

**AMBIENTE, ENERGIA,  
ALIMENTAZIONE  
MODELLI GIURIDICI COMPARATI  
PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

*ENVIRONMENT,  
ENERGY, FOOD  
COMPARATIVE LEGAL MODELS  
FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT*

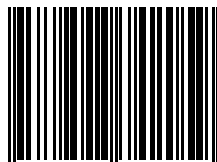
*a cura di*

**GINEVRA CERRINA FERONI, TOMMASO EDOARDO FROSINI  
LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**

**VOLUME 1 - TOMO II**

**cesifin** on line

*www.cesifin.it*



9 788898 742059

# **AMBIENTE, ENERGIA, ALIMENTAZIONE**

## **MODELLI GIURIDICI COMPARATI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

*a cura di*

**GINEVRA CERRINA FERONI, TOMMASO EDOARDO FROSINI  
LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**

### **VOLUME PRIMO**

#### **TOMO I**

*scritti di*

VANIA AIETA, GAIA ALLORI, IVANO ALOGNA, DANIELA BELVEDERE, SARA BENVENUTI, RAFFAELE BIFULCO, ELENA BUOSO, MARCO CALABRÒ, FRANCESCA CARPITA, **GINEVRA CERRINA FERONI**, IMMA CIRILLO, VALENTINA COLCELLI, **CARMELA DECARO**, VINCENZO DE FALCO, FRANCESCA DEGL'INNOCENTI, FRANCESCA DELLA ROSA, OTTAVIO DI BELLA, GIUSEPPE DI GENIO, BRUNO DI GIACOMO RUSSO, LUCA DI GIOVANNI, **GIAMPIERO DI PLINIO**, LUCA FANOTTO, SOLANGE FATAL, FIORE FONTANAROSA, TIZIANA FORTUNA, **TOMMASO EDOARDO FROSINI**, CRISTINA GAZZETTA, ANNALaura GIANNELLI, YLENIA GUERRA, THIAGO JORDACE, VINCENZO LARUFFA, EMANUELA LATERZA, **DONATO LIMONE**, CLAUDIO LOFRUMENTO, VALERIO LUBELLO, PIETRO MASALA, GRETA MASSA GALLERANO, CRISTIANA MAZZUOLI, **LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**, MARIA NAZARENA RODRIGUEZ FIRPO, STELLA ROMANO, PIER MARCO ROSA SALVA, FLORIANA SANTAGATA, SIMONA SASSO, ELISA SCOTTI, ANNA SIMONATI, CHIARA SORBELLO, ALESSANDRA TOMMASINI, BARBARA VALENZANO, ALESSANDRO ZAGARELLA

#### **TOMO II**

*scritti di*

LORENZO BAIRATI, CARLA BASSU, ANTONIO BELLIZZI DI SAN LORENZO, SILVIA BOLOGNINI, BARBARA LILLA BOSCHETTI, LUCA BUSCEMA, **GIAN FRANCO CARTEI**, MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ, **GINEVRA CERRINA FERONI**, TANJA CERRUTI, LUDOVICA CHIUSI, DANIELA CORONA, LAURA DE GREGORIO, LUCA DI DONATO, CATERINA DRIGO, VERONICA FEDERICO, ALESSANDRA FORTI, **TOMMASO EDOARDO FROSINI**, FRANCESCO GALLARATI, FEDERICA GIRINELLI, ANTONIO GUSMAI, ANDREA IURATO, PAMELA LATTANZI, FRANCESCA LEONARDI, NICOLA LUCIFERO, ANTONIETTA LUPO, FRANCESCO MARTINES, GIOVANNA MASTRODONATO, EDOARDO MAZZANTI, **LUCA MEZZETTI**, PIETRO MILAZZO, FRANCESCA MINNI, MARIA MOCCHEGIANI, **ANDREA MORRONE**, LEANDRO MOURA DA SILVA, ALESSANDRO ODDI, VALERIA PAGANIZZA, BARBARA PASA, **PIER LUIGI PETRILLO**, FRANCESCA POLACCHINI, ALBERTO QUINTAVALLA, EDOARDO C. RAFFIOTTA, GIADA RAGONE, LUIGI RUFO, ROBERTO SAJJA, LAURA SALVI, CLAUDIO SCIANCALEPORE, FRANCESCA SPAGNUOLO, GIULIANA STRAMBI, **GIOVANNI TARLI BARBIERI**, STEFANO VILLAMENA, ALICE VILLARI

Il volume contiene i *Paper* presentati nelle sei Sessioni tenute al Convegno internazionale *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Roma 5-6 ottobre (volume 1, tomo I), Firenze 7-8 ottobre 2015 (volume 1, tomo II), promosso dall'Istituto Italo-Iberoamericano di Diritto Costituzionale, dall'Università Unitelma Sapienza di Roma, dalla Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, in collaborazione con l'Accademia dei Georgofili, con il patrocinio dell'Università degli Studi di Firenze, del Dipartimento Giuridico dell'Università di Firenze e di Milano EXPO 2015.

I contributi raccolti nel volume sono stati sottoposti a referaggio del Comitato Scientifico

***Comitato scientifico:***

Ginevra Cerrina Feroni, Marcello Figuereido, Tommaso Edoardo Frosini, Gaetano Golinelli, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Pier Luigi Petrillo, Calogero Pizzolo

*This E-BOOK collects the Papers presented to the Six Sessions of the International Conference Environment, Energy, Food. Comparative Legal Models for Sustainable Development, Rome, October 5<sup>th</sup> - 6<sup>th</sup> (Volume 1, Tome I), Florence, October 7<sup>th</sup> - 8<sup>th</sup> 2015 (Volume 1, Tome II), promoted by Istituto Italo-Iberoamericano di Diritto Costituzionale, Università Unitelma Sapienza di Roma, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri (Florence), in collaboration with Accademia dei Georgofili, with the sponsorship of Università degli Studi di Firenze, of Dipartimento Giuridico of Università di Firenze and Milano EXPO 2015.*

*The contributions collected in the book have been approved by Scientific Committee*

***Scientific Committee:***

Ginevra Cerrina Feroni, Marcello Figuereido, Tommaso Edoardo Frosini, Gaetano Golinelli, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Pier Luigi Petrillo, Calogero Pizzolo

---

© 2016 Fondazione CESIFIN Alberto Predieri

ISBN 978-88-98742-05-9

Cesifin on line  
gennaio 2016

[www.cesifin.it](http://www.cesifin.it)

## ***Indice tomo II\****

---

<b>PRESENTAZIONE DEL VOLUME .....</b>	p. 13
Ginevra Cerrina Feroni - Tommaso Edoardo Frosini Luca Mezzetti - Pier Luigi Petrillo	
<b>INTRODUCTION .....</b>	p. 17
Ginevra Cerrina Feroni - Tommaso Edoardo Frosini Luca Mezzetti - Pier Luigi Petrillo	
<b>PRESENTAZIONE DEL TOMO II .....</b>	p. 21
Ginevra Cerrina Feroni	
<b>INTRODUCTION TO THE FLORENCE SESSIONS .....</b>	p. 25
Ginevra Cerrina Feroni	
<b>1<sup>a</sup> SESSIONE</b>	
<b>DIRITTO AL CIBO E SOVRANITÀ ALIMENTARE</b>	
<b>ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE</b>	
<b>IPOTESI PER UN DIRITTO COSTITUZIONALE</b>	
<b>DELL'ALIMENTAZIONE .....</b>	p. 31
Andrea Morrone	
<b>L'ALIMENTO COME BENE GIURIDICO .....</b>	p. 41
Antonio Bellizzi di San Lorenzo	
<b>ACCESS TO LAND, ACCESS TO FOOD AND LAND (USE)</b>	
<b>MANAGEMENT APPROACHES: A LEGAL (COMPARATIVE)</b>	
<b>ANALYSIS .....</b>	p. 51
Barbara L. Boschetti	
<b>LA TORSIONE SOLIDALE DELLA "MANO INVISIBILE"</b>	
<b>NELL'AMBITO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO</b>	
<b>SOSTENIBILE DELLA PRODUZIONE E DELLA</b>	
<b>DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE ALIMENTARI .....</b>	p. 63
Luca Buscema	
<b>LA TUTELA DEL DIRITTO AD UN CIBO ADEGUATO</b>	
<b>NELLA COSTITUZIONE ITALIANA .....</b>	p. 73
Tanja Cerruti	

\* Il presente volume è diviso in due tomi. Il tomo I comprende le Sessioni del convegno tenute a Roma, il tomo II comprende le Sessioni tenute a Firenze.

<b>EL PAPEL DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN</b> .....	p. 85
Ludovica Chiussi	
<b>“DACCI OGGI IL NOSTRO PANE QUOTIDIANO”: DIRITTO ALL’ALIMENTAZIONE E ORDINAMENTO CANONICO</b> .....	p. 97
Laura De Gregorio	
<b>IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI NELL’IMPLEMENTAZIONE DEL “DIRITTO AL CIBO ADEGUATO”</b> .....	p. 109
Caterina Drigo	
<b>SOVRANITÀ ALIMENTARE NEL SISTEMA ALIMENTARE GLOBALE: LA BATTAGLIA DEI SEMI</b> .....	p. 121
Veronica Federico	
<b>IL DIRITTO FONDAMENTALE AL CIBO ADEGUATO TRA ILLUSIONI E REALTÀ</b> .....	p. 133
Antonio Gusmai	
<b>IL “DIRITTO AD UN CIBO ADEGUATO” DAVANTI AI GIUDICI</b> .....	p. 145
Maria Mocchegiani	
<b>“VECCHI” E “NUOVI” ALIMENTI: GLI INSETTI EDIBILI. ASPETTI GIURIDICI E PROFILI DI SICUREZZA ALIMENTARE ED AMBIENTALE</b> .....	p. 157
Valeria Paganizza	
<b>IL DIRITTO AL CIBO COME DIRITTO (ANCHE) CULTURALE</b> .....	p. 169
Francesca Polacchini	
<b>LA TASSAZIONE NUTRIZIONALE TRA DIRITTO AD UNA SANA ALIMENTAZIONE E CRISI DELLE FINANZE PUBBLICHE</b> .....	p. 179
Claudio Sciancalepore	

## **2ª SESSIONE**

### **SICUREZZA ALIMENTARE E TUTELA DELLA SALUTE**

**ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE.....** p. 193  
Giovanni Tarli Barbieri

**NORMAZIONE PUBBLICA E “CODICI” PRIVATI NELLA  
TUTELA DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DELLA  
SALUTE .....** p. 209  
Lorenzo Bairati- Barbara Pasa

**SICUREZZA ALIMENTARE E RAGIONEVOLEZZA. LA  
TUTELA DEI DIRITTI TRA PRINCIPIO DI PRECAUZIONE  
E PROPORZIONALITÀ .....** p. 221  
Carla Bassu

**THE RULES ON FOOD LABELS IN THE FIGHT AGAINST  
OBESITY: A COMPARISON BETWEEN THE APPROACH  
OF THE EUROPEAN UNION AND THAT OF LATIN  
AMERICA .....** p. 233  
Silvia Bolognini

**L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA UE 2015/412:  
UN NUOVO CAPITOLO NELL'INTRICATA SAGA  
DELL'AUTORIZZAZIONE DEGLI OGM NELL'UNIONE  
EUROPEA.....** p. 245  
Daniela Corona

**IL NUOVO ORIZZONTE NORMATIVO DEGLI OGM: TUTTO  
CAMBIA AFFINCHÉ NULLA CAMBI? .....** p. 257  
Luca Di Donato

**L'IMPATTO SULLA SALUTE E SULL'AMBIENTE DELLE  
MODERNE RELAZIONI AGRO-INDUSTRIALI .....** p. 269  
Alessandra Forti

**GOVERNANCE DEL RISCHIO ALIMENTARE E  
ORDINAMENTI INTERDIPENDENTI: COSA RESTA DELLE  
AMMINISTRAZIONI NAZIONALI?.....** p. 281  
Andrea Iurato

<b>LA SICUREZZA ALIMENTARE E LE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI .....</b>	p. 293
Nicola Lucifero	
<b>FOOD, HEALTH AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY: THE ROLE AND POLITICAL IMPLICATIONS OF THE GENETIC ENGINEERING IN THE EUROPEAN AND MEXICAN AGRIFOOD SYSTEM .....</b>	p. 307
Antonietta Lupo	
<b>SICUREZZA ALIMENTARE E DIRITTO AMMINISTRATIVO</b>	p. 321
Francesco Martines	
<b>SICUREZZA ALIMENTARE E RESPONSABILITÀ DA REATO DELL'ENTE COLLETTIVO. TRA LACUNE E SPUNTI DE LEGE FERENDA .....</b>	p. 333
Edoardo Mazzanti	
<b>LA DISCIPLINA GIURIDICA DEGLI ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI IN AGRICOLTURA: UN "TERMOMETRO" DELL'EVOLUZIONE DELLA INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE NELLA SOCIETÀ DEL RISCHIO E DELLA PAURA .....</b>	p. 345
Pietro Milazzo	
<b>STILI DI VITA ALIMENTARI E COSTI DELLA SANITÀ. ESISTE UN "LIMITE COMPORTAMENTALE" ALLA TUTELA DEL DIRITTO ALLA SALUTE? .....</b>	p. 357
Francesca Minni	
<b>SICUREZZA ALIMENTARE, TUTELA DEI CONSUMATORI E BIOTECNOLOGIE .....</b>	p. 369
Alessandro Oddi	
<b>L'ITALIA E LA QUESTIONE OGM ALLA LUCE DELLA RECENTE NORMATIVA UE .....</b>	p. 381
Giada Ragone	
<b>SICUREZZA ALIMENTARE: OGM E TUTELA DELLA SALUTE, LIBERI DI DIRE NO .....</b>	p. 393
Luigi Rufo	

<b>PRINCIPIO DI PRECAUZIONE, TUTELA DELLA SALUTE E OGM. IL POTERE DI SCELTA DELL'IMPRENDITORE E DEL CONSUMATORE TRA LIBERTÀ DI INIZIATIVA PRIVATA E RETAGGI AUTORITARI.....</b>	<b>p. 405</b>
Roberto Saija	

<b>LA “RI-NAZIONALIZZAZIONE” DELLA DISCIPLINA DEGLI OGM: LUCI E OMBRE DELLA REGOLAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA.....</b>	<b>p. 417</b>
Laura Salvi	

<b>L'INCIDENZA DELLA DIRETTIVA UE 2015/412 SULLA COLTIVAZIONE DI ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI NEGLI STATI REGIONALI SPAGNOLO E ITALIANO.....</b>	<b>p. 429</b>
María José Cazorla González - Giuliana Strambi	

### **3ª Sessione PRODOTTI TIPICI E IDENTITÀ TERRITORIALE**

<b>ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE.....</b>	<b>p. 443</b>
Gian Franco Cartei	

<b>I MARCHI REGIONALI DI QUALITÀ CON INDICAZIONE DI PROVENIENZA: OSTACOLI AL LIBERO SCAMBIO O NUOVA FRONTIERA DELLA POLITICA AGRICOLA EUROPEA?.....</b>	<b>p. 445</b>
Francesco Gallarati	

<b><i>ITALIAN SOUNDING - MADE IN ITALY - MARKETING - PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE. GLI ALIMENTI CHE SUONANO ITALIANO: IL FENOMENO DELL'ITALIAN SOUNDING E LE FORME DI TUTELA.....</i></b>	<b>p. 457</b>
Federica Girinelli	

<b>IMPRESA AGRICOLA E <i>FUNDRAISING</i>.....</b>	<b>p. 469</b>
Francesca Leonardi	



<b>PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI COMPOSTI RELATIVI ALLA PROTEZIONE DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE E DELLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE</b> Giovanna Mastrodonato	p. 479
<b>BIODIVERSITÀ E BIOTECNOLOGIA: ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA REGOLAMENTAZIONE INTERNAZIONALE DELL'AGRICOLTURA E SULLA CORNICE GIURIDICA DELL'ACCESSO ALLE RISORSE GENETICHE</b> .....	p. 489
Leandro Moura da Silva	
<b>L'INFLUENZA DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO SULLA GESTIONE DELL'ACQUA: I CASI DELL'UNIONE EUROPEA E DEL MERCOSUR</b> .....	p. 499
Alberto Quintavalla	
<b>LA PROTEZIONE MULTILIVELLO DELLE TIPICITÀ AGROALIMENTARI TRA DIRITTO GLOBALE E LEGISLAZIONE NAZIONALE</b> .....	p. 511
Edoardo C. Raffiotta	
<b>ACCESSO ALL'ACQUA E WATER GRABBING NEL CONTESTO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE: SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA TUTELA DEL DIRITTO UMANO ALL'ACQUA A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DELL'AMERICA LATINA</b> .....	p. 525
Francesca Spagnuolo	
<b>IL SISTEMA EUROPEO DI TUTELA DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE</b> .....	p. 537
Alice Villari	
<b>AGRICOLTURA ED ENERGIA: DALLO "SCONTRO" FRA INTERESSI ALLA LOGICA DI "MUTUO SOSTEGNO"</b> .....	p. 549
Pamela Lattanzi - Stefano Villamena	
<b>BIBLIOGRAFIA VOLUME 1, TOMO II</b> .....	p. 561
<b>GLI AUTORI VOLUME 1, TOMO II</b> .....	p. 615

## **GOVERNANCE DEL RISCHIO ALIMENTARE E ORDINAMENTI INTERDIPENDENTI: COSA RESTA DELLE AMMINISTRAZIONI NAZIONALI?**

**Andrea Iurato**

SOMMARIO: 1. L'amministrazione del rischio nel mercato globale. - 2. Interdipendenza tra ordinamenti ed esternalizzazione delle funzioni amministrative. - 3. *Governance* del rischio alimentare e domanda di certezza. - 4. Il sistema europeo dei controlli: un modello compiuto di integrazione fra amministrazioni statali e sovranazionali. - 5. Flessibilità dell'autonomia amministrativa e riacquisto di un ruolo per le amministrazioni statali.

### ***Abstract***

Il compiuto processo di globalizzazione dei mercati di beni e servizi e dei rischi ad essi connessi ha reso necessario istituire sistemi sovranazionali finalizzati alla più efficace tutela di interessi estesi su scala mondiale. In tale contesto, gli Stati subiscono direttamente gli effetti dell'esercizio delle funzioni regolative di altri Paesi e proiettano verso l'esterno l'esercizio delle proprie. Il sistema europeo di *governance* del rischio alimentare rappresenta un modello di amministrazione congiunta fra più apparati interdipendenti, collegati funzionalmente e non gerarchicamente, poiché offre una prospettiva sovranazionale che non produce uno svuotamento della sovranità statale, ma piuttosto un riacquisto di essa secondo nuove forme che ne comportano una rinnovata centralità in un orizzonte giuridico più ampio e complesso.

### **1. L'amministrazione del rischio nel mercato globale**

Il dibattito intorno ai profili giuridici del concetto di rischio quale elemento caratterizzante la società contemporanea ha impegnato negli ultimi decenni la

sociologia, la filosofia<sup>1</sup>, nonché la dottrina giusprivatistica<sup>2</sup>, le quali hanno preso atto del binomio fra il rischio d'impresa volontariamente assunto dall'operatore economico e il corrispondente pericolo nel quale si ritrovano involontariamente coinvolti soggetti estranei all'impresa<sup>3</sup>.

Il più recente processo di globalizzazione dei mercati ha fatto sì che tale binomio abbia assunto dimensioni globali: scelte imprenditoriali di assunzione di un rischio effettuate in un angolo del pianeta sono in grado di produrre, in tempi rapidissimi, il sorgere di un pericolo in capo a soggetti localizzati a grande distanza. In un tale contesto i tradizionali strumenti privatistici di tutela si rivelano insufficienti qualora danneggiato e danneggiante si trovino a notevole distanza tra loro e siano soggetti a distinti ordinamenti giuridici. Si è così imposta la necessità di teorizzare e attuare nuovi strumenti giuridici complementari rispetto alla tradizionale tutela riparativa del danno, in un'ottica preventiva che ne eviti l'insorgere o, quantomeno, l'aggravarsi.

La dottrina pubblicistica è stata quindi chiamata a rispondere alla sfida di teorizzare modelli di *governance* dei rischi globali, rispetto ai quali alla centralità degli organi di composizione delle controversie si sostituisca quella delle amministrazioni deputate alla regolazione e alla vigilanza dei settori di mercato a rischio<sup>4</sup>. Affinché tale fine possa essere adeguatamente perseguito è indispensabile, tuttavia, che un sistema giuridico deputato all'amministrazione

<sup>1</sup> U. BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, 1986, trad.it. M. PRIVITERA (a cura di), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000; N. LUHMANN, *Soziologie des Risikos*, New York, 1991, trad.it.: *Sociologia del rischio*, Milano, 1996; H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt, 1979, trad.it.: *Il principio di responsabilità: un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2002.

<sup>2</sup> F. DEGL'INNOCENTI, *Rischio di impresa e responsabilità civile. La tutela dell'ambiente tra prevenzione e riparazione dei danni*, Firenze, 2013; F. GALGANO, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contratto e Impresa*, 2008, 1, 73 ss.; C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006; F. CAVAZZUTI, *Rischio d'impresa*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, vol. 4, Milano, 1092-1103; G. ALPA, *Rischio contrattuale*, in *Nss. Dig. It.*, Appendice, VI, Torino, 1986, 863 ss.; P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961.

<sup>3</sup> N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, cit., 124; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, 17 ss.

<sup>4</sup> Sull'amministrazione del rischio: A. ALEMANNI-F. DEN BUTTER-A. NIJSEN-J. TORRITI (eds.), *Better Business Regulation in a Risk Society*, New York, 2013; D. CROWTHER-G. ARAS, *The Governance of Risk*, Bingley, 2013; O.E.C.D., *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, Paris, 2010; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità a garanzie*, Bologna, 2009; R. LIDSKOG-L. SONERYD-Y. UGGLA, *Transboundary Risk Governance*, London, 2009; R. ORTWIN, *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*, London, 2008.

di un rischio globale assuma una dimensione quantomeno equivalente al rischio stesso, cosicché esso sia capace di intercettare, seguire e prevenire il repentino diffondersi dei pericoli derivanti dalla concretizzazione dei rischi propri delle più comuni attività economiche.

Un'amministrazione statale priva di un collegamento istituzionale con i corrispettivi organi di altri Stati è, pertanto, inevitabilmente condannata all'inefficacia delle proprie funzioni di tutela. L'esistenza di un pericolo sarebbe infatti conoscibile dall'amministrazione soltanto in seguito al manifestarsi di esso all'interno dei confini nazionali, quando oramai l'adozione di un provvedimento, anche urgente, non sarebbe più in grado di produrre alcun apprezzabile risultato.

## **2. Interdipendenza tra ordinamenti ed esternalizzazione delle funzioni amministrative**

A causa dell'interdipendenza venutasi a creare tra distinti ordinamenti giuridici le amministrazioni di uno Stato si trovano ad esercitare le proprie funzioni anche in relazione ad interessi esterni all'ordinamento giuridico di appartenenza. Si assiste così allo spezzarsi della tradizionale corrispondenza fra l'ambito territoriale di competenza dell'amministrazione e i limiti spaziali di efficacia dei provvedimenti da essa adottati<sup>5</sup>. Gli Stati - e in essi i consumatori e gli operatori economici - subiscono direttamente gli effetti dell'esercizio delle funzioni regolative di altri Paesi e, allo stesso tempo, proiettano verso l'esterno le conseguenze delle proprie decisioni<sup>6</sup>: ne consegue il relativizzarsi tanto del principio della supremazia della pubblica amministrazione all'interno del territorio statale, quanto lo stesso principio di sovranità<sup>7</sup>.

Preso atto dello stravolgimento che interessa i rapporti interstatali e dell'insufficienza dei tradizionali strumenti di regolazione dei mercati, gli Stati

<sup>5</sup> B.G. MATTARELLA, *The Influence of European and Global Administrative Law on National Administrative Acts*, in E. CHITI-B.G. MATTARELLA (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin, 2011, 72; M. CONTICELLI, presentazione al volume a cura di S. CASSESE-M. CONTICELLI, *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 2, 4 ss.

<sup>6</sup> D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012, 4.

<sup>7</sup> S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1, 39 ss.

hanno imboccato la via della definizione di accordi regionali<sup>8</sup> e globali<sup>9</sup> volti ad istituire spazi di libero scambio i quali, grazie all'adozione di *standard* comuni di sicurezza e qualità per le produzioni che comportano un rischio<sup>10</sup>, possano provvedere ad una più efficace tutela di interessi giuridici che nel nuovo contesto hanno abbandonato la tradizionale dimensione nazionale “in quanto estesi a un ambito spaziale più complesso, [in]definito, esteso su scala mondiale e articolato in più centri di potere”<sup>11</sup>.

Si assiste di conseguenza ad un rilevante mutamento dei fondamenti di legittimità delle funzioni attribuite alle amministrazioni nazionali<sup>12</sup>, le quali, pur continuando ad agire all'interno del territorio nazionale e nell'ambito delle prerogative statali, ritrovano nel diritto sovranazionale la legittimazione della propria azione, così come sovrastatali sono gli interessi che ne determinano le funzioni<sup>13</sup>. La stessa legittimità dell'azione amministrativa si ritrova così ad essere sottoposta ad un doppio sindacato di legittimità: al giudizio delle corti nazionali si affianca – finanche a sovrapporsi – un controllo di legittimità affidato ad autorità sovranazionali i cui parametri di giudizio sono la conformità a norme sovrastatali e l'idoneità delle amministrazioni nazionali a far fronte alle nuove funzioni, più estese e complesse, loro attribuite. L'esternalizzazione di tali funzioni impone poi, in ossequio al principio di strumentalità dell'organizzazione amministrativa alle funzioni cui essa è preposta, una necessaria revisione organizzativa e procedimentale che non può prescindere da un sistema di coordinamento tra le autorità competenti degli Stati membri della medesima organizzazione.

L'apparato amministrativo nazionale, abbandonato il tradizionale modello gerarchico discendente da un unico e supremo potere politico, diviene, pertanto, un singolo e periferico modulo di un complesso sistema giuridico volto alla tutela

<sup>8</sup> C. BOISROBERT-S. OH-A. STJEPANOVIC-H. LELIEVELD (eds.), *Ensuring Global Food Safety. Exploring Global Harmonization*, Amsterdam, 2010; N. REES-D. WATSON, *International Standards for Food Safety*, Gaithersburg, 2000.

<sup>9</sup> Sul tema si rinvia agli studi di: A. LUPONE-C. RICCI-A. SANTINI (eds.), *The right to safe food towards a global governance*, Torino, 2013; P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, 2011; M.D. MASSON-MATTHEE, *The Codex Alimentarius Commission and its standards*, Der Haag, 2007; D. BEVILACQUA, *The Codex Alimentarius Commission and its influence on European and National Food Policy*, in *EFFL*, 2006, 1, 3 ss.

<sup>10</sup> G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, 2011, 119 ss.

<sup>11</sup> D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare...*, cit., 23 ss.

<sup>12</sup> S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, 154 ss.

<sup>13</sup> B.G. MATTARELLA, *The influence of European and Global Administrative Law*, cit., 75; D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare...*, cit., 5 ss.

di interessi globali, in funzione del quale ne viene modificata l'organizzazione e valutata la legittimità dell'azione<sup>14</sup>.

### 3. Governance del rischio alimentare e domanda di certezza

In questo studio si è scelto di analizzare il sistema europeo di controllo sulla sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari. La ragione di tale scelta è duplice e attiene da un lato alle peculiarità del rischio alimentare e, dall'altro, alle caratteristiche proprie di detto sistema giuridico.

A causa dell'irrazionale percezione del rischio da parte del consumatore<sup>15</sup> e alla complessità della filiera produttiva che crea un'incoltabile asimmetria informativa fra produttore e consumatore, nel settore economico in esame si sostanzia infatti in misura superiore ad ogni altro il "bisogno di orientamento" e la domanda di fiducia che provengono dal consumatore e rispetto ai quali la teoria e la pratica giuridiche sono chiamate a fornire una risposta quanto mai certa ed efficace.

Volgendo poi lo sguardo alla dimensione globale del rischio alimentare – posto che una colonia di batteri in uno stabilimento può provocare a distanza di poche ore la contaminazione di un consumatore presente in un altro continente – si evince come sia illusorio pensare all'amministrazione del rischio alimentare come ad una funzione che possa efficacemente essere affidata alle sole amministrazioni nazionali.

Il problema, peraltro, non riguarda soltanto la fissazione di *standard* comuni fra più Stati, ma anche le diverse organizzazioni e modalità di funzionamento dei sistemi di verifica della conformità dei prodotti a tali *standard*. In assenza di un'armonizzazione dei sistemi di controllo in un regime di libero scambio, privo di controlli alle frontiere, si verificherebbe infatti un innalzamento del livello del rischio per un consumatore stabilito in uno Stato d'importazione comparativamente più virtuoso di uno esportatore. Il primo, infatti, acquisterebbe inconsapevolmente prodotti nominalmente dotati di pari sicurezza rispetto a quelli di origine interna – poiché teoricamente conformi ai medesimi *standard* – ma meno controllati e, pertanto, meno sicuri. Al contempo, gli operatori economici dello Stato più virtuoso si ritroverebbero a condividere il mercato con concorrenti esteri dotati di pari reputazione, ma vincolati da costi e rischi di produzione minori, quindi dotati di un ingiusto vantaggio concorrenziale.

L'interdipendenza che viene così a stabilirsi fra i diversi ordinamenti richiama la necessità di interventi globali adeguati al fine di garantire tutela

<sup>14</sup> G. VESPERINI, *Il vincolo europeo*, cit., 178 ss.

<sup>15</sup> M. FERRARI, U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, 46 ss., in nota.



ad interessi confliggenti come, da un lato, la libertà d'impresa e la connessa libertà degli scambi e, dall'altro, gli interessi propri dei consumatori, i quali, pur astrattamente contrapposti, si trovano ad invocare all'indirizzo dei creatori e degli esecutori delle norme un comune bisogno di certezza<sup>16</sup>.

Elevare il livello di certezza giuridica in un settore sensibile come quello in esame produce, pertanto, l'accrescimento della fiducia del consumatore nell'efficace attuazione dei precetti giuridici a tutela della sicurezza dei prodotti e, allo stesso tempo, consegna al mercato un operatore economico più incline ad organizzare la propria attività conformemente agli *standard* normativi. Una maggiore certezza giuridica colma le asimmetrie che ostacolano l'incontro tra domanda e offerta, ovvero tra bisogno di fiducia e ricerca del profitto, ponendosi come condizione di equilibrio fra l'illusione di una capacità autoregolatrice del mercato<sup>17</sup> e l'opposta tendenza ad irrigidire le relazioni commerciali tramite il ricorso ad una soffocante normazione<sup>18</sup>.

#### 4. Il sistema europeo dei controlli: un modello compiuto di integrazione fra amministrazioni statali e sovranazionali

Volgendo l'attenzione al dato normativo, occorre considerare che le fonti internazionali in materia di sicurezza e qualità degli alimenti soffrono tuttora di carente sistematicità ed effettività<sup>19</sup>. La cooperazione regionale si propone in tal senso come uno strumento risolutivo e in questo panorama l'esempio più compiuto è senza dubbio quello dell'Unione europea<sup>20</sup>.

Gli studi sulla crisi alimentare più grave degli ultimi decenni, quella della "mucca pazza",<sup>21</sup> hanno messo in luce come all'origine della crisi vi fosse soprattutto un problema di efficienza dei controlli ufficiali sulle merci e di vigilanza sul

<sup>16</sup> A. GERMANÒ, *Le sfide del diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2007, 1, 1 ss.

<sup>17</sup> A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, Milano, 2010, 40 ss., in nota.

<sup>18</sup> *Ivi*, 260, si parla di "costo sociale" delle certezze.

<sup>19</sup> C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro...*, cit., 21 ss.

<sup>20</sup> L. COSTATO-F. ALBISINNI (eds.), *European Food Law*, Padova, 2012; L. COSTATO-P. BORGHI-S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2015; S. RIZZIOLI, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitarie*, Roma, 2008; B. VAN DER MEULEN-M. VAN DER VELDE, *European food law handbook*, Wageningen, 2008; F. CAPELLI-V. SILANO-B. KLAUS, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006; S. CASSESE (a cura di), *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002.

<sup>21</sup> M. JACOB-T. HELLSTROM, *Policy Understanding of Science, Public Trust and the BSE-CJD crisis*, in *Journal of Hazardous Materials*, 78, 2000, 303-317.

corretto esercizio degli stessi: si è trattato di un problema avente ad oggetto l'efficienza, l'imparzialità e la responsabilità della pubblica amministrazione<sup>22</sup>.

Ciò dimostra come la funzione di controllo ufficiale rivesta un ruolo determinante. Occorre considerare, infatti, come le imprese soggette a regolazione e alle relative norme attributive di responsabilità siano indotte a considerare nel proprio bilancio i costi necessari ad assicurare la conformità alla normativa e quelli relativi alle eventuali sanzioni subite a causa degli accertamenti eseguiti dalle autorità di controllo. Studi economici e statistici hanno dimostrato come l'esposizione a regole di responsabilità induca le imprese a sopportare i costi necessari a conformarsi alle norme al fine di ridurre la probabilità di incorrere in sanzioni<sup>23</sup>. Esse sono quindi incoraggiate ad aumentare la qualità dei prodotti, sicché la regolazione pubblica può produrre, oltre che un'efficacia conformativa, anche un effetto performativo che si traduce nel superamento degli stessi *standard* obbligatori. Tale incentivo, tuttavia, opera fintantoché i costi necessari ad adeguarsi a tali *standard* risultino inferiori a quello del rischio di subire una sanzione, ciò che è possibile soltanto nella misura in cui l'impresa sia in grado di calcolare questo rischio. A parità di oneri e sanzioni, quindi, un rischio giuridico incerto dovuto all'inefficienza del sistema di controllo, induce l'impresa a preferire quest'ultimo rispetto al costo certo di adeguamento agli obblighi di legge.

Non è pertanto attraverso l'inasprimento delle sanzioni che si risolve un problema di conformità alle norme, bensì tramite strumenti che mettano gli operatori nelle condizioni di calcolare con un ristretto margine di incertezza il rischio di subire una sanzione, ciò che è possibile soltanto attraverso un sistema efficiente di controllo che eviti, ad esempio, la sovrapposizione di competenze fra le diverse autorità competenti e che assicuri la professionalità e l'indipendenza del personale addetto al controllo.

Al fine di garantire una risposta rapida ed efficace ai rischi di origine alimentare le autorità competenti degli Stati membri, la Commissione e l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) sono strutturati in rete a costituire il Sistema di allarme rapido per la notificazione di un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi (RASFF)<sup>24</sup>. Ciascuna autorità nazionale ha l'obbligo di notificare immediatamente alla Commissione le informazioni relative all'esistenza di un grave rischio, sicché la capacità del sistema di reagire con prontezza ed efficacia dipende direttamente

<sup>22</sup> D. BEVILACQUA *La sicurezza alimentare*, cit., 150 ss.

<sup>23</sup> VISCUSI, M.J. MOORE, *Product Liability, Research and Development, and Innovation*, in *The Journal of Political Economy*, 101, 1993, 161-184; E. GIRAUD HÉRAUD-C. GRAZIA-A. HAMMOUDI, *Regolamentazione della sicurezza sanitaria...*, cit., 159 ss.

<sup>24</sup> Art. 33 reg. CE n. 178/2002 del P.E. e del Cons. del 28-1-2002, in *G.U.C.E.* L 31 del 1-2-2002, 1 ss.



da quella delle autorità statali nel rilevare e trasmettere celermente e correttamente le informazioni reperite nello svolgimento delle proprie funzioni di controllo. Il funzionamento del sistema è così affidato all'efficacia dei sistemi nazionali di controllo, ciò da cui discende, in caso di provvedimenti adottati dalla Commissione sulla base di informazioni inesatte, la responsabilità delle autorità nazionali che hanno trasmesso tali informazioni e non della prima<sup>25</sup>.

L'obiettivo di massimizzare l'efficienza del sistema ha imposto che l'organizzazione e la disciplina dei sistemi di controllo operanti nell'ambito degli Stati membri fosse oggetto di armonizzazione.

Il regolamento CE n. 178/2002<sup>26</sup> attribuisce agli Stati membri la responsabilità di organizzare un sistema ufficiale di controllo: non è imposto alcun limite riguardo all'unicità o alla pluralità delle autorità competenti designate dagli Stati membri, ma la finalità di razionalizzazione<sup>27</sup> è perseguita imponendo a quelli che dovessero optare per la designazione di più autorità l'obbligo di assicurarne “un coordinamento efficace ed efficiente”<sup>28</sup>. I principi di efficienza ed efficacia devono essere altresì garantiti dagli Stati attraverso l'elaborazione di un “piano integrato di controllo nazionale pluriennale”<sup>29</sup> attraverso il quale promuovere “un approccio coerente, completo e integrato ai controlli ufficiali”, individuare le priorità di intervento e le procedure più efficaci di controllo e infine stabilire i criteri cui ricorrere per la valutazione da parte degli stessi Stati dell'efficienza del proprio sistema<sup>30</sup>.

Il regolamento n. 882/2004 provvede altresì a disciplinare la materia nel dettaglio, imponendo ai Paesi membri obblighi in materia di imparzialità<sup>31</sup>, formazione<sup>32</sup> del personale e trasparenza<sup>33</sup>.

<sup>25</sup> Trib. primo grado, sentenza 10-3-2004, T-177/02, *Malagutti c. Vezinhet SA*, in *Racc.* 2004, II, 830 ss.

<sup>26</sup> Art. 17, regolamento CE n. 178/2002.

<sup>27</sup> N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, 4, 9 ss.

<sup>28</sup> Art. 4, par. 3, regolamento CE n. 882/2004.

<sup>29</sup> *Ivi*, art. 41.

<sup>30</sup> *Ivi*, art. 43. I contenuti dei piani sono elencati *ivi*, art. 42 par. 2.

<sup>31</sup> *Ivi*, il par. 2 lett. b dell'art. 4 dispone che il personale che effettua i controlli sia libero da qualsiasi conflitto di interesse, mentre il successivo par. 4 impone alle stesse autorità di assicurare l'imparzialità dei controlli ufficiali a tutti i livelli.

<sup>32</sup> Al fine di permettere di svolgere i controlli “con competenza” e “in modo coerente”, *ivi* l'art. 6 impone specifici obblighi di formazione per il personale delle autorità competenti.

<sup>33</sup> Sono previsti obblighi di mettere a disposizione del pubblico le informazioni concernenti “le attività di controllo [...] e la loro efficacia”, nonché i rischi per la salute derivanti da alimenti o mangimi messi in commercio (*ivi*, art. 7) e di prevedere apposite procedure per

A chiusura del sistema, gli Stati sono chiamati a rispondere innanzi alla Commissione delle eventuali mancanze nell'adempimento dei propri obblighi. Quest'ultima verifica periodicamente, attraverso *audit* condotti negli Stati membri, l'attuazione del piano di controllo nazionale e della legislazione alimentare in generale, nonché il funzionamento e l'organizzazione delle autorità competenti. A tal fine la Commissione si serve del Food and Veterinary Office (FVO), istituito nell'ambito della Direzione generale per la salute e la tutela dei consumatori.

Gli Stati hanno l'obbligo di collaborare con il FVO fornendo ogni assistenza necessaria e di conformarsi alle eventuali raccomandazioni formulate dalla Commissione. Nel caso in cui il FVO segnali la non conformità del sistema di controllo di uno Stato e questo non provveda a conformarsi alle raccomandazioni formulate dalla Commissione entro i termini fissati, quest'ultima può adottare misure urgenti quali la sospensione della commercializzazione dell'alimento o del mangime in questione, la determinazione di particolari condizioni per la commerciabilità e l'utilizzo del prodotto, ovvero qualsiasi altra misura provvisoria giudicata necessaria<sup>34</sup>.

Queste misure costituiscono una minaccia la cui efficacia risulta ben maggiore del tradizionale strumento del procedimento di infrazione. Una grave carenza nel sistema di controllo di uno Stato membro può infatti comportare non soltanto sanzioni pecuniarie, quanto altresì gravissime conseguenze per interi settori del comparto alimentare del Paese. Gli *audit* del FVO rappresentano, pertanto, un efficace strumento di *enforcement*, poiché garantiscono un risolutivo contraddittorio stragiudiziale, evitando il ricorso alle procedure di infrazione la cui efficacia è diminuita dalle lunghe tempistiche del procedimento. Il sistema ha mostrato di funzionare svolgendo appieno l'anzidetta funzione: dall'entrata in vigore del regolamento n. 882/2004 si è registrato un solo caso di procedimento contro uno Stato membro giunto innanzi alla Corte di giustizia<sup>35</sup>.

## 5. Flessibilità dell'autonomia amministrativa e riacquisto di un ruolo per le amministrazioni statali

L'integrazione e l'interdipendenza fra i mercati nazionali dovute all'istituzione del mercato comune dell'Unione fa sì che il quotidiano agire delle amministrazioni di ciascuno Stato influenzi direttamente e concretamente le

---

verificare l'efficacia dei controlli (*ivi*, art. 8, par. 3, lett. a).

<sup>34</sup> In base al combinato disposto tra l'art. 53, reg. CE n. 178/2002, e l'art. 56, reg. CE n. 882/2004.

<sup>35</sup> Corte Giust., sentenza 23-4-2009, C-331/07, *Commissione c. Grecia*, in *Racc.*, 2009, I, 60 ss.

vicende giuridiche degli altri ordinamenti, sia evitando il diffondersi di fonti di pericolo di origine alimentare, sia astenendosi dall'incidere in misura sproporzionata sugli interessi delle imprese straniere.

L'intempestività o l'erronea valutazione da parte delle autorità di uno Stato possono causare gravi danni per i consumatori di altri Paesi, così come per gli interessi dei produttori esteri, come è accaduto ad esempio nel 2011 in occasione dell'emergenza *escherichia coli*: essa infatti, oltre a provocare diversi decessi, ha colpito gravemente i produttori spagnoli di cetrioli, poi "assolti" quando tuttavia il blocco delle vendite aveva oramai messo in ginocchio l'intero comparto e costretto alla chiusura a diverse aziende.

È proprio questa interdipendenza giuridica, che incide tangibilmente su posizioni soggettive e interessi generali, ad avere imposto la crescente affermazione di un diritto amministrativo sovranazionale<sup>36</sup>.

Negli studi sul diritto amministrativo europeo si distinguono tradizionalmente tre forme di integrazione: amministrazione indiretta dell'UE, amministrazione diretta e co-amministrazione<sup>37</sup>. L'attuale conformazione del sistema di controllo ufficiale sugli alimenti pare tuttavia sfuggire a questa classificazione, costituendo un modello a sé. Esso non ha del tutto abbandonato il modello dell'amministrazione indiretta, in quanto ne permane il carattere fondamentale rappresentato dal potere dell'Unione di "far fare" agli Stati membri, ma, al contempo, lo spazio di autonomia riservato a questi ultimi è estremamente ridotto a causa dell'armonizzazione della disciplina relativa all'organizzazione e al funzionamento del sistema, sicché agli Stati sono riservati limitati spazi di manovra, quasi di mera esecuzione. Infine, la Commissione vigila direttamente sull'adempimento degli obblighi degli Stati membri ed è dotata nei confronti di essi di veri e propri poteri sostitutivi.

Tutto ciò comporta non soltanto la supremazia del diritto europeo sui diritti amministrativi nazionali, ma anche che il primo "funzionalizzi [i secondi] alla tutela degli interessi riconosciuti dall'ordinamento europeo"<sup>38</sup>, conducendo così

<sup>36</sup> S. BATTINI, *Who's afraid of Global Administrative Law?*, in C. BORIES, *Un droit administratif global? A global Administrative Law?*, in *Actes du colloque des 16 et 17 juin 2011 sous la direction de Clémentine Bories*, Paris, 2012.

<sup>37</sup> A. WEBER, *El procedimiento administrativo en el Derecho comunitario*, in J. BARNÉS VÁZQUEZ (comp.), *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Madrid, 1993, 57-90. Sulla coamministrazione v. la ricostruzione teorica di S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 108 ss.

<sup>38</sup> L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio d'equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006, 175; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011, 125 ss.

ad “un’ europeizzazione”<sup>39</sup> delle amministrazioni statali.

Il rapporto fra ordinamenti nazionali ed europeo si presenta secondo “un disegno piramidale [ove] principi e procedure sono comuni e decisi al centro, mentre l’ esecuzione e l’ amministrazione diretta si svolgono [...] a livello locale”<sup>40</sup>. Tale organizzazione appare ben lontana dal modello a rete e più prossima al rapporto gerarchico tra amministrazione centrale e uffici decentrati: si tratta di un meccanismo non difforme, quanto a conformazione concreta e conseguenze applicative – non certo quanto a presupposti costituzionali – a quanto si riscontra negli ordinamenti federali o decentrati riguardo all’ attribuzione di potestà regolamentari e funzioni amministrative agli Stati federati o alle autonomie regionali.

La conseguenza più rilevante dell’ europeizzazione delle funzioni attribuite alle autorità nazionali è il mutamento dei parametri di legalità dell’ azione amministrativa, non più costituiti dalla sola legge nazionale, bensì anche – e in misura prevalente – dalla legislazione europea, con le conseguenze che ciò comporta in caso di contrasto tra la prima e la seconda in termini di disapplicazione della disciplina nazionale, di responsabilità extracontrattuale dell’ amministrazione nei confronti degli interessi privati eventualmente lesi e dello Stato dinanzi all’ Unione.

Di fronte a questo quadro ci si può chiedere allora cosa ne sia stato del principio di autonomia amministrativa degli Stati membri e se si possa ragionevolmente constatare, in materia, il concreto svuotamento della sovranità statale in favore della supremazia della Commissione.

Il caso di studio è paradigmatico nel rivelare la natura flessibile e funzionale del principio di autonomia istituzionale e procedurale degli Stati membri. Il potere di ciascuno Stato “di stabilire quale sia il modo migliore di applicare le disposizioni di diritto dell’ UE”, secondo la definizione coniata dal trattato di Maastricht<sup>41</sup> è infatti strettamente connesso con l’ obbligo di leale cooperazione<sup>42</sup>, sicché il primo opera fintantoché le opzioni attuate dagli Stati membri non mettano a rischio l’ efficace applicazione del diritto europeo. Si tratta, pertanto, di una « autonomia condizionata »<sup>43</sup>, destinata ad arretrare laddove si “accresce la rilevanza sovranazionale dell’ azione amministrativa svolta dagli uffici nazionali”<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare...*, cit., 141 ss.

<sup>40</sup> *Ivi*, 149.

<sup>41</sup> XIX Dichiarazione relativa al Trattato di Maastricht.

<sup>42</sup> Art. 4, par. 3, TUE.

<sup>43</sup> G. VESPERINI, *Il vincolo europeo...*, cit., 139.

<sup>44</sup> *Ivi*, 23.

La rilevanza elastica di questa autonomia in funzione della migliore applicazione del diritto dell'UE richiama i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nella doppia veste di clausole di legittimazione dell'interventismo europeo e di garanzia di conservazione dell'autonomia degli Stati membri. La dinamicità di tali principi, giustificata dal loro essere funzionali agli obiettivi posti dai Trattati, determina l'espansione o la compressione dell'autonomia degli Stati membri, modellandone gli ordinamenti in funzione dell'integrazione amministrativa, finanche a scuoterne le stesse fondamenta costituzionali. La mobilitazione dei diritti amministrativi nazionali per la cura degli interessi dell'UE<sup>45</sup> può infatti spingersi fino ad incidere su prerogative tradizionalmente statali, quali ad esempio l'organizzazione di un ministero e i rapporti fra i diversi uffici<sup>46</sup>, nonché persino sull'assetto costituzionale della ripartizione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative fra Stato e autonomie. Secondo un noto principio di diritto internazionale, più volte richiamato dalla Corte di giustizia, gli Stati membri non possono infatti invocare, per sottrarsi alle responsabilità derivanti dalla violazione del diritto dell'Unione, la ripartizione interna delle competenze derivante dalla propria struttura federale o regionale, ovvero la separazione e le diverse attribuzioni dei poteri dello Stato<sup>47</sup>: quando una delle suddette caratteristiche dell'ordinamento interno costituisca un ostacolo alla piena ed efficace attuazione del diritto europeo, lo Stato dovrà allora provvedere a mutare l'organizzazione delle proprie amministrazioni, ovvero la ripartizione delle competenze fra i livelli di governo, optando per l'assetto che maggiormente garantisce il perseguimento degli obiettivi dell'Unione.

In conclusione, il complesso sistema istituzionale oggetto d'indagine dimostra come l'elasticità del principio di autonomia amministrativa degli Stati membri consenta a questi ultimi di elaborare nuovi e originali modelli organizzativi i quali, massimizzando la propria efficienza in funzione degli obiettivi posti dall'UE sono in grado di minimizzare l'intervento diretto della Commissione ed anzi possono imporsi come esempi da replicare, in una prospettiva nella quale la dimensione sovranazionale dell'amministrazione del rischio non produce un definitivo svuotamento della sovranità statale, ma piuttosto un riacquisto di essa secondo nuove forme<sup>48</sup> che ne comportano una rinnovata centralità in un orizzonte giuridico ben più ampio e complesso di quello statale.

<sup>45</sup> L'espressione è parafrasata da S. CASSESE, *Diritto comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.P. CHITI-G. GRECO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte generale, I, 10 ss.

<sup>46</sup> Corte giust., sentenza 27 ottobre 2009, C-69/91, *Decoster*.

<sup>47</sup> Corte giust., sentenza 1 giugno 1999, C-302/97, *Konle*; Corte giust., sentenza 7 aprile 2000, C-424/97, *Haim*; Corte giust., sentenza 30 settembre 2003, C-224/01, *Koebler*; Corte giust., sentenza 13 giugno 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*.

<sup>48</sup> S. CASSESE-M. CONTICELLI, *Diritto e amministrazioni...*, cit., 157 ss.

## **GLI AUTORI VOLUME 1, TOMO II**

### **CURATORI DEL VOLUME**

**GINEVRA CERRINA FERONI**, Vice Presidente Fondazione CESIFIN Alberto Predieri; Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Firenze.

**TOMMASO EDOARDO FROSINI**, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli.

**LUCA MEZZETTI**, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna; Presidente della Sezione italiana dell'Istituto Iberoamericano di Diritto costituzionale.

**PIER LUIGI PETRILLO**, Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

### **COORDINATORI DI SESSIONE**

1<sup>a</sup> Sessione Firenze *Diritto al cibo e sovranità alimentare*  
Coordinamento di **ANDREA MORRONE**, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

2<sup>a</sup> Sessione Firenze *Sicurezza alimentare e tutela della salute*  
Coordinamento di **GIOVANNI TARLI BARBIERI**, Professore ordinario di Diritto costituzionale; Direttore Dipartimento Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Firenze.

3<sup>a</sup> Sessione Firenze *Prodotti tipici e identità territoriale*  
Coordinamento di **GIAN FRANCO CARTEI**, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Firenze.

### **RELATORI ALLE SESSIONI**

**LORENZO BAIRATI**  
Ricercatore di Diritto alimentare, Università degli Studi di Scienze Gastronomiche.

**CARLA BASSU**

Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Sassari.

**ANTONIO BELLIZZI DI SAN LORENZO**

Professore aggregato di Diritto privato, Università degli Studi di Firenze.

**SILVIA BOLOGNINI**

Professore associato in Diritto agrario, Università di Udine.

**BARBARA L. BOSCHETTI**

Professore associato in Diritto dell'economia, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano.

**LUCA BUSCEMA**

Dottore di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Messina.

**MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ**

Professore di Diritto civile, Università di Almería (Spagna).

**TANJA CERRUTI**

Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Torino.

**LUDOVICA CHIUSI**

Dottoranda di Diritto Internazionale, Università di Bologna e Università di Oslo.

**DANIELA CORONA**

Coordinatrice del Master in Food Law, School of Law, Università LUISS Guido Carli, Roma.

**LAURA DE GREGORIO**

Ricercatore di Diritto canonico e Diritto ecclesiastico, Università degli Studi di Firenze.

**LUCA DI DONATO**

Dottorando di ricerca in Diritto ed Impresa, Università LUISS Guido Carli, Roma.

**CATERINA DRIGO**

Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Bologna; Professore aggregato di Diritti fondamentali, Ravenna Campus.

**VERONICA FEDERICO**

Ricercatore di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Firenze.



**ALESSANDRA FORTI**

Ricercatore, Università Lum Jean Monnet, Casamassima.

**FRANCESCO GALLARATI**

Dottorando in Sistemi costituzionali comparati, Università degli Studi di Genova.

**FEDERICA GIRINELLI**

Dottoranda in Diritto civile, Università degli Studi di Teramo.

**ANTONIO GUSMAI**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università del Salento; Membro del gruppo di ricerca L.A.I.R.

**ANDREA IURATO**

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Pavia.

**PAMELA LATTANZI**

Professore associato di Diritto agrario, Università degli Studi di Macerata.

**FRANCESCA LEONARDI**

Assegnista di ricerca di Diritto commerciale, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

**NICOLA LUCIFERO**

Ricercatore di Diritto agrario, Università degli Studi di Firenze.

**ANTONIETTA LUPO**

Ricercatore di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Messina.

**FRANCESCO MARTINES**

Ricercatore di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Messina.

**GIOVANNA MASTRODONATO**

Ricercatore di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

**EDOARDO MAZZANTI**

Perfezionato in 'Legge penale e persona', Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

**PIETRO MILAZZO**

Avvocato e ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Pisa.



**FRANCESCA MINNI**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

**MARIA MOCHEGANI**

Dottoranda in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

**LEANDRO MOURA DA SILVA**

Avvocato e Dottore di Ricerca in Diritto internazionale ed europeo, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

**ALESSANDRO ODDI**

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Ferrara.

**VALERIA PAGANIZZA**

Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Ferrara.

**BARBARA PASA**

Professore associato di Diritto privato comparato, Università degli Studi di Torino.

**FRANCESCA POLACCHINI**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

**ALBERTO QUINTAVALLA**

Dottorando di ricerca, Università di Rotterdam.

**EDOARDO C. RAFFIOTTA**

Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

**GIADA RAGONE**

Dottoranda in economia, Università Ca' Foscari di Venezia.

**LUIGI RUFO**

Dottorando in Diritto e Nuove Tecnologie, Università di Bologna.

**ROBERTO SAIJA**

Ricercatore di Diritto agrario, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

**LAURA SALVI**

Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea e assegnista di ricerca, Università degli Studi di Padova.

**CLAUDIO SCIANCELEPORE**

Dottore di ricerca in Pubblica amministrazione dell'Economia e delle Finanze, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

**FRANCESCA SPAGNUOLO**

Assegnista di ricerca in Diritto agrario, Scuola Superiore Sant'Anna.

**GIULIANA STRAMBI**

Ricercatrice CNR e Istituto di Diritto agrario internazionale e comparato, Firenze.

**STEFANO VILLAMENA**

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Macerata.

**ALICE VILLARI**

Avvocato e Dottoranda in Diritto pubblico, Università La Sapienza.



centro per lo studio delle istituzioni finanziarie  
promosso dall'ente cassa di risparmio di firenze



*promotori*

*con il contributo di*



Ministero delle  
politiche agricole  
alimentari e forestali

*in collaborazione con*



*con il patrocinio di*

