, avrebbe potuto limitare le conseguenze pregiudizievoli.

¹⁰⁴ Cfr. reg. CE n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004.

¹⁰⁵ Le Linee guida applicative del regolamento confermano tale impostazione, poiché ivi si descrive che "tutte le attività di produzione, trasformazione, trasporto, magazzinaggio, somministrazione e vendita sono soggette a procedura di registrazione/DIA, qualora non sia previsto il riconoscimento ai sensi dei regolamenti 852 e 853/2004", mentre si confina l'applicazione del riconoscimento alle sole ipotesi di produzione commercializzazione e deposito ai fini della commercializzazione degli additivi, degli aromi e degli enzimi. Cfr. A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. ult. cit., p. 193, che richiamano anche l'Accordo del 29 aprile 2010 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome relativo a "Linee guida applicative al regolamento n. 852/2004/CE del Parlamento e del Consiglio europeo, 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno".

¹⁰⁶ Cfr. art. 19, l. 07 agosto 1990, n. 241, in cui si descrive, in termini generali, l'istituto della SCIA: "Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali [...]"



I bisogni di semplificazione e liberalizzazione lungamente riferiti all'attività amministrativa, rispetto ai quali la SCIA è massimamente esempio¹⁰⁷ di soluzione, hanno, invece, portato all'emanazione di molteplici interventi normativi¹⁰⁸. L'istituto della SCIA c.d. sanitaria si colloca nello stesso solco, e vi si può fare ricorso nell'esercizio di un'attività tangente la salute umana. Si è, in questo modo, operata una codificazione "soft"¹⁰⁹, attraverso l'adozione di una tabella (tabella A), che descrive tre tipologie di ipotesi rispetto alle quali si richiede l'adozione della SCIA c.d. sanitaria¹¹⁰, volta all'attestazione dell'idoneità dei locali occupati e delle attrezzature impiegate per l'espletamento dell'attività, con riferimento agli *standards* igienico-sanitari richiesti. Una volta ricevuta la segnalazione, l'autorità competente è tenuta ad effettuare i controlli ufficiali, con la significativa differenza, rispetto alla regola generale posta dalla l. 07 agosto 1990, n. 241, che la SCIA sanitaria non comporta l'assoggettamento del controllo a limiti temporali, perché volta a garantire la coerenza dell'attività svolta ai canoni igienici e sanitari richiesti, per tutta la durata del processo produttivo ed in tutte le sue fasi, nel pieno rispetto del sempre ricorrente principio di precauzione¹¹¹.

4. Conclusioni

La cornice normativa attuale riflette l'approccio unitario per il triplice fine nella tutela della salute, in accoglimento del modello *One Health*. La molteplicità dei profili di cui tenere conto nella cura di tale obiettivo, delle regole poste su diversi piani normativi, e dei soggetti coinvolti, riflette la complessità della materia. Il cambio di paradigma portato dalla normazione sovranazionale evidenzia l'intenzione di indirizzare le attività produttive verso modalità esecutive ispirate dalla sostenibilità ambientale e da quella igienico-sanitaria¹¹², piuttosto che al *favor* per il principio di concorrenza e per l'accesso al mercato. Il risultato evidente è che la questione della sicurezza alimentare, nel tempo, è assunta ad elemento di interesse pubblico.

¹⁰⁷ Cfr. E. BOSCOLO, *I decreti attuativi della Legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2016, p. 2, che, a sostegno della tesi che vede la SCIA come esempio di liberalizzazione, afferma che "Il modello definito dall'art. 19 riesce a contemperare il riconoscimento di una posizione non derivata al cittadino e il mantenimento di un efficiente sistema di controllo sull'avvio di attività potenzialmente lesive" o anche M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della l. 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, in *Federalismi.it*, p. 5 e ss. o C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 2014, p. 355; si v. anche G. PAGLIARI, *Manuale di Diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 630 e ss., il quale analizza approfonditamente la disciplina della S.C.I.A. e le varie vicende normative che l'hanno interessata, non soltanto dal punto di vista del diritto urbanistico.

¹⁰⁸ Si pensi al d.l. 13 agosto 2011, n. 138, o alla l. 7 agosto 2015, n. 124 che ha conferito delega all'esecutivo per l'attuazione dello stesso, in punto di individuazione delle materie da sottoporre a comunicazione preventiva, SCIA, silenzio assenso ed autorizzazione, e i conseguenti d. lgs. n. 126/2016 e d. lgs. n. 222/2016.

¹⁰⁹ Così è stata definita dal Consiglio di Stato, Comm. Spec., 4 agosto 2016, par. n. 1784 - Parere sullo schema di decreto legislativo cd. "SCIA-2".

¹¹⁰ Tra queste rientrano le attività commerciali *et similia*, edilizie e correlate all'ambiente.

¹¹¹ Cfr. A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. cit., p. 200.

¹¹² Cfr. F. ALBISINNI, *La filiera agro-alimentare fra produzione e mercato*, cit., p. 1.



A ciò si aggiunga che il dovere di tutela, simultaneamente riferito a differenti ambiti in cui il diritto alla salute si estrinseca, determina la necessità di affidarsi ad un sistema in cui ad essere integrato non è solo il risultato finale (la tutela del diritto alla salute), bensì, innanzitutto, lo è l'attività svolta in vista dell'obiettivo.

Per la definizione di una struttura complessa e multilivello, si è evidenziata la centralità della regolazione e del controllo sulle attività economiche private. Infatti, se le imprese godono di un diritto alla "buona regolazione"¹¹³, utile a valutare in anticipo lo spazio di legittimità entro cui potere agire sul mercato, ai consumatori dei prodotti agroalimentari è attribuito il non meno apprezzabile interesse ad approvvigionarsi con prodotti salubri e dei quali siano tracciabili i dati nutrizionali e di provenienza.

Le diversificate soluzioni regolatorie e di controllo sembrano adeguate all'affermazione del modello *One Health*, il quale, però, non è di per sé solo sufficiente ad assicurare il conseguimento degli interessi generali in punto di *food safety* e di *food security*, siccome serve considerare almeno due criticità, possibilmente influenti in modo negativo sull'effettività nella regolazione e nel controllo.

La preponderanza degli aspetti di sicurezza e salubrità del prodotto agroalimentare sulle esigenze di mercato, dalla quale le norme di matrice europea fanno discendere la centralità delle funzioni dei soggetti a vario titolo coinvolti¹¹⁴, rischia di essere sterilizzata dall'assenza di strumenti di *hard-law*, nella definizione dei requisiti di sostenibilità del prodotto alimentare¹¹⁵. E, siccome il legame tra diritto agroalimentare e diritto dell'ambiente è esplicito e diretto, il rispetto delle regole sulla salubrità del prodotto, dettato da strumenti di *hard law*, in presenza di violazioni dei canoni di sostenibilità ambientale, invece descritti dalle ipotesi di *soft-law*, non può bastare a soddisfare la sperata tutela integrata della quale il paradigma *One Health* è espressione. Una prima soluzione deve essere ricercata nell'importanza che il principio di precauzione ricopre per la materia, dal momento che il sistema ad esso ispirato tradisce una struttura altamente improntata alla sussidiarietà¹¹⁶. La sua applicazione investe

¹¹³ Cfr. J.M. BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT, *El reconocimiento y configuración del derecho a una buena regulación como derecho fundamental en la Union Europea y su interrelación con la garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios económicos de interés general*, in P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (ed.), *Gobernanza económica, regulación y administración de justicia*, Aranzadi, Navarra, 2023, pp. 182 ss., ove l'autore teorizza tale diritto con specifico riguardo al diritto dell'Unione Europea, sottolineando che la regolazione ricopra il ruolo di implementare la sicurezza giuridica ed il miglior funzionamento del mercato. Va da sé che il diritto alla buona regolazione non possa che avere una considerazione sistematica ed un collegamento evidente con il diritto alla "buon andamento della pubblica amministrazione" di cui all'art. 97, co. II., Cost. e all'art. 41, Carta dei Diritti Fondamentali UE.

¹¹⁴ Come visto, su tutti spicca il ruolo dell'EFSA e della Commissione. Cfr. N. BRIGNOLI, op. cit., pp. 14 ss.

¹¹⁵ La sola presenza del *Green Deal*, della strategia *Farm to Fork* e la *Biodiversity Strategy* in termini definitivi di sostenibilità, non appare infatti soddisfacente, né lo sono i tentativi di autoregolazione. F. AVERSANO, *Uno spartito giuridico*, cit., pp. 64 e ss.

¹¹⁶ Il principio in questione, sancito anche all'interno dell'art. 118 Cost., nella propria declinazione verticale al co. I, ed orizzontale al co. IV, impone l'intervento di soggetti posti in una posizione sovraordinata rispetto a quelli inizialmente deputati ad attivarsi per il perseguimento del fine pubblico, nella sola misura in cui l'azione dei primi risulti insoddisfacente. Così, laddove il fine pubblico possa essere validamente perseguito a mezzo dell'iniziativa privata, le amministrazioni competenti dovranno consentire detto tentativo, e del pari dovranno attivarsi soltanto se esso appaia insoddisfacente. Allo stesso



soggetti pubblici posti su piani differenti – così sostanziandosi l'assetto multilivello della *governance* del settore, fondato sulla compresenza di amministrazioni pubbliche nazionali *tout court*, autorità indipendenti ed Istituzioni europee –, e ad essi si accosta il coinvolgimento attivo dei soggetti privati, onerati dell'auto-controllo e del principio di auto-responsabilità. Il meccanismo della sussidiarietà si estrinseca massimamente nell'organizzazione orizzontale e decentrata di cui si compone il sistema dei controlli, che può anche fare affidamento sull'intervento di altri Stati membri¹¹⁷. In questo modo, il maggior numero di figure soggettive, incaricate di compiere gli accertamenti sui prodotti della filiera agroalimentare, contribuisce al consolidamento di una tutela diffusa ed effettiva su tutti gli aspetti che abbisognano tutela.

La ristrutturazione dei paradigmi di controllo tradizionali, fondati sull'esercizio del potere in via autoritativa, può essere una soluzione confacente al perseguimento dell'interesse pubblico nel tentativo di responsabilizzare in prima battuta i soggetti destinatari del monitoraggio e di favorire la trasparenza¹¹⁸, ma neppure essa resta esente da profili problematici.

La soluzione sussidiaria, infatti, dà a sua volta ingresso alla frammentazione della funzione.

Da un lato, il sistema decentrato e ad impostazione orizzontale contribuisce ad infittire la rosa dei soggetti che sono chiamati a svolgere le attività di controllo e può aggravare quel costante scambio di informazioni sul rischio, richiesto nell'espletamento della *risk analysis*¹¹⁹.

Dall'altro, i soggetti portatori di un interesse economico individuale, possibilmente antagonista di quello sulla sicurezza alimentare, vengono onerati di verificare la rispondenza delle attività da loro stessi svolte agli *standards* posti in sede di regolazione. Non sempre la realtà del mercato, infatti, aderisce alle intenzioni del legislatore e, così, possono verificarsi ipotesi nelle quali l'operatore economico attribuisce un peso

modo, nell'ordinamento sovranazionale, si prevede che siano in primo luogo gli Stati membri a curare i pubblici interessi nazionali e soltanto se l'esercizio della funzione pubblica a livello nazionale appare inadeguata si può assistere all'azione ad un livello superiore. Senza pretese di esaustività, cfr. L. SICO, voce *Sussidiarietà (principio di)* (*dir. comunit.*), in *Enc. dir.*, agg. V, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 1062-1070; T. E. FROSINI, voce *Sussidiarietà (principio di)* (*dir. cost.*), in *Enc. dir.*, *Annali II-2*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1133; U. CERASOLI, *Autorità amministrative indipendenti nel diritto europeo*, in p. 3. In ottica comparatistica e attraverso l'analisi della legge organica sulla sicurezza e la sovranità agroalimentare adottata nel 2008 dal Venezuela, si è anche sottolineato come la sovranità alimentare debba necessariamente essere filtrata da meccanismi di stampo democratico, attraverso l'affidamento della gestione di detta materia a soggetti che vantino un profilo di collegamento con il territorio sul quale l'attività agricola si staglia, e la sussidiarietà viene individuata come il mezzo più soddisfacente di un simile scopo. Sul punto, cfr. S. PITTO, *Diritto al cibo (food security)*, in *Digesto dir. pub.*, 2021, p. 22, consultabile in *OneLegale.it*.

¹¹⁷ Cfr. D. BEVILACQUA, *Il nuovo regolamento sui controlli alimentari e l'"accentramento decentrato" della governance europea*, cit., p. 745. Il riferimento alla possibilità di vedere il controllo eseguito anche con la partecipazione di un diverso Stato membro riguarda meccanismo della "assistenza amministrativa" brevemente citato *supra* (nota n. 64).

¹¹⁸ F. AVERSANO, op. cit., 143 ss.

¹¹⁹ Nella misura in cui sono coinvolti gli Stati membri, e non in riferimento alle attività di competenza dell'EFSA ovvero della Commissione.



maggiore alla conservazione delle informazioni industriali relative al proprio processo produttivo, piuttosto che al farne diffusione in nome della trasparenza sulla filiera.

Da ciò deriva che l'auto-controllo privato integrato alla vigilanza ad esercizio pubblico non è sufficiente a scongiurare la *mala gestio* nelle informazioni che dovrebbero circolare all'interno di siffatto sistema, in virtù della segmentazione che la sussidiarietà porta con sé.

In questo senso, una soluzione può attenere agli aspetti di interoperabilità¹²⁰ delle informazioni sui prodotti agroalimentari. Il consolidamento di un sistema interconnesso, anche a fronte del decentramento delle funzioni, imperniato sulla integrazione dei canali di circolazione dei dati relativi al ciclo di vita dei prodotti alimentari, tra privati e vigilanza istituzionale, può favorire la cura contestuale dei diversi aspetti di salubrità valorizzati in ottica *One Health* insieme agli obiettivi di sostenibilità. L'esigenza di monitorare con speditezza ed uniformità l'attività degli operatori economici, poi, si scontra con i molteplici profili su cui il controllo deve essere svolto, derivanti dalla multisettorialità della materia.

È evidente, allora, la centralità dello scambio delle informazioni sui prodotti, giacché esso può, in una certa misura, supplire all'assenza di un regime vincolante in punto di controlli sulla sostenibilità: se le autorità possono attingere direttamente alle informazioni degli operatori, disponibili sulle piattaforme interoperabili, l'inerzia nell'auto-controllo non compromette la regolarità dello svolgimento dell'attività produttiva.

Le spinte della transizione digitale¹²¹ possono soccorrere sotto questo profilo, giacché gli obiettivi di interoperabilità, in considerazione delle regole poste dal reg. (UE) 2023/2854 (*Data Act*)¹²² a livello europeo, non sono estranei alla materia del trattamento di dati non personali, come quelli che interessano il settore agricolo.

¹²⁰ Il Consiglio dell'Unione europea, con la Raccomandazione "sul Programma nazionale di riforme 2020 dell'Italia e per formulare un parere del Consiglio sul Programma di stabilità 2020 dell'Italia", COM/2020/512 *final*, ha evidenziato come limite nell'efficacia dell'attività amministrativa l'assenza di interoperabilità ed interconnessione tra i sistemi telematici delle pubbliche amministrazioni. In tema di interoperabilità, si v., *ex multis*, D.U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *Federalismi.it*, 12, 2023, p. 5; con sguardo comparatistico, E. GAMERO CASADO, *La transformación digital de la Administración autonómica andaluza*, in AA.VV. (dir.), *Las políticas de buen gobierno en Andalucía: Digitalización y transparencia*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Siviglia, 2022, pp. 25 e ss., sottolinea come il conseguimento di sistemi interoperati sia un valido rimedio per il superamento della frammentarietà istituzionale.

¹²¹ La Missione I del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza adottato dal Governo italiano fissa l'obiettivo della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. Sul tema, cfr. D.U. GALETTA, *Artificial Intelligence and Public Administrations. A Journey*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 88; B. BOSCHETTI, *La transizione della pubblica amministrazione verso il modello Government as a platform*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 3; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, 2025, pp. 97 e ss.;

¹²² Cfr. C. CARICATO, *Data Act: la circolazione dei dati tra autonomia privata e obblighi legali (I parte) - Il Data Act. Profili introduttivi*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1, 2026, p. 247, ove si evidenzia l'applicabilità del regolamento in questione non sia estranea al settore agroalimentare, giacché in quest'ultimo trova spazio il *trading* dei dati relativi alla c.d. agricoltura di precisione, o ai dati utili al monitoraggio sull'uso di pesticidi.



Un tale risultato vorrebbe favorire che l'esercizio della funzione di controllo acquisisca un grado di precisione maggiore, seppure essa venga esercitata in modo diffuso.

Il dirompere di strumenti di intelligenza artificiale è osservato con attenzione sempre crescente anche in materia di esercizio dell'attività amministrativa, e il ricorso a sistemi di *blockchain*¹²³ sembra validamente prestarsi al raggiungimento di un risultato utile al controllo sulla rispondenza dell'alimento trattato ai requisiti di salubrità ed adeguatezza per l'ambiente. Tali modelli consentono, infatti, di elaborare e trattare grandi quantità di dati con estrema celerità, anche se gli *inputs* vengono forniti da soggetti differenti, come nel caso di un unico sistema interoperabile. Quest'ultimo consentirebbe allo stesso modo di migliorare la tracciabilità del prodotto e di accrescere il livello della trasparenza sulla filiera agroalimentare.

Il rovescio della medaglia, dovuto all'incremento delle quantità di dati circolanti su piattaforme digitali, attiene, però, al correlativo bisogno di assicurare un maggiore grado di sicurezza informatica per i sistemi sui quali le informazioni vengono scambiate, sì da evitare l'illegittima acquisizione dei dati industriali¹²⁴.

Pertanto, l'unitarietà del fine da perseguirsi non declassa l'importanza delle attività di regolazione e di controllo, ma anzi ne accentua la fondatezza per il sistema, che, stante la complessità intrinseca alla materia agroalimentare, non può adagiarsi sui modelli tradizionali, dovendo, piuttosto, essere informato a strumenti incentivanti la partecipazione diffusa alla funzione.

¹²³ A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, op. cit., p. 258; M. GIULIANO, *La blockchain e gli smart contracts nell'innovazione del diritto nel terzo millennio*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 6, 2018, p. 9 ss.; S. RIGAZIO, *Smart contracts e tecnologie basate su registri distribuiti nella L. 12/2019*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2021, p. 369; M. MACCHIA, *Blockchain e pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 2, 2021, pp. 117 e ss.; J. W. IBÁÑEZ JIMENÉZ, *Derecho de Blockchain y de la tecnología de registros distribuidos*, Aranzadi, Navarra, p. 2018, pp. 315 e ss., Ivi, infatti, pur con riferimento alla circolazione dei dati dei cittadini, si evidenzia come tale sistema sia idoneo ad assicurare la circolazione decentrata e distribuita di ingenti quantità di dati (*Big data*).

¹²⁴ Il tema rileva anche per ciò che concerne gli aspetti di tutela per la proprietà intellettuale degli operatori economici, ancorché, si è sottolineato, alcuni strumenti giuridici tradizionali scontano un certo qual grado di adeguatezza anche rispetto all'incidere delle nuove tecnologie. In specie, U. ZAMBARDINO, *Tracciabilità della filiera agroalimentare e brevetti*, in *Il Diritto industriale*, 2, 2025, p. 142, addita il brevetto per invenzione industriale come una idonea garanzia per l'operatore economico. Cfr. anche C. GALLI, *Inganno, comunicazione e co-branding nel settore agroalimentare*, in *Il Diritto industriale*, 2, 2025, p. 120 ss.; M. BOWINKEL, V. MARETTO, E. ALAIO, *Sostenibilità e digitalizzazione delle filiere produttive: opportunità da Blockchain & C.*, in *Amministrazione & Finanza*, 10, 2023, pp. 40 e ss.