

# Indice sommario

	<i>pag.</i>
<i>Ringraziamenti</i>	XIII

## Considerazioni introduttive

1. La dimensione globale della sicurezza alimentare	1
2. Una disciplina trasversale e multilivello	5
3. Un diritto ineluttabilmente “complicato”?	8
4. <i>Food safety</i> e <i>food security</i> : precisazioni terminologiche e perimetrazione del tema di indagine	14

## *Capitolo I*

### La legislazione della sicurezza alimentare: uno sguardo di insieme

1. La parabola evolutiva della legislazione della sicurezza alimentare: dalla tutela del mercato a quella della salute del consumatore e dell'ambiente	21
2. La flessibilità, varietà e frammentarietà del sistema delle fonti	27
2.1. Il quadro giuridico internazionale	28
2.2. La dimensione europea e nazionale: profili generali	32
2.2.1. Le fonti dell'Unione europea. L'irresistibile ascesa della <i>soft law</i>	34
2.2.2. Le fonti nazionali	42
3. Gli obiettivi generali del Regolamento (CE) n. 178/2002	44
4. I principi della legislazione alimentare	49
5. Gli <i>attori</i> del sistema integrato di sicurezza alimentare	51

## Capitolo II

## Le pietre angolari del sistema di sicurezza alimentare

## Sezione I

Il processo di analisi del rischio: presupposti, contenuti e finalità	56
1. Le parole chiave della disciplina della sicurezza alimentare: rischio e precauzione	56
2. La dimensione semantica di “rischio” e “pericolo” nel lessico della normazione positiva: il criticabile perdurante ancoraggio al “probabilismo” classico	59
3. Il necessario ripensamento dei modelli normativi di “rischio” e “pericolo”	69
4. Il principio di precauzione: un oggetto giuridico non identificato?	74
5. Il significato attribuibile ai concetti di “pericolo” e “rischio” nel Regolamento (CE) n. 178/2002	83
5.1. Il pericolo potenziale	85
5.2. Il rischio da ignoto nella dimensione precauzionale	88
5.3. Il rischio emergente	92
5.4. Il rischio temuto e quello percepito	94
5.5. La condizione di incertezza scientifica	97
6. Il processo di analisi del rischio: struttura e finalità	100
6.1. La valutazione del rischio e il riesame critico del ruolo di EFSA	103
6.2. La gestione del rischio	111
6.3. La comunicazione del rischio tra esigenze di trasparenza e insidie massmediatiche: <i>fake news</i> e <i>disorder information</i>	116
7. Prevenzione e precauzione: due <i>faux amis</i>	124

## Sezione II

Il principio di precauzione nel quadro della <i>General Food Law</i>	127
1. Il principio di precauzione: le origini e le ragioni della sua codificazione nel quadro della disciplina della sicurezza alimentare	127
1.1. La positivizzazione del principio in ambito internazionale e la vicenda della carne agli ormoni	127
1.2. Alla ricerca degli “antenati”: un’ipotetica nomogonia del principio di precauzione	131
2. L’enunciazione del principio nell’art. 7 del Regolamento (CE) n. 178/2002	138

	<i>pag.</i>
2.1. La dimensione applicativa: presupposti operativi e contenuto discrezionale delle misure precauzionali	138
2.1.1. La ricorrenza di “circostanze specifiche”	138
2.1.2. Le informazioni scientifiche disponibili	141
2.1.3. Il ragionevole timore di possibili effetti nocivi gravi	146
2.1.4. L’incertezza scientifica	149
2.1.5. I titolari del potere di agire in via precauzionale	152
2.1.6. Limiti applicativi e finalità delle misure precauzionali. La questione della determinazione del livello di protezione della salute	154
2.1.7. Il rischio accettabile	156
2.1.8. L’ineludibile complementarietà tra misure precauzionali e valutazione permanente del rischio	159
2.1.9. L’efficacia temporale delle misure di gestione del rischio. La necessità di distinguere la provvisorietà dalla reversibilità	161
2.2. <i>Est modus in rebus</i> , ovvero della proporzionalità come misura della precauzione	164
2.2.1. I criteri di appropriatezza, necessità e adeguatezza	164
2.2.2. Gli “altri aspetti pertinenti”: un criterio non residuale di valutazione della proporzionalità dell’azione	166
2.2.3. I limiti impliciti all’adozione di misure precauzionali: non discriminatorietà, coerenza, analisi costi/benefici e rivedibilità	171
3. Misure e procedure di gestione emergenziale della sicurezza alimentare	173
3.1. Le misure urgenti o emergenziali <i>ex artt.</i> 53 e 54 del Regolamento (CE) n. 178/2002	173
3.2. Le procedure di adozione delle misure emergenziali	176
4. La pianificazione delle misure di gestione delle crisi alimentari	179
4.1. Il Piano generale per la gestione delle crisi	179
4.2. I meccanismi di raccordo istituzionale: i coordinatori di crisi e l’unità di crisi	180
4.3. Il Piano nazionale d’emergenza: contenuti, finalità e criticità	183

### *Capitolo III*

#### La *governance* della sicurezza alimentare tra dimensione nazionale e sovranazionale

1. L’articolazione del modello di <i>governance</i> della sicurezza alimentare nel Regolamento (CE) n. 178/2002	189
2. <i>Segue</i> : La dimensione regolativa della <i>governance</i>	195

	<i>pag.</i>
3. Il livello di <i>governance</i> sovranazionale	200
3.1. La Commissione UE e il Comitato permanente per la catena alimentare umana ed animale	200
3.2. L'Autorità europea per la sicurezza alimentare: uno sguardo d'insieme	205
3.3. La parziale riforma della <i>governance</i> interna di EFSA e le semplificazioni procedurali (Reg. n. 2019/1381/UE) tra innovazioni e occasioni perdute: un passo avanti e due indietro?	209
3.4. I meccanismi di interazione e raccordo istituzionale tra i differenti livelli di <i>governance</i> : il Foro consultivo e la rete di organizzazioni attive nei settori di competenza di EFSA	215
4. Il livello nazionale	218
4.1. <i>Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem</i> ovvero dell'ipertrofia istituzionale	220
4.2. Il Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare (CNSA): un illustre sconosciuto	225
5. Le condizioni operative del Sistema reticolare di Allarme Rapido per Alimenti e Mangimi (RASSF) nel contesto dell'ordinamento giuridico italiano	227

#### *Capitolo IV*

### Principio di precauzione e sicurezza alimentare: tendenze e orientamenti interpretativi della giurisprudenza eurounitaria e della giustizia amministrativa italiana

#### *Sezione I*

La giurisprudenza del Tribunale di I grado e della Corte di Giustizia	233
1. Cenni introduttivi: la giurisprudenza comunitaria quale architrave del sistema europeo di sicurezza alimentare	233
2. Lo spazio di discrezionalità riconosciuto ai decisori pubblici	236
3. I limiti al sindacato giudiziale sulle scelte di gestione del rischio: considerazioni generali	243
4. La criticabile adozione del principio di ragionevolezza quale unico parametro di valutazione delle decisioni precauzionali	246
5. Il persistere di rilevanti asimmetrie processuali nei giudizi radicati dinanzi alle Corti comunitarie	251
5.1. La sistematica "indulgenza" dei giudici comunitari nei riguardi degli oneri probatori incombenti sulle Istituzioni eurounitarie. Le sentenze <i>Pesce</i> , <i>Taminco</i> , <i>Bayer-Syngenta</i> e <i>FMC Corporation</i>	253

	<i>pag.</i>
5.2. Il rovescio della medaglia: l'intransigente scrutinio delle misure di gestione del rischio adottate dagli Stati membri	258
5.3. La "diabolica" prova dell'implausibilità gravante sui ricorrenti privati	262
<i>Sezione II</i>	
La sicurezza alimentare sotto la lente della giustizia amministrativa italiana	264
1. Il recepimento dei principi isolati dalla giustizia eurounitaria. La condivisibile apertura dei giudici nazionali all'esercizio di un sindacato significativamente più ampio sulle decisioni di gestione del rischio	264
2. La non compiuta metabolizzazione della distinzione tra prevenzione e precauzione	271
3. Il giudice amministrativo: un funambolo alla ricerca dell'equilibrio tra interessi giuridici in conflitto	274
 <i>Capitolo V</i>  	
Questioni aperte e linee di tendenza del sistema di sicurezza alimentare	
1. Premessa	281
2. Le questioni aperte	283
2.1. La frammentazione ed eterogeneità organizzativa	283
2.2. La frammentazione procedimentale: la necessità di una codificazione dei principi con particolare riguardo ai procedimenti composti	290
2.3. Il deficit di tutela dinanzi alle corti comunitarie: possibili effetti benefici dell'adesione alla CEDU?	295
3. Le linee di tendenza	298
3.1. La sicurezza alimentare e " <i>Le magnifiche sorti e progressive</i> " dell' <i>European Green Deal</i> : la transizione ecologica può prescindere da una transazione ecologica? L'emersione del principio di precauzione "sostenibile"	298
3.2. L'esercizio del <i>golden power</i> nel quadro della produzione sementiera nazionale: la ri-emersione della <i>food security</i> e l'affermarsi di un diritto della sicurezza alimentare a forte connotazione amministrativa	304
 <i>Bibliografia</i>	 311
 <i>Indice degli Autori</i>	 327

