

E non è precluso pensare che proprio questa stessa fortunata «porosità disciplinare» del tema abbia fatto sì che la nostra formazione comparatistica ci conducesse ad approfondire lo studio del diritto alimentare, quale ambito tematico costitutivamente aperto al dialogo fra saperi e agli apporti conoscitivi di altre discipline, nel quale il giurista può esercitare un ruolo di sintesi, per dare anche in questo campo il suo contributo alla soluzione dei problemi da cui dipende il destino dell'uomo (e non v'è dubbio che fra di essi si collochino le grandi questioni sottese al tema dell'alimentazione [Jonas 1990, 238-239]).

Operando all'interno di un gruppo di ricerca che si propone di studiare il rapporto fra diritto e tecnologia⁸, è stato per noi del tutto naturale filtrare il nostro interesse per il diritto alimentare attraverso le lenti di questo rapporto, mettendo a frutto gli stimoli prodotti e le riflessioni svolte in seno al gruppo di ricerca a cui sentiamo di appartenere.

Nella stesura di questo libro abbiamo contratto debiti di gratitudine nei confronti di troppe persone per poterle qui menzionare tutte. Accanto a tutti i «Lawtech Fellows» del gruppo di ricerca nel quale operiamo presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento, desideriamo rivolgere un sentito ringraziamento agli studiosi e agli operatori che hanno animato i tanti seminari promossi dal 2007 ad oggi nell'ambito del corso di diritto alimentare comparato tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza di Trento. Ringraziamo anche la Facoltà di Giurisprudenza di Trento e la Faculty of Law della McGill University, che ci hanno concesso la libertà di sperimentare l'insegnamento di un corso in diritto alimentare comparato. Infine un grazie particolare lo rivolgiamo agli studenti italiani e canadesi che hanno seguito i nostri corsi: non è retorico concludere che senza i loro preziosi stimoli questo libro non avrebbe mai visto luce.

MATTEO FERRARI UMBERTO IZZO

I capitoli da 1 a 7 sono da attribuirsi interamente a Matteo Ferrari, l'8 e il 9 a Umberto Izzo. L'introduzione è opera congiunta dei due autori.

⁸ The Trento Law and Technology Research Group, <http://www.lawtech.jus.unitn.it/>.

Storia

CAPITOLO

1

Comprendere cosa sia il diritto alimentare non è compito facile, se non altro per il processo di profonda trasformazione che la materia ha subito e che non può ritenersi ancora compiuto. Al contempo, prima di intraprendere qualsiasi percorso di studio è opportuno definirne oggetto e confini. Non vogliamo qui riproporre quanto scritto nelle pagine introduttive. Basti però ricordare che la tecnologia, intesa quale espressione che rappresenta idealmente l'insieme delle tecnologie utilizzate di volta in volta per produrre, conservare e commercializzare i prodotti agroalimentari, ha offerto la forza propulsiva in grado di innescare e guidare processi di innovazione normativa. Il diritto alimentare è (anche) il frutto delle risposte che gli ordinamenti hanno predisposto a fronte dei rivolgimenti che la tecnologia ha provocato in diversi settori legati alla produzione agroalimentare. Una lettura delle regolamentazioni in materia di prodotti agroalimentari che guardi all'evoluzione storica che queste hanno sperimentato e che, al contempo, ponga in esponente il ruolo giocato dalla tecnologia permetterà di definire i confini del diritto alimentare in modo più preciso.

1. LE ORIGINI

Fin dall'antichità¹ si è sentita l'esigenza di emanare norme che disciplinassero le filiere agroalimentari, dalla produzione primaria alla commercializzazione dei prodotti finiti. Già nel codice di Hammurabi² troviamo disposizioni che

¹ Con riferimento alle norme in materia di sicurezza alimentare, si rinvia all'analisi storica contenuta nel paragrafo 2 del capitolo 2.

² In realtà una raccolta di 282 sentenze emanate dal re Hammurabi (1792-1750 a.C.).

puniscono la violazione degli standard stabiliti per la produzione della birra, così come il suo commercio in locali privi della licenza richiesta. Similmente, nell'antica Grecia e a Roma esistevano leggi che regolavano il processo di produzione del vino. Seppur contenute in testi non propriamente normativi, e pur tuttavia con carattere di vere e proprie prescrizioni, disposizioni volte a regolamentare il metodo di produzione ed il consumo di alimenti sono presenti anche nell'Antico Testamento³, nel Corano⁴, nonché in precetti buddisti ed induisti. Nel periodo medioevale si moltiplicano gli interventi normativi volti a reprimere attività legate alla produzione e commercializzazione di cibi e bevande: gli esempi spaziano dal sistema inglese con l'*Assize of Bread and Ale Statute* (1266), che fissava regole tecniche per la produzione di pane e birra, alla Baviera, con l'emanazione da parte di Guglielmo IV del *Reinheitsgebot* (Editto della purezza, 1516), che stabiliva ingredienti, metodi di fabbricazione e prezzi della birra⁵.

L'approccio seguito nei secoli successivi muta solo in parte. Una rapida panoramica comparatistica su alcuni sistemi giuridici occidentali mostra come la legislazione alimentare ruoti attorno ad una serie di costanti. In primo luogo l'approccio seguito è frammentario, privo di una visione organica dei problemi che caratterizzano la produzione agroalimentare. Si assiste alla promulgazione di leggi e regolamenti riguardanti specifici prodotti volti a disciplinarne aspetti puntuali, quali gli ingredienti, i metodi di produzione, la presentazione.

La frammentarietà delle norme in parola è quindi duplice. Ad un livello macro, riguarda la specificità degli alimenti presi in considerazione: sono solo alcuni fra quelli che è possibile reperire sul mercato, in ragione degli specifici problemi che li distinguono dalla massa degli altri prodotti. Ad un livello micro, essa trova espressione nella particolarità degli aspetti disciplinati in relazione a ciascun singolo prodotto, in un'ottica che è ben lungi dall'apprestare una regolamentazione che copra tutte le fasi di vita dell'alimento. Gli esempi spaziano dall'Italia, con le

³ In particolare si vedano il capitolo 11 del Levitico ed il capitolo 14 del Deuteronomio.

⁴ In particolare si vedano la Sura 2, versetto 173, la Sura 5, versetto 3, la Sura 6, versetto 145, e la Sura 16, versetto 115.

⁵ L'editto sulla purezza della birra è rimasto sostanzialmente in vigore fino al 1987, pur se nel frattempo trasposto nella *Biersteuergesetz* (Legge fiscale sulla birra), che riservava la denominazione di *Bier* alle sole birre prodotte secondo i metodi e con gli ingredienti indicati in tale legge. Nel 1987, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee è intervenuta sancendo l'illegittimità di tale disposizione, in quanto contraria al principio della libera circolazione delle merci: Corte di Giustizia delle Comunità Europee 12 marzo 1987 (C-178/84), in Raccolta 1987, I-1227.

norme dedicate all'olio di oliva⁶ (ma anche ad altri prodotti quali vino, aceti, burro, formaggi, sciroppi e conserve⁷, miele, funghi, caffè⁸), alla Francia, con disposizioni, per lo più regolamentari, in materia di vino, latte e burro [Stanziani 2007], dall'Inghilterra, con regolamenti volti a disciplinare latte [Atkins 1991, 320 ss.] e margarina [Phillips e French 1998, 355], agli Stati Uniti, con leggi, sia federali sia statali, in materia di tè, latte e burro [Bailey 1930; Young 1989].

Non mancano anche in questa prima fase, peraltro, alcuni interventi normativi di respiro più ampio, volti soprattutto a colpire condotte di adulterazione, contraffazione e, più genericamente, di frode in commercio. È il caso dell'inglese *Adulteration of Food and Drink Act*⁹, emanato nel 1860, che può essere considerato il primo esempio in senso moderno di legislazione alimentare. La versione originale si rivelò, tuttavia, debole nel contrastare il fenomeno delle adulterazioni, ragion per cui la legge venne emendata nel 1862 e nel 1872, prevedendo in particolare poteri ispettivi in capo ai funzionari pubblici ed una prima definizione di adulterazione [Phillips e French 1998, 354].

Nei paesi appartenenti alla tradizione di *civil law* si privilegia fin da subito il ricorso alle sanzioni penali. È il caso del reato di frode in commercio, punito dall'art. 295 del codice Zanardelli (1889), o dei reati specifici di frode alimentare contemplati dalla legge francese del 1° agosto 1905, *Loi sur la répression des fraudes dans le vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles*. È tuttavia da segnalare che, seppur tali interventi, di natura amministrativa o penale, ambivano ad avere una portata generale, la loro utilità risultava di fatto limitata, poiché spesso mancavano di definizioni precise su cosa intendere per prodotto adulterato o contraffatto e, al contempo, il numero di alimenti per i quali era stato fissato uno standard di identità era limitato¹⁰.

⁶ Legge n. 136 del 5 aprile 1908 che riserva la denominazione «olio» e «olio di oliva» ai soli prodotti derivanti dalla spremitura delle olive, senza aggiunte di oli di altra natura.

⁷ Regio Decreto n. 2033 del 15 ottobre 1925 «Repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari».

⁸ Regio Decreto n. 7045 del 3 agosto 1900, che nonostante il titolo «vigilanza igienica degli alimenti, bevande e oggetti d'uso domestico», segue un approccio casistico, occupandosi solo di alcuni specifici alimenti.

⁹ L'emanazione della legge venne occasionata da una serie di scritti che denunciavano le frequenti frodi alimentari compiute in Inghilterra. A questi scritti seguì, infatti, l'istituzione di tre commissioni d'inchiesta da parte del Parlamento inglese tra il 1834 ed il 1856, dal cui lavoro nacque l'*Adulteration of Food and Drink Act*.

¹⁰ Per «standard di identità» si intende l'insieme degli standard tecnici che definiscono le caratteristiche di un prodotto e che permettono di porre in commercio quel prodotto con una determinata denominazione di vendita.

Gli interventi fin qui descritti indicano un ulteriore elemento che il lettore odierno potrebbe ritenere denoti ingenuità: sembra mancare una chiara distinzione tra i concetti di adulterazione e contraffazione. Le norme citate tendono a disciplinare in modo indifferenziato fenomeni diversi, quali la messa in commercio di cibi pericolosi per la salute pubblica e la produzione di alimenti che, seppur di per sé salubri, sono privi delle qualità promesse. Ad esempio, il *Sale of Food and Drugs Act* inglese del 1875 considerava adulterati gli alimenti che fossero nocivi per la salute umana o contraffatti quanto alle loro qualità, includendo in un'unica definizione condotte di natura diversa. In altri termini, in questa prima fase traspare ancora una certa confusione tra i profili di qualità e sicurezza, derivante anche da un'incompleta capacità tecnico-scientifica di discernere quando l'impiego di un certo ingrediente o di una certa modalità di produzione comportasse non solo un'alterazione della qualità del prodotto, ma anche un pericolo per la salute. Quest'ultima notazione evidenzia, per altro verso, il legame tra diritto e tecnologia e, più in particolare, come lo sviluppo tecnologico abbia posto le basi per un'evoluzione normativa che ha distinto chiaramente gli aspetti qualitativi dagli aspetti di sicurezza.

Un'altra interessante chiave di lettura del fenomeno può essere ricavata dall'analisi delle ragioni che hanno spinto i legislatori, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, ad intervenire in campo alimentare. Gli interessi che si intendevano tutelare non erano, infatti, quelli dei consumatori, bensì quelli dei produttori. La stessa nozione di consumatore era al tempo sconosciuta ed i canali istituzionali tramite i quali i cittadini potevano rivendicare la tutela dei propri interessi erano, nel migliore dei casi, limitati. Ciò a cui le norme che nei diversi paesi reprimevano le frodi alimentari miravano era creare le precondizioni per lo svolgimento di una concorrenza leale tra i produttori.

Le numerose innovazioni tecniche che vennero introdotte alla fine del 1800, specie nel campo della chimica, permettevano di utilizzare ingredienti e metodi di lavorazione prima inesistenti, con un abbassamento dei costi di produzione e un maggior margine di profitto. L'altra faccia della medaglia era però rappresentata dal fatto che tali ingredienti o metodi portarono all'immissione sul mercato di prodotti di qualità inferiore e ad un costo più basso rispetto ai prodotti «tradizionali». Ciò ingenerò confusione negli acquirenti, che non erano più in grado di distinguere tra «vecchi» e «nuovi» prodotti e finirono per privilegiare i nuovi prodotti venduti ad un prezzo minore. Non è quindi un caso che i produttori «tradizionali» abbiano cominciato in questo torno di anni a reclamare norme che stabilissero in modo chiaro ingredienti e metodi di lavorazione consentiti e che, al contempo, regolassero denominazioni ed indicazioni utilizzabili in etichetta.

Paradigmatiche le normative, emanate verso la fine del XIX secolo, tese a regolamentare la produzione e commercializzazione di margarina. Fino al 1869, infatti, era molto difficile adulterare il burro, che era pacificamente inteso come un prodotto derivante dalla lavorazione del latte. In tale anno venne tuttavia elaborato un nuovo procedimento per estrarre margarina dal grasso animale, prodotto che poteva costituire un surrogato più economico del burro. La margarina veniva venduta pura solo in minima quantità: gran parte di essa era invece mescolata con il burro e venduta, senza alcuna indicazione rispetto alla sua composizione, ad un prezzo inferiore rispetto al burro tradizionale. Tale pratica portò ad un tracollo del prezzo del burro: di qui la richiesta dei produttori di introdurre norme che riservassero la denominazione *burro* solo a quei prodotti ottenuti da ingredienti e attraverso metodi di lavorazione fissati dalla legge [Stanziani 2007]. Riscontri in tal senso possono essere trovati nelle normative emanate in Inghilterra [Phillips e French 1998, 355], Francia [Stanziani 2007, 387-392] e Stati Uniti [Bailey 1930, 53-54].

Le norme poste a tutela del burro evidenziano come gli interessi dei consumatori, con riferimento tanto ad un loro diritto ad un'informazione piena, quanto alla tutela della loro salute, non fossero alla base dei primi interventi legislativi in materia alimentare. Al contrario, la matrice che sembra caratterizzare questi primi esempi testimonia una particolare attenzione verso le esigenze dei produttori e, al contempo, una reazione ad una innovazione tecnologica in grado di provocare repentini rivolgimenti negli assetti di mercato e sociali [Stanziani 2007]. La tutela della salute pubblica, e degli interessi dei consumatori più in generale, sarebbe emersa solo in un secondo tempo e pur sempre accanto alla tutela degli interessi dei produttori. Possiamo anzi dire che l'interesse dei consumatori diverrà una potente arma nelle mani degli stessi produttori, i quali lo invocheranno a sostegno di norme tese a tutelare (anche) i propri interessi: è questo, ad esempio, il caso delle norme europee a tutela delle indicazioni geografiche, ritenute in larga misura necessarie proprio per tutelare la libertà di scelta dei consumatori¹¹.

Per altro verso, quanto si è illustrato fino ad ora sottolinea ulteriormente lo stretto rapporto esistente tra innovazione tecnologica e diritto. L'analisi storica mostra come il diritto sia stato invocato per disciplinare fenomeni che, innescati da un'innovazione tecnologica, sono stati percepiti come minaccia agli equilibri socioeconomici preesistenti. In questo senso il diritto alimentare si colloca nel

¹¹ Sul tema si rinvia al capitolo 3.

medesimo solco di altre esperienze per le quali è già stato posto in esponente il connubio tra diritto e tecnologia [Pasuzzi 2006].

2. LO SVILUPPO

Negli anni successivi al termine della seconda guerra mondiale assistiamo ad un deciso sviluppo della legislazione alimentare, con un moltiplicarsi di interventi volti a disciplinare specifici prodotti o segmenti delle filiere agroalimentari. Le forze propulsive di questa espansione furono legate, quantomeno in una prima fase, all'idea di creare condizioni, a livello sovranazionale, che agevolassero una libera circolazione delle merci. L'internazionalizzazione dei traffici commerciali, andatasi accentuando dagli anni '50 del secolo scorso in poi e legata anche alla presenza di nuove tecnologie che avevano consentito la conservazione degli alimenti per lunghi periodi di tempo ed il loro rapido trasporto nei vari angoli del pianeta, ha determinato la necessità di creare norme che eliminassero alcuni degli ostacoli che rallentavano la circolazione dei prodotti.

A livello internazionale è stato per esempio creato il *Codex Alimentarius*, il quale fissa standard comuni in materia di alimenti che possono, o in taluni casi devono, essere applicati dagli stati nazionali [Berri, Carugno e Mazzitti 1992]¹². Di per sé, infatti, le disposizioni contenute nel *Codex* sono di applicazione volontaria: tuttavia l'*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (Accordo SPS), così come l'*Agreement on Technical Barriers to Trade* (Accordo TBT), di cui parleremo più diffusamente nel prosieguo e che operano all'interno della cornice degli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio, prevedono che le misure nazionali in materia di alimenti che si conformano agli standard fissati nel *Codex* godano di una presunzione di legittimità [Livermore 2006].

A livello sovranazionale, la creazione delle Comunità Economiche Europee ha avuto, sin dalle sue origini, lo scopo di creare uno spazio economico comune ove merci, servizi e persone potessero liberamente circolare. L'armonizzazione delle regole in materia di produzione, presentazione e commercializzazione dei prodotti alimentari ha costituito uno dei primi ambiti con cui si è concretamente

te cercato di dare attuazione ad un progetto politico più ampio teso a creare il mercato unico. Progetto che si è avvalso non solo delle norme emanate dal legislatore europeo, ma anche di interventi provenienti da istituzioni che si pongono al di fuori del circuito politico quali, in particolare, le corti comunitarie. Non è un caso che l'affermazione del principio del mutuo riconoscimento sia stata propiziata da una controversia che ha avuto ad oggetto una bevanda e, in particolare, un *whisky* [Ballarino 2004, 255-257]. Nel celebre caso *Dassonville*¹³, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha dichiarato l'illegittimità di misure che abbiano un effetto equivalente a quello delle restrizioni quantitative: queste ultime, come noto, sono espressamente vietate dal diritto comunitario. La formula utilizzata dai giudici pare particolarmente lata e mira a colpire qualsiasi misura che possa ostacolare, anche indirettamente, la circolazione delle merci all'interno del mercato europeo. In particolare, in *Dassonville* l'oggetto della controversia riguardava una norma belga che vietava l'importazione di prodotti protetti da una denominazione di origine se questi non erano accompagnati da un certificato di origine. Nel caso di specie alcuni distributori avevano importato, dapprima in Francia e poi trasferendoli in Belgio, quantitativi di *whisky* provenienti dall'Inghilterra privi del certificato di origine (non richiesto dalla normativa francese). In conseguenza di ciò era stato aperto nei loro confronti un procedimento penale per violazione delle norme doganali che imponevano la presenza di tale certificato. Chiamati a giudicare se la normativa belga fosse in contrasto con il diritto comunitario, i giudici della Corte di Giustizia danno risposta affermativa, ritenendo che la richiesta del certificato di origine costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa che ostacolava la circolazione dei prodotti all'interno del mercato comune europeo.

Tale principio verrà ulteriormente precisato in una successiva pronuncia della Corte di Giustizia, avente ad oggetto ancora una volta una bevanda: si tratta della sentenza *Cassis de Dijon*¹⁴. Con questa sentenza si è introdotto nel diritto comunitario il principio del mutuo riconoscimento, in base al quale uno stato non può vietare la commercializzazione sul proprio territorio di un prodotto fabbricato legittimamente in un altro stato membro [*ibidem*, 257-258]. Protagonista della controversia era un liquore alla frutta, prodotto in Francia, avente una gradazione alcolica compresa tra il 15 ed il 20% del volume totale. Nel

¹³ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 11 luglio 1974 (C-8/74), in Raccolta 1974, I-837.

¹⁴ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 20 febbraio 1979 (C-120/78), in Raccolta 1978, I-649.

¹² Il *Codex Alimentarius* venne creato nel 1963 su iniziativa della Food and Agriculture Organization (FAO) e della World Health Organization (WHO). La Commissione è l'organo del *Codex Alimentarius* incaricato di fissare gli standard da applicarsi ai prodotti alimentari.

momento in cui un distributore cercò di commercializzare tale prodotto in Germania, paese dove vigeva una norma che riservava la denominazione di *liqueur alla frutta* a bevande che avessero un grado alcolico superiore al 25%, le autorità tedesche ne impedirono la distribuzione. La Corte affermò la contrarietà della disposizione tedesca ai principi del diritto comunitario, ritenendo che imponesse un requisito quale quello prima ricordato rappresenti un ostacolo indebito alla circolazione e una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa. Peraltro i giudici comunitari non si limitano a riaffermare la *ratio decidendi* già esplicitata nel caso *Dassonville*, ma ne precisano meglio l'ambito di operatività. In particolare viene affermato il principio per cui le disparità nelle legislazioni nazionali che costituiscano ostacoli alla libera circolazione delle merci possono essere considerate accettabili solo nel caso in cui siano dovute ad esigenze imperative tra cui rientrano, a giudizio della Corte, 1) l'efficacia dei controlli fiscali; 2) la necessità di: a) proteggere la salute pubblica; b) tutelare i consumatori; c) assicurare il corretto svolgimento dei rapporti commerciali.

Il riferimento alla protezione dei consumatori contenuto nella sentenza ci consente di introdurre la seconda forza propulsiva nello sviluppo della legislazione alimentare: l'azione di pressione portata avanti dai movimenti dei consumatori e, ad un livello più generale, l'emergere di una cultura attenta alla tutela dei loro interessi. La protezione dei consumatori si è affermata nel tempo come principio in grado di orientare in misura significativa le scelte legislative in campo alimentare, talora contrapponendosi agli interessi dei produttori, come i numerosi scandali in materia di sicurezza alimentare paiono testimoniare; talaltra allineandosi agli interessi dell'industria agroalimentare, come nel caso della protezione delle indicazioni geografiche. In questo secondo senso, in alcuni casi la tutela dei consumatori è stata evocata dai produttori in chiave strumentale al fine di giustificare interventi normativi che andavano a vantaggio (anche) di interessi propri.

Un esempio significativo si ha nel campo dell'informazione. La necessità di tutelare le ragioni dei consumatori ha spinto i legislatori ad adottare testi che imponessero ai produttori di utilizzare determinate denominazioni di vendita solo per certi prodotti o, ancora, di indicare in etichetta gli ingredienti e, più recentemente, gli apporti calorici degli alimenti commercializzati. Così negli Stati Uniti numerose sono le norme che impongono requisiti *ad hoc* in materia di etichettatura, come testimonia il *Food Allergen Labeling and Consumer Protection Act* del 2004. In Europa, gli esempi che possono essere offerti in prospettiva storica sono svariati. Il primo concerne le denominazioni di vendita: per esempio, la dir. 241 del 24 luglio 1973 prevedeva, a garanzia dei consumatori, che la denomi-

nazione «cioccolato» potesse essere riservata solo a prodotti che rispettassero i contenuti minimi di burro di cacao e di altri grassi vegetali espressamente indicati¹⁵. Spostandoci nel campo dell'etichettatura, fin dal 1998, con il reg. 1139, la Comunità Europea aveva previsto l'obbligo di indicare in etichetta la presenza di OGM: tali norme sono state sostituite dal reg. 1829 del 22 settembre 2003, che ha ribadito l'obbligo di segnalare in etichetta se l'alimento contiene ingredienti geneticamente modificati¹⁶.

Nonostante le esigenze di protezione dei consumatori si facciano sempre più strada all'interno della legislazione comunitaria, la base giuridica addotta a giustificazione risulta ancora incentrata, quantomeno sul piano formale, unicamente sulla promozione del mercato interno e, quindi, su un interesse prettamente *pro-business*. Di qui il costante riferimento all'art. 100 del Trattato istitutivo della Comunità Europea quale referente normativo di tutta la legislazione alimentare. Ciò non pone in discussione quanto detto precedentemente con riferimento alla tutela dei consumatori: questa viene però riportata nell'alveo di interventi tesi a creare un mercato unico e, anzi, concepita come passaggio ineludibile finalizzato alla creazione di tale mercato.

3. DALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE AL DIRITTO ALIMENTARE

Il passaggio da un approccio particolaristico ad uno più organico e sistematico, cioè dalla legislazione alimentare al diritto alimentare [Albisinni 2007b], si sviluppa progressivamente e trova le sue radici sia nell'art. 100 del Trattato istitutivo della Comunità Europea che, come visto, costituisce la base giuridica degli atti comunitari, sia in quella giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha innovato profondamente il panorama normativo esistente. La crescita esponenziale delle norme in materia alimentare si incentra, infatti, attorno al

¹⁵ La dir. 73/241 è stata abrogata dalla dir. 2000/36 del 23 giugno 2000. Italia e Spagna sono state condannate dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee per aver disatteso le indicazioni contenute nella dir. 73/241, in quanto le normative di questi due stati prevedevano, contrariamente a quanto stabilito nella direttiva, che nel caso fossero utilizzati grassi vegetali non potesse essere utilizzata la denominazione «cioccolato», bensì quella «surrogato di cioccolato»: Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 16 gennaio 2003 (C-12/00 e C-14/00), in Raccolta 2000, I-459. Sempre in tema di cioccolato, ma in questo caso con riferimento alla denominazione «cioccolato puro», si veda la decisione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 25 novembre 2010 (C-47/09), con cui i giudici comunitari hanno ritenuto illegittima l'espressione in parola.

¹⁶ Salvo il caso in cui questi siano in quantità inferiore all'1%.

perno concettuale rappresentato dalla necessità di instaurare e promuovere il mercato interno. Come accennato, accanto a questo primo perno concettuale se ne affianca un secondo, costituito dalla tutela dei consumatori [Costato 2007]. Si tratta di un perno che non trova, in una prima fase, riconoscimento formale all'interno della normativa comunitaria: piuttosto, pare scorrere sotto traccia in guisa di giustificazione politica. Non sorprende, quindi, che nel momento in cui le istituzioni comunitarie hanno deciso di dotarsi di un atto che ponesse le basi sistematiche per il futuro diritto alimentare lo abbiano costruito attorno ai due baricentri ricordati.

È possibile rinvenire un riscontro specifico a quanto si scrive analizzando la base giuridica utilizzata a sostegno del reg. 178/2002¹⁷. Mentre in precedenza l'unica norma del Trattato di cui ci si avvaleva era quella relativa all'instaurazione e al funzionamento del mercato comune¹⁸, con il regolamento del 2002 le norme richiamate aumentano esponenzialmente. Oltre al richiamo all'instaurazione del mercato comune¹⁹ e alla promozione di una uniforme politica commerciale comune²⁰, principi strettamente *pro-business*, si utilizzano anche articoli che rinviano alla protezione della sanità pubblica²¹, della sicurezza, nonché della tutela dei consumatori²²: norme che testimoniano evidentemente una sensibilità *pro-consumer* più spiccata rispetto al passato.

Con il reg. 178/2002 si sono quindi gettate le basi per un approccio organico alla disciplina dei prodotti alimentari. Già la rubrica è espressiva dell'ambizioso scopo che ci si propone di raggiungere: si tratta, infatti, di un regolamento «che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare». Andando poi ad analizzare i considerando che precedono l'articolo, si coglie

¹⁷ Regolamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

¹⁸ Art. 100 del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

¹⁹ Nella nuova numerazione e formulazione, art. 95, par. 1, del Trattato istitutivo della Comunità Europea. Viene inoltre richiamato l'art. 37, relativo all'attuazione della politica agricola comune.

²⁰ Art. 133 del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

²¹ Art. 152, par. 4, lett. b), del Trattato istitutivo della Comunità Europea, che peraltro si riferisce specificamente ai settori veterinario e fitosanitario.

²² Il par. 3 dell'art. 95 del Trattato istitutivo della Comunità Europea prevede che, nei casi in cui la legislazione comunitaria tocchi le materie della sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, il legislatore debba garantire un livello di protezione elevato.

immediatamente la doppia anima cui ci siamo più volte riferiti. Il primo di essi recita: «La libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici». I due considerando successivi declinano più specificamente questa affermazione: in una logica di mercato comune in cui si voglia assicurare la sicurezza degli alimenti posti in commercio è necessario dotarsi di una cornice normativa che permetta di uniformare i requisiti richiesti. Dichiarazioni che trovano puntuale espressione negli artt. 123 e 524. Rinviano al capitolo successivo per una trattazione nel dettaglio della disciplina di cui al reg. 178/2002, in questa sede è nostra intenzione porre in esponente alcuni principi che ispirano l'intera architettura normativa in materia di sicurezza alimentare.

Primo di essi è l'approccio c.d. di filiera. Con questa espressione si intende riferirsi al fatto che la regolamentazione copre tutte le fasi di vita dell'alimento: dalla produzione, compresa la fornitura delle materie prime utilizzate, alla commercializzazione, passando per la trasformazione (o, come ci si suole spesso riferire, «dal campo alla tavola»)²³. Tale approccio nasce dalle specifiche vicende storiche, legate al c.d. morbo della mucca pazza, che hanno condizionato pesantemente i contenuti del reg. 178/2002. È qui sufficiente ricordare che proprio quell'esperienza aveva reso chiaro come non fosse possibile frazionare la disciplina sulla base né delle fasi interne ad una filiera né delle diverse filiere, ma fosse necessaria una regolamentazione trasversale e globale al tempo stesso. Ulteriore riprova di tale approccio è individuabile nell'obbligo, in capo a ciascun operatore, di garantire la rintracciabilità degli alimenti all'interno della filiera (art. 18).

Il secondo principio riguarda l'approccio «scientifico». Significativo in tal senso quanto previsto dall'art. 6, par. 1: «Ai fini del conseguimento dell'obiettivo generale di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, la

²³ Art. 1, par. 1: «Il presente regolamento costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori [...], garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno».

²⁴ Art. 5, par. 1: «La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali del commercio alimentare [...]»; art. 5, par. 2, reg. 178/2002: «La legislazione alimentare mira al conseguimento della libertà di circolazione all'interno della Comunità degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato [...]».

²⁵ Artt. 1, par. 3, e 4, par. 1.

legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio [...]». L'analisi del rischio, nelle sue tre componenti della valutazione, della gestione e dell'informazione, diviene lo strumento metodologico attraverso cui «fare» legislazione alimentare. Questo significa concretamente che qualsiasi scelta normativa che involga profili di sicurezza alimentare dovrà ora essere basata sugli elementi scientifici a disposizione²⁶ e conformarsi ad essi²⁷. Solo nei casi in cui tali elementi siano insufficienti a fornire una risposta chiara, il legislatore comunitario prevede di ricorrere al principio di precauzione (art. 7). A coronamento di un approccio che vuole, per l'appunto, essere scientifico, il reg. 178/2002 prevede l'istituzione di un'entità europea indipendente che ha quale compito quello di porre in essere una valutazione scientifica della sicurezza degli alimenti: l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (European Food Safety Authority, EFSA).

Terzo principio è quello della partecipazione e dell'informazione dei cittadini. Entrambi i termini si riferiscono alla messa a disposizione di informazioni a vantaggio dei cittadini e/o consumatori. Ma mentre il primo si riferisce ai cittadini come collettività, il secondo attiene al piano del singolo, nella sua qualità di individuo. Questa distinzione ha importanti ripercussioni. La partecipazione implica che i cittadini siano consultati circa le questioni che attengono alla sicurezza alimentare e possano esprimere la loro opinione, tipicamente tramite gli organi democraticamente eletti, sulle scelte legislative che tale sicurezza dovrebbe garantire (art. 9). Al contrario, l'informazione, poiché attiene all'individuo, ha un diverso obiettivo ed è volta a permettere al consumatore di compiere scelte consapevoli. Essa non è quindi tesa a rendere possibile un giudizio sulle scelte legislative effettuate, bensì a veder colmate quelle asimmetrie informative che non consentono al consumatore di autodeterminarsi liberamente (artt. 10 e 16).

Ultimo cardine del reg. 178/2002 è rappresentato dal principio di responsabilità. Il riferimento non è tanto, o meglio, non è solo al complesso di sanzioni (civili, penali ed amministrative) poste a carico di chi violi le norme del diritto alimentare, quanto ad un sistema di riparto degli obblighi tra i vari operatori delle filiere agroalimentari improntato, per l'appunto, ad un'ottica di responsabilità. Ogni soggetto che agisce all'interno della filiera ha obblighi che è chiamato a rispettare e di cui, nel caso non adempia, deve rispondere. Il principio di responsabilità può essere considerato come il criterio di riparto interno dei compiti che ricadono sui

diversi protagonisti delle filiere. In tale ottica l'obbligo di assicurare la salubrità degli alimenti ricade in primo luogo sugli operatori, siano questi i produttori delle materie prime o i trasformatori del prodotto finale. Ma, accanto a questi, viene introdotto un secondo soggetto, l'autorità pubblica, che ha il compito di organizzare e garantire il buon funzionamento del sistema di controlli al fine di assicurare un livello adeguato di tutela. Terzo soggetto che, seppur non espressamente nominato, è tuttavia corrispondente della salubrità degli alimenti, è il consumatore, rispetto al quale si può parlare di un principio di autoreponsabilità. Anch'egli ha un ruolo attivo, potendo influire con la propria condotta sulla sicurezza dei cibi che consuma: basti qui pensare a pratiche quali la conservazione e la cottura che dipendono anche (se non soprattutto) dal consumatore²⁸.

Il criterio di responsabilità costituisce il principio di «chiusura» rispetto al primo principio indicato, l'approccio di filiera. La responsabilità diviene ad un tempo criterio di organizzazione e sistema di sanzione di quel riparto di funzioni che è proprio dell'ottica di filiera. In tal senso pare significativo che l'ultima norma della parte del reg. 178/2002 dedicata alla legislazione alimentare in generale sia costituita dal rinvio alla disciplina della responsabilità da prodotto difettoso, anche questa una forma di responsabilità di filiera²⁹.

In realtà, come si sarà agevolmente intuito scorrendo i principi introdotti dal reg. 178/2002, è opportuno sgomberare il campo da un possibile equivoco. Nonostante il regolamento parli di legislazione alimentare, esso non si occupa di dettare criteri relativi a tutti gli ambiti che rientrano in questa definizione apparentemente ampia; al contrario, il provvedimento si occupa solo dei profili di sicurezza alimentare. Ciò non implica, per altro verso, che non si possa parlare di un diritto alimentare, atteso che il reg. 178 si occupa solo di una parte di esso. Vi sono altri regolamenti che contribuiscono a definire le linee portanti di quello che può essere ormai definito come un approccio organico alla materia. In particolare, oltre all'area della sicurezza alimentare, due sono le grandi aree rispetto alle quali possiamo individuare principi e modelli trasversali.

²⁸ È evidente che il tema dell'informazione gioca un ruolo importante nel rendere il consumatore responsabile di quello che consuma. Questo perché, al di là di quelli che, come vedremo, sono definiti nella giurisprudenza statunitense come rischi *open and obvious*, solo un consumatore informato può essere consapevole di (e quindi responsabile per) quello che consuma.

²⁹ La responsabilità da prodotto difettoso, prevista a livello europeo dalla dir. 85/374/CEE del 25 luglio 1985, non prevede, infatti, solo la responsabilità del produttore, ma anche quella del fornitore e del distributore nonché, anche se in chiave di esimente rispetto alla responsabilità delle tre figure sopra richiamate, quella del consumatore.

²⁶ Art. 6, par. 2: «La valutazione del rischio si basa sugli elementi scientifici a disposizione ed è svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente».

²⁷ Art. 6, par. 3: «La gestione del rischio tiene conto dei risultati della valutazione del rischio».

La prima concerne la qualità degli alimenti. Nonostante manchi un unico atto simile a quello in materia di sicurezza alimentare, sono stati creati una serie di regolamenti che forniscono un modello sufficientemente definito e, soprattutto, costante di tutela della qualità degli alimenti. Il baricentro di tale modello ruota attorno alla valorizzazione del legame tra prodotto e territorio, anche se poi tale legame viene declinato in modi diversi e ad esso si ricollegano diverse concezioni. Da un lato abbiamo, infatti, il territorio inteso come insieme di tradizioni e caratteristiche geomorfologiche tali da influire sulla qualità del prodotto: è questo il caso delle Specialità Tradizionali Garantite (STG), delle Denominazioni d'Origine Protetta (DOP) e delle Indicazioni Geografiche Protette (IGP), disciplinate, rispettivamente, dai regg. 509 e 510 del 2006. Rientrano in questo modello anche le indicazioni geografiche apponibili ai vini, contemplate dal reg. 479/2008, poi confluito nel reg. 1234/2007 (art. 118 *bis* e ss.). Dall'altro, la valorizzazione del territorio trova espressione in metodi di produzione che ne rispettino gli equilibri e le caratteristiche e che diano luogo, in ultima analisi, ad un «sistema di gestione sostenibile per l'agricoltura»³⁰. Ci si riferisce, in particolare, alla produzione biologica, regolata dal reg. 834/2007. L'idea per cui esiste un approccio comunitario unitario teso ad esaltare il legame tra prodotto, qualità e territorio ha trovato recentemente conferma nel *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli*³¹.

La giustificazione a sostegno di tali regolamenti è triplice: in primo luogo si richiama la necessità di tutelare i consumatori e di venire incontro a quelle che sono le crescenti richieste di alimenti di qualità; in secondo luogo, viene indicata l'esigenza di predisporre regole uniformi, presupposto imprescindibile per la creazione di un mercato unico. Infine, accanto a queste prime due specificazioni, che non costituiscono una novità rispetto a quanto già detto in materia di sicurezza alimentare, se ne aggiunge una terza costituita dal sostegno al tessuto sociale rurale. Partendo dalla considerazione per cui le aree rurali stanno subendo un progressivo fenomeno di abbandono e che questo reca con sé problemi di ordine sociale e ambientale, il legislatore comunitario ha ritenuto che la valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità potesse fornire un incentivo prezioso per arginare i fenomeni cui si faceva riferimento e, al contempo, mantenere competitiva la produzione agroalimentare europea sui mercati internazionali.

³⁰ Art. 3, lett. a), reg. 834/2007.

³¹ *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, 15 ottobre 2008, COM(2008) 641 def.

4. L'ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI

La terza area in cui è possibile individuare un approccio organico riguarda le politiche di sostegno e di coordinamento in materia di agricoltura. Si tratta, in realtà, della prima area in cui il legislatore comunitario è storicamente intervenuto al fine di conseguire l'originario obiettivo delle Comunità Europee: la creazione di un mercato unico. Problemi di sovrapproduzione e di controllo dei prezzi avevano spinto le autorità comunitarie ad attuare politiche di coordinamento produttivo tra i vari paesi membri attraverso una congerie di strumenti diversi, tra cui i sistemi di sostegno economico e il contingentamento delle quote di produzione. Era così nata la Politica Agricola Comune (PAC). Gli atti normativi emanati dalle istituzioni comunitarie erano, tuttavia, frammentari, suddivisi per settori di produzione ed espressione di quella visione in termini di legislazione alimentare che abbiamo prima ricordato. Si avevano così tante OCM (l'acronimo sta per Organizzazione Comune del Mercato) quanti erano i settori in cui si interveniva.

Le OCM nascono con la Conferenza di Stresa del 1960 e tra il 1962 e il 1970 vengono create 21 OCM diverse per tipo o classe di prodotto: gli esempi spaziano dallo zucchero al riso, dalle carni suine alle uova, dal pollame alle banane, dal latte alle carni bovine, al settore vitivinicolo. Ad ogni OCM corrispondeva un regolamento istitutivo, il quale, a sua volta, dava luogo a uno o più regolamenti attuativi: tali regolamenti erano in larga misura simili, a livello sia di struttura sia di contenuti.

Partendo dalla frammentarietà e ridondanza delle norme contenute nei regolamenti istitutivi delle varie OCM, a far data dal 2003 la Commissione Europea ha intrapreso un'opera di sistematizzazione e semplificazione, che ha in realtà riguardato la PAC più in generale. Così, si è per esempio provveduto a creare un regime unico di versamenti a titolo di sostegno diretto al settore agricolo, non più ancorati alla produzione. Prima di tale data, infatti, anche il sistema dei sostegni diretti era differenziato a seconda del tipo di prodotto considerato e, soprattutto, era legato ai quantitativi prodotti, scelta che generava incentivi perversi a sovrapprodurre.

Nel 2007 il Consiglio ha deciso di procedere ad un riordino della normativa esistente, emanando un nuovo regolamento, il reg. 1234/2007, significativamente intitolato «regolamento unico OCM»³² [Costato 2009]. Prendendo atto che

³² Reg. (CE) 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

7. IL LEGAME TRA CULTURE LOCALI E DIRITTO ALIMENTARE

Il riferimento alla dimensione culturale ci offre il destro per affrontare un altro tema di grande interesse per lo studioso di diritto alimentare. Il riferimento è al rapporto intercorrente tra culture locali e regole del cibo: in altri termini tra la dimensione giuridica e il *terroir* all'interno del quale le norme vengono ad esistenza e trovano applicazione. Rapporto complesso che non si può qui che abbozzare per evidenti limiti di spazio.

Quali le tracce che le culture locali lasciano sulla regolamentazione in campo alimentare? Possono essere offerti diversi esempi al riguardo. Il più immediato pertiene alla tutela delle indicazioni geografiche. Qui il legame tra *terroir*, prodotto e diritto trova la sua massima visibilità e costituisce, anzi, la ragione giustificativa preminente alla base della protezione concessa. Estensione e forza della tutela dipendono dalla ricchezza del patrimonio gastronomico, ma anche dall'intensità con cui viene percepita la minaccia a tale patrimonio ad opera di svariati fattori, tra cui la presenza di produttori concorrenti stranieri che sfruttano la notorietà del patrimonio gastronomico locale, i timori per una omogeneizzazione culturale dettata dalla globalizzazione, la paura di abbandonare modelli socioeconomici legati alle produzioni tipiche.

La protezione delle indicazioni geografiche non è l'unico settore in cui le specificità culturali locali sono in grado di imprimere il proprio carattere sulle regole giuridiche. Un altro campo riguarda la sicurezza alimentare. L'analisi comparata di molte norme che regolano il rischio alimentare evidenzia come queste siano più o meno stringenti in dipendenza dell'intensità con cui il rischio viene percepito, anche in termini culturali [Douglas e Wildavsky 1982; Ferrari 2009a]. La percezione culturale del rischio è legata ai valori che caratterizzano una certa cultura o, *rectius*, ai valori che sono a loro volta percepiti come irrinunciabili per l'identità di una comunità: se il rischio viene ritenuto in grado di porre in pericolo tali valori, esso verrà deformato, magnificandolo.

L'ingresso di considerazioni locali all'interno di valutazioni giuridiche concernenti la sicurezza degli elementi emerge non solo da una lettura comparatistica delle singole esperienze nazionali, ma anche da specifiche norme che consentono di tenere in considerazione nelle scelte regolative la dimensione municipale. Un esempio in tal senso è offerto dal reg. 852/2004, che disciplina l'igiene dei prodotti alimentari⁵⁰. L'art. 13, par. 3, prevede che gli stati membri possano mo-

dificare le disposizioni contenute negli allegati del regolamento, i quali fissano le specifiche regole tese a garantire la salubrità degli alimenti, al fine di preservare metodi tradizionali di produzione, trasformazione o commercializzazione degli alimenti. In tal modo, si consentono deroghe ai severi standard di igiene previsti dal reg. 852/2004 se questo risulta necessario per garantire la sopravvivenza di tradizioni gastronomiche altrimenti destinate a venir meno⁵¹.

Fino ad ora si sono presentati esempi in cui le culture locali sono radicate in uno spazio geografico ben definito. Ma in un tempo in cui le informazioni circolano velocemente, in cui è possibile consumare prodotti che provengono da regioni molto lontane da quelle ove si vive, in cui le persone viaggiano liberamente è lecito chiedersi se non sia opportuno riconsiderare, ampliandone i confini, la stessa nozione di cultura locale. È soprattutto l'aggettivo «locale» quello che pare più bisognoso di rivisitazioni: cos'è oggi locale? Esistono culture non radicate in un territorio? Esistono comunità metageografiche? La risposta è affermativa e, per molti versi, talmente evidente da non dover essere neppure giustificata. Anche nel campo alimentare si assiste ad una proliferazione di comunità di consumo che condividono gusti, interessi, valori e che non sono incardinate in una dimensione spaziale comune. Nonostante ciò, il diritto alimentare interviene ugualmente a tutelare quelli che sono i valori che accomunano i componenti di tali gruppi. Per esempio, il reg. 834/2007⁵², che disciplina i prodotti biologici, tutela valori (rispetto dell'ambiente, sviluppo sostenibile, sicurezza dei prodotti ecc.) sentiti come caratterizzanti da quel gruppo di consumatori che prediligono prodotti biologici e che sono disseminati nei luoghi più diversi.

Dagli esempi che si sono offerti possiamo provare a ricavare alcune considerazioni di ordine più generale. L'utilizzo che abbiamo fatto del termine «cultura» ha evocato a più riprese l'idea di valori: ed è proprio rifacendosi ai valori che è forse possibile comprendere meglio la relazione esistente tra diritto alimentare e culture locali. Il diritto è spesso chiamato a fornire risposte in termini di tutela dei valori, connessi alla produzione e consumo di alimenti, che vengono percepiti come in pericolo a fronte dei cambiamenti sociali e/o economici che si osservano. Che questo tipo di dinamica emerga in modo più chiaro nel campo del diritto alimentare che in altre branche del diritto non è un

⁵¹ Una disposizione simile a quella di cui al reg. 852/2004 è contenuta nell'art. 10, par. 3, del reg. (CE) 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale.

⁵² Reg. (CE) 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici.

⁵⁰ Reg. (CE) 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari.

caso. Il cibo ha un importante sostrato culturale che trova espressione negli usi, pratiche di consumo e significati che gli vengono associati [Montanari 2004].

Peraltro si deve rifuggire un eccessivo semplicismo che induca a ritenere che il diritto costituisca una reazione meccanica volta a proteggere un certo assetto culturale ritenuto, più o meno giustificatamente⁵³, minacciato e dotato dei caratteri dell'oggettività e della perpetuità. Il rapporto tra culture locali e diritto alimentare è, al contrario, caratterizzato da un elevato grado di complessità: complessità che deriva in primo luogo dalla sua intrinseca dinamicità. Diritto e cultura, e soprattutto quest'ultima, sono elementi in continua trasformazione: non abbiamo un nucleo di valori, etichettabile come cultura, che sia stabile e immutabile; così come non abbiamo *una* cultura, bensì più culture che insistono all'interno dello stesso territorio e che possono essere in competizione tra loro. In aggiunta a ciò, le culture non solo entrano in competizione, ma si influenzano vicendevolmente, prendendo reciprocamente a prestito concetti, strumenti e innovazioni.

In secondo luogo, anche quando si prende a riferimento una cultura, questa non costituisce un insieme di valori coerenti tra di loro: all'interno dello stesso gruppo, ma spesso anche all'interno dello stesso individuo, possono convivere valori antitetici. Infine, non esiste una cultura «la fuori»: così come si ha una percezione del rischio, si ha anche una percezione della cultura, o meglio dei valori che si ritiene dovrebbero caratterizzare un certo gruppo o società. Ciò significa che la cultura rappresenta spesso una visione ideale di una comunità e dei valori che dovrebbero ispirarla.

⁵³ Non si deve dimenticare che realtà e percezione non necessariamente collimano: ciò che può essere percepito come un rischio particolarmente serio potrebbe di fatto essere, da un punto di vista della sua frequenza statistica o delle sue conseguenze, non così temibile. La stessa percezione del rischio può essere facilmente manipolata, indirizzando nella direzione voluta da parte di gruppi portatori di interessi [Ferrari 2009a]. Per esemplificare: il rifiuto, che trova espressione anche a livello normativo europeo, di utilizzare gli ormoni della crescita nell'allevamento degli animali bovini può essere spiegato tanto in termini di percezione culturale del rischio «ormoni» (legato ad un rigetto socio-antropologico dell'utilizzo massiccio della tecnologia nella produzione di alimenti), quanto guardando alla contrapposizione tra produttori europei e statunitensi e al ritardo dei primi nell'applicazione di questa tecnologia. In quest'ottica, il rifiuto di utilizzare gli ormoni della crescita costituirebbe una misura protezionistica volta a tutelare gli allevatori europei a fronte della concorrenza rappresentata dall'importazione di carne statunitense trattata con tali ormoni: produttori europei che avrebbero manipolato il rischio «ormoni», facendolo percepire più minaccioso di quanto in realtà sia, proprio al fine di proteggere i propri interessi economici.

I limiti che una lettura strettamente culturale del diritto alimentare presenta non invalidano quanto si è scritto poco sopra. Pur con le cautele dettate dalle difficoltà che si sono segnalate, un'analisi del dato normativo che tenga in debita considerazione il sostrato culturale costituisce un arricchimento nella comprensione delle regole giuridiche, che supera la dimensione tecnico formale di queste ultime, essendo in grado di guardare al contesto in cui esse operano. Contesto al di fuori del quale lo studio del diritto alimentare rischia di divenire arido e miope.