

## La materia “alimentazione”

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La ripartizione delle competenze tra Stato e regioni e la materia “alimentazione”. - 3. La competenza della Comunità Europea. - 4. La materia “alimentazione” nelle pronunce della Corte Costituzionale. - 5. La legislazione regionale in materia. - 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Con il termine “alimentazione” si è soliti fare riferimento ad un metodo, una procedura o comunque un modo di fornitura di elementi e sostanze indispensabili per il nutrimento dell’uomo; un metodo sul quale l’intervento del legislatore risponde solitamente all’esigenza di assicurare due obiettivi: l’approvvigionamento e la sufficienza nutrizionale, da un lato, e la salubrità e la qualità dei prodotti all’uopo destinati, dall’altro. Questo duplice obiettivo, rappresentativo rispettivamente della nota bipartizione tra *food security* e *food safety* della *food law* dei sistemi anglosassoni<sup>1</sup>, interessa ed è proprio dell’intera filiera alimentare, riguardando sia la produzione primaria e secondaria degli alimenti, sia l’immissione in commercio e la distribuzione dei relativi prodotti, sia la fase dell’acquisto e dell’ingestione di essi da parte dei consumatori, esprimendosi in leggi, regole e disposizioni anche amministrative volte «ad individuare, rappresentare... e regolare, l’origine del produrre (l’agricoltura), il percorso di filiera (l’industria alimentare) ed il [relativo] risultato (il prodotto alimentare e la sua immissione al consumo)»<sup>2</sup>, giungendo finanche ad interessare, nella sua seconda componente della *food safety*, il momento successivo, a consumazione avvenuta, della vita stessa del consumatore e anche delle possibili conseguenze a medio e lungo termine.

Il termine “alimentazione”, quindi, si traduce nei sistemi giuridici in una disciplina riguardante una pluralità di attività e materie oggetto di ambiti autonomi e distinti, caratterizzandosi per una trasversalità negli effetti e nella collocazione.

Nel sistema costituzionale italiano, in cui il termine “alimentazione” è stato utilizzato per definire, nel riparto delle competenze tra Stato e regioni, una materia concorrente, il carattere trasversale della disciplina rende difficile individuarne i confini e fissarne i limiti, trovandosi essi il più delle volte assorbiti, lungo la filiera alimentare, da altre materie, alcune di competenza esclusiva delle regioni (quali “agricoltura”<sup>3</sup>, “industria” e “commercio”), altre di competenza esclusiva dello Stato

---

<sup>1</sup> Così GERMANÒ, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, p. 18. Sui concetti di *food safety* e *food security* v. BORGHI, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in ROOK BASILE, MASSART e GERMANÒ (a cura di), *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare. Volume I*, atti del VII° Congresso mondiale di Diritto agrario dell’Umu in memoria di Louis Lorvellec svoltosi in Pisa-Siena il 5-9 novembre 2002, Milano, 2003, p. 449.

<sup>2</sup> ALBISINNI, voce: *Sistema agroalimentare*, in *IV dig., disc. priv.*, 2003.

<sup>3</sup> JANNARELLI, *L’agricoltura tra materia e funzione: contributo all’analisi del nuovo art. 117 Cost.*, in GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell’agricoltura nel nuovo titolo V della costituzione*, atti dell’incontro di studio dell’Idaic, Firenze 13 aprile 2002, Milano, 2003, p. 67; COSTATO, *L’agricoltura secondo il nuovo art. 117 Cost.*, *ivi*, p. 133; *Id.*, *Articolo 117 cost., corte costituzionale e «materia»*

(quale la “tutela della concorrenza”<sup>4</sup>, la “politica estera” nazionale per la cooperazione internazionale<sup>5</sup> e, per la componente della *food security*, la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”), altre da materie ugualmente concorrenti (come la “tutela della salute” e il “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”).

A sette anni dalla “riallocazione copernicana” delle competenze legislative nella Repubblica italiana<sup>6</sup> che ha dato origine, in forza della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, all’attuale assetto costituzionale, pertanto, una valutazione dell’esercizio legislativo regionale nella materia “alimentazione” appare opportuna, premessa una breve ricostruzione dei termini per l’esercizio di siffatta competenza.

## **2. La ripartizione delle competenze tra Stato e regioni e la materia “alimentazione”**

Con la legge costituzionale n. 3/2001, si è assistito ad un rovesciamento del previgente criterio di ripartizione della potestà legislativa fra Stato e regioni; per cui se prima l’art. 117 Cost. si limitava ad indicare le sole materie in cui la regione poteva legiferare in regime concorrente, riservando in via residuale allo Stato tutte quelle materie non espressamente indicate in tale articolo, ora, al contrario, si indicano solo le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato e quelle di potestà legislativa concorrente Stato-regioni, riservando alle regioni la potestà legislativa esclusiva su tutto quanto non espressamente menzionato nel nuovo articolo 117. Quindi, oltre alle materie in cui lo Stato mantiene la legislazione esclusiva e alle materie di competenza concorrente Stato-regioni, tutte espressamente elencate nei commi 2 e 3 di tale articolo, vi è un elenco c.d. “silenzioso” di materie di competenza esclusiva delle regioni su cui allo Stato è inibito ogni intervento<sup>7</sup>. In sostanza, quindi, con la riforma del 2001 si è assistito alla delimitazione espressa delle competenze statali, aumentando il numero delle materie concorrenti, e prevedendo un nuovo gruppo di materie di competenze regionali esclusive.

A tale rigorosa strutturazione, apparentemente rigida e non aperta a intrusioni legislative di livelli diversi, il Giudice delle leggi e la dottrina, in assenza di interventi

---

agricola, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 223; PASSAGLIA, *La ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in ordine alla disciplina degli organismi geneticamente modificati: un presente incerto, un futuro da definire*, in GOLDONI e SIRSI, (a cura di), *Regole dell’agricoltura, regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Pisa, 2005, p. 221; GERMANÒ, *Agricoltura e pesca*, in CORSO e LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006; CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006; COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, p. 23.

<sup>4</sup> Anche se solo nella sua destinazione ad obiettivi macroeconomici: Corte Cost. 1° giugno 2004, n. 162, in <http://www.giurcost.org>.

<sup>5</sup> In questo senso Corte Cost. 1° giugno 2006, n. 211, in <http://www.giurcost.org>.

<sup>6</sup> Così ADORNATO, *La difficile transizione della («materia») agricoltura*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, p. 482. In argomento, oltre tale lavoro, tra i numerosissimi contributi dottrinari sul nuovo Titolo V, v. i vari saggi pubblicati sulla rivista *Le Regioni* dal 2001 ad oggi, nonché i volumi: CHIEFFI, *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, 2001; GROPPI e OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica della Costituzione*, Torino, 2001; CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; BETTINELLI e RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004; D’ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, 2005; MUSOLINO, *I rapporti stato-regioni nel nuovo titolo V° alla luce dell’interpretazione della Corte Costituzionale*, Milano, 2007; nonché i numerosi contributi disponibili on-line nei siti web <http://www.lexitalia.it>, <http://www.forumcostituzionale.it>, <http://www.unife.it/forumcostituzionale> e <http://www.federalismi.it> (da ultimo visitati il 18 maggio 2008).

<sup>7</sup> GERMANÒ, *La “materia” agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 117.

espressi del legislatore, hanno posto rimedio incidendo sulla stessa essenza di siffatta ripartizione, riconoscendo: da un lato, acconto a materie-oggetto, ossia proprie di qualcosa di tangibile, l'esistenza di materie-scopo, che si riferiscono a rapporti, attività, interessi, istituti giuridici, ecc., che come tali sono idonee ad investire ambiti di materie diverse, presentandosi come vere e proprie competenze trasversali<sup>8</sup>; dall'altro lato, l'efficacia generalizzata, per ogni materia, della sussidiarietà amministrativa-regolamentare-legislativa dello Stato sulle regioni<sup>9</sup>.

Per cui la scelta di dove allocare le competenze non sembra più una questione unicamente relativa al riparto statico delle materie, bensì la conseguenza di una scelta basata su confini flessibili di livelli di potere differenti, dove tutti i livelli sono astrattamente competenti ed in grado di intervenire in una materia, ma, in concreto, il singolo livello è scelto, ora privilegiando un policentrismo decentrato in risposta ad istanze locali, ora privilegiando il livello nazionale che solo potrebbe adeguatamente soddisfare un valore ultralocale in gioco<sup>10</sup>. Con la conseguenza che non è esclusa a priori la possibilità che il legislatore nazionale possa legittimamente attrarre a livello centrale determinate funzioni proprie di materie affidate alle competenze legislative concorrenti od esclusive delle regioni, ma ciò solo nel rispetto dei principi della sussidiarietà, anche inversa, della differenziazione e dell'adeguatezza<sup>11</sup>, ed unicamente nel caso in cui la «valutazione dell'interesse pubblico sottostante... sia proporzionata e non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio di costituzionalità»<sup>12</sup> e, solo nel caso in cui, i provvedimenti che ne derivano siano volti comunque a dettare «una disciplina... idonea alla regolazione delle suddette funzioni e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine»<sup>13</sup>.

L'attuale assetto del sistema delle fonti nella ripartizione delle competenze, quindi, non è un sistema rigido e vincolante l'intero assetto ordinamentale con conformazione gerarchica e dualista, bensì un sistema in cui gli interessi nazionali e le esigenze unitarie della Repubblica possono dar corpo a regole flessibili di ripartizione in grado di attribuire competenze superiori a scapito delle prerogative locali, quando è necessaria, adeguata e condivisa, tra gli enti legislativi in gioco (frutto di una leale cooperazione tra essi), una gestione unitaria della materia<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> GERMANÒ, *ult.op.cit.*

<sup>9</sup> Cfr. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in <http://www.astridonline.it>; VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, p. 587; nonché v. *infra* la bibliografia citata alla nota 12.

<sup>10</sup> MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2003, numero 12, p. 5.

<sup>11</sup> Su cui, anche per ricchi riferimenti bibliografici, v. TRAPÈ, *commento all'art. 13*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 650.

<sup>12</sup> Corte Cost. 1° ottobre 2003, n. 303, in <http://www.giurcost.org> (sito web visitato, per questo documento, da ultimo il 16 maggio 2006), su cui, per il notevole valore riformatorio della decisione e le possibili conseguenze applicative, v.: ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003; CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 2003; D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *ivi*; DI PAOLA, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303*, in <http://www.lexitalia.it>, 2003; RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 2003; BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004.

<sup>13</sup> La c.d. "chiamata in sussidiarietà" di cui alla sentenza della Corte Cost. 13 gennaio 2004, n. 6, in <http://www.giurcost.org> (sito web visitato, per questo documento, da ultimo il 16 maggio 2006), su cui v.: AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 2004; CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, *ivi*.

<sup>14</sup> BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 365; D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in ROLLA (a cura di), *La*

Ebbene, in tema di “alimentazione” la carta costituzionale attribuisce a Stato e regioni una competenza legislativa concorrente, nel senso che le seconde sono chiamate ad emanare discipline di settore nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal primo. In questo caso, quindi, il regime della competenza concorrente ripropone il vecchio modello legislativo costituzionale che riconosceva alle regioni una competenza da esercitare nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e sempre che non vi fosse contrasto con l’interesse nazionale e con quello delle altre regioni.

Nella nuova formulazione, sparito il criterio dell’interesse nazionale a favore di una “quasi” equiparazione tra Stato e regioni nell’esercizio del potere, per le materie concorrenti rimane solo il limite dei principi fondamentali, oltre naturalmente al rispetto della Costituzione e dei vincoli dell’ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. L’esercizio di tale potestà legislativa nella materia “alimentazione”, quindi, passa attraverso la ricerca di un equilibrio tra legislazioni di principio e di dettaglio, dove le seconde debbono «conformarsi ai criteri generali ai quali si ispira la disciplina statale in una determinata materia e che di questa e dei relativi istituti sono espressione caratteristica»<sup>15</sup>.

Lo Stato pertanto è chiamato ad emanare leggi quadro di architettura di settore, per garantire una armonia unitaria nelle discipline alimentari locali che le regioni sono tenute a disegnare all’interno dello schema predisposto a livello nazionale.

Senonché, sulle due componenti della *food security* e della *food safety* il Parlamento non ha emanato alcuna legge quadro, né il Governo ha predisposto a riguardo alcun provvedimento di ricognizione dei principi di riferimento ai sensi della legge La Loggia<sup>16</sup>. Allo stato, pertanto, mancherebbe una disciplina nazionale organica all’interno della quale le singole regioni possono esercitare il proprio potere normativo, essendo invece la materia disciplinata da semplici normative di settore, inorganiche espressioni di norme sanzionatorie e repressive ad applicazione verticale e limitate a singole fasi di una intera filiera<sup>17</sup>.

La mancanza di una legge cornice *ad hoc*, però, non impedisce e non ha impedito alle regioni di esercitare la propria potestà legislativa in materia, essendo stata riconosciuta la possibilità di desumere quei principi fondamentali guida dell’operato regionale, dall’ordinamento statale tutto e dalle leggi vigenti o, in assenza di precetti e principi, addirittura dalla stessa Carta costituzionale<sup>18</sup>. Siffatti principi, elementi guida

---

*definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Atti del Convegno dell’Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 maggio 2002, Torino, 2003, p. 149; ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003; nonché la bibliografia richiamata *supra*.

<sup>15</sup> In tal senso Corte Cost. 29 aprile 1982, n. 83, in *Giur. cost.*, 1982, I, p. 738.

<sup>16</sup> Ed invero, dopo aver previsto che nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le regioni possano esercitare la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali quelli desumibili dalle leggi statali vigenti, la legge la Loggia (legge 5 giugno 2003 n. 131, contenente le “*disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*”) ha delegato il Governo affinché emanasse, entro un anno dalla sua entrata in vigore e in attesa di leggi parlamentari specifiche, uno o più decreti legislativi aventi per oggetto la “ricognizione” dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, per le materie previste dall’art. 117 comma 3. Indipendentemente dal risultato, dagli effetti e dalla condivisione del lavoro svolto dal Governo in attuazione di siffatta delega, pochi sono stati i provvedimenti emanati e, comunque, non in materia “alimentare”. Per un’analisi della legge v. CAVALERI e LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia” (l. 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004; per un esame dei risultati del Governo al riguardo, invece, v. FERRARA, *L’attuazione della riforma*, in AA.VV., *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, p. 37.

<sup>17</sup> COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2007.

<sup>18</sup> Corte Cost. 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012. Non unanime al riguardo la dottrina, che si è interrogata sulla possibilità di desumere principi fondamentali anche da leggi adottate in precedenza all’entrata in vigore della legge di revisione costituzionale ovvero unicamente da leggi dello Stato successive. Se da un lato vi è chi si mostra favorevole riguardo alla possibilità di desumere principi fondamentali dalle leggi pregresse, altri si oppongono soprattutto in riferimento a materie di nuovo impianto, che andrebbero individuate dal legislatore con il varo di specifiche leggi quadro.

dell'operare legislativo, poi, non devono corrispondere senz'altro alla lettera degli articolati normativi da cui sono desunti, dovendo viceversa esserne l'essenza, specie riguardo ad una materia come la "alimentazione", in accentuata evoluzione<sup>19</sup>, senza aprioristiche petizioni di principio, ma con una lettura specifica della realtà normativa di riferimento e delle esigenze del caso concreto<sup>20</sup>.

L'interprete, quindi, sarebbe chiamato a desumere i contorni e l'essenza della disciplina alimentare dall'ordinamento statale in vigore, per fissare in materia i confini e le linee guida dell'intervento normativo regionale; sennonché se lo Stato non ha provveduto ad emanare alcuna normativa quadro in materia, vi ha pensato la Comunità Europea, intervenendo con effetti sul ruolo stesso dello Stato in materia e sull'esercizio del potere legislativo delle regioni.

### 3. La competenza della Comunità Europea

Nella materia alimentazione, materia presente nella sua componente della *food safety* nell'elenco delle competenze dell'Unione Europea in forza della lettura interpretativa degli artt. 152 e 153 Tratt. (rispettivamente, sulla tutela della salute e sulla tutela del consumatore), la Comunità ha competenza concorrente<sup>21</sup> e pertanto, in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 Tratt., essa interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri o possono, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

Senonché, la competenza concorrente che ne deriva consente un intervento degli Stati membri solo ove e fino a quanto la Comunità non interviene, in quanto a seguito del suo interessamento con provvedimenti ad applicazione generale, il diritto comunitario prevale sui diritti nazionali<sup>22</sup> e ai legislatori dei Paesi membri è inibita la possibilità di emanare discipline diverse o contrastanti con la normativa europea, come è inibita la possibilità di interpretare l'efficacia applicativa delle relative norme<sup>23</sup>. Gli Stati possono solo recepire i provvedimenti così emanati secondo le indicazioni del legislatore europeo e nei limiti del suo interprete: la Corte di giustizia.

Ebbene, in materia "alimentazione", il 28 gennaio 2002 la Comunità ha emanato il regolamento n. 178/2002 che «*stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, che istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e che fissa le procedure di intervento nel campo della sicurezza alimentare*»<sup>24</sup>.

---

Infine, vi è chi ha sostenuto l'opportunità di elaborare, a fronte del nuovo elenco di materie rientranti nelle potestà concorrente, ulteriori principi fondamentali. Senonché, negare la possibilità di desumere i principi fondamentali dalla legislazione vigente significherebbe determinare un blocco legislativo non sostenibile. Per una ricostruzione delle diverse posizioni e per riferimenti bibliografici al riguardo, v. PORPORATO, *La tutela del diritto alla salute nel riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 759.

<sup>19</sup> Corte Cost. 1° giugno 2004, n. 162, in *Foro amm. CDS*, 2004, p. 1559.

<sup>20</sup> Corte Cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4. In argomento v. anche CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, II, p. 1225; TOSI, *La Legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, *ivi*, p. 1237.

<sup>21</sup> GERMANO, *Corso di diritto agroalimentare*, cit., p. 24.

<sup>22</sup> cfr. le sentenze della Corte costituzionale italiana 8 giugno 1984, n. 170, 23 aprile 1985, n. 113, 21 aprile 1989, n. 232 e 11 luglio 1989, n. 389 tutte disponibili in <http://www.giurcost.org>.

<sup>23</sup> Corte giust. 15 giugno 2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, *ARCO Chemie Nederland*, in <http://www.europa.eu>, punti 39 e 40.

<sup>24</sup> Il reg. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio è stato pubblicato nella GUCE L31 del 1° febbraio 2002. In generale, sulla disciplina di cui al regolamento indicato, la bibliografia è ormai vasta, ma riteniamo comunque opportuno richiamare, oltre l'intera opera di commento curata dall'Idaic (*La sicurezza alimentare nell'Unione europea: commento al Reg. n. 178/02/CE, le Nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 114), tra i contributi degli ultimi anni v.: ADORNATO, *Sicurezza alimentare e Autorità indipendenti*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, n. 3, p. 227; ALBISINNI, *Luoghi e regole*

Un provvedimento che dà attuazione a quella politica di intervento e regolamentazione che la Commissione ha immaginato e spiegato nel libro verde sui principi generali della legislazione alimentare del 1997<sup>25</sup> e nel libro bianco sulla sicurezza alimentare del 2000<sup>26</sup>, e che rappresenta l'approdo di un percorso tortuoso, fatto di normative disomogenee e ad applicazione verticale, prive di direttrici uniche.

In 65 articoli e 66 considerando, infatti, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno assunto a base del loro intervento un obiettivo che è sintesi di tre fondamentali della Comunità europea<sup>27</sup>, risolvendosi il provvedimento in una strutturazione integrata di regole nel settore alimentare che codificano principi ad applicazione orizzontale di governo dell'intera catena alimentare di ogni prodotto, comprendente la produzione, la trasformazione e la distribuzione presso il consumatore finale<sup>28</sup>, per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, assicurando, al contempo, l'efficace funzionamento del mercato<sup>29</sup>.

La sicurezza del consumatore e la sua integrale tutela rappresentano il punto di riferimento intorno al quale ruota l'intera struttura del regolamento<sup>30</sup>. In questo senso, quindi, «il reg. 178/02 costituisce il coronamento di un processo di progressivo intervento pubblico per assicurare una migliore protezione della salute del consumatore, una conoscenza più approfondita di quanto contenuto nei cibi ed un tentativo di stabilire regole relative alla precauzione da adottare nella produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari»<sup>31</sup>.

Con la sua dichiarata pretesa di tipo sistematico, che vuole, tra l'altro «che i successivi atti concernenti le regole attinenti gli alimenti siano adottati rispettando i principi che esso stesso detta» e che «la precedente normativa - anche quella interna - debba essere interpretata sulla base dei detti principi»<sup>32</sup>, siffatto regolamento esautora

---

*del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 201; COSTATO, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare. Un percorso ricostruttivo*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, n. 3, p. 119; JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistematico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 5; ADORNATO, *La sicurezza alimentare tra mercato unico e diritto comune europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 761; ALBISINNI, *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, *ivi*, p. 565; COSTATO, *Una ricognizione sui principi fondanti del diritto alimentare*, *ivi*, p. 203; GERMANÒ e ROOK BASILE, *La sicurezza dei prodotti alimentari*, in GERMANÒ e ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 223; JANNARELLI, *Legislazioni agro-alimentari extraeuropee e adeguamenti agli obblighi Wto*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 3; si richiamano anche gli atti del convegno *Sicurezza alimentare e nuovi diritti* del 26 ottobre 2005, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2005, p. 333; COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2007; GERMANÒ, *Corso di diritto agroalimentare*, Padova, 2007.

<sup>25</sup> COM (97) 176 def., disponibile in <http://www.europa.eu.it> (sito web visitato il 10 dicembre 2002).

<sup>26</sup> COM (1999) 719 def., *ivi*. Per approfondimenti sul contesto in cui si è introdotto il reg. n. 178/2002 v. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2007.

<sup>27</sup> Ossia: la libera circolazione dei beni, il diritto di tutti i consumatori di scegliere il tipo e la quantità di cibo da consumare, e l'elevato livello di tutela della salute dei cittadini. In generale sui fondamenti della Comunità europea v. BALLARINO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2001; POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2002; TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005; GAJA, *Introduzione al diritto europeo*, Bari-Roma, 2007.

<sup>28</sup> COSTATO, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in ROOK BASILE e GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura ed alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, atti del convegno Idaic in onore di "Gian Gastone Bolla", Milano, 2003, p. 315.

<sup>29</sup> Art. 1 del regolamento. Sulla nascita del diritto alimentare, in particolare nell'ottica di un consolidamento dei suoi principi fondamentali "tra i quali emerge quello primario consistente nella protezione del consumatore", COSTATO, *Principi del diritto alimentare*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, p. 345.

<sup>30</sup> JANNARELLI, *Dal prodotto agricolo all'alimento: la globalizzazione del sistema agro-alimentare ed il diritto agrario*, in ROOK BASILE, MASSART e GERMANÒ (a cura di), *Prodotti agricolo e sicurezza alimentare. Volume I*, cit., p. 175.

<sup>31</sup> Così COSTATO, *Principi del diritto alimentare*, cit., p. 348. Sulla sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari v. anche DI MARTINO, *La tutela dei consumatori: sulla sicurezza e qualità dei prodotti, anche alimentari*, in *Scritti in memoria di Giovanni Cattaneo*, Milano, 2002, p. 542.

<sup>32</sup> COSTATO, *Dalla Pac al diritto alimentare europeo*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2005, p. 265, in cui si rinvia a SGARBANTI, *Commento all'art. 4*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare*

il compito del legislatore statale nella fissazione dei principi in materia, ed offre direttamente alle regioni il quadro normativo nell'attuazione della disciplina<sup>33</sup>.

Ugualmente, poi, simile esautorazione si è avuta anche in riferimento a quel ambito comune tra le materie "alimentazione" e "tutela della salute" in cui il legislatore comunitario è intervenuto con il c.d. "pacchetto igiene" dei regolamenti 29 aprile 2004, nn. 852/2004, 853/2004 e 854/2004, ovvero anche nella parte della materia "alimentazione" relativa al commercio in cui la Comunità, peraltro competente in via esclusiva sul funzionamento del mercato, ha emanato regolamenti e direttive sulla presentazione e l'etichettatura degli alimenti<sup>34</sup>, sull'uso dei toponimi<sup>35</sup>, sugli approvvigionamenti, etc., ambiti in cui lo Stato sembrerebbe non avere compiti, desumendosi i principi della materia direttamente dalla normativa comunitaria e dovendo le regioni guardare ad essi nell'implementazione della disciplina unica.

#### 4. La materia "alimentazione" nelle pronunce della Corte Costituzionale

Sulla materia "alimentazione" la Corte Costituzionale non si è ancora pronunciata in modo diretto, anche se non mancano sentenze di interesse e ragionamenti e petizioni di principio che aiutano a delineare i confini della materia, ma tutte evidenziano un dato: la "alimentazione" in sé, non è considerata.

Ciò a cui si è assistito nelle sentenze della Corte Costituzionale dal 2001 ad oggi, infatti, è a grandi linee, una attrazione della materia in esame, ora alla materia "tutela della salute", quando di interesse nel caso concreto vi sono aspetti di *food safety*, ora a quelle del "commercio", della "agricoltura", della "tutela della concorrenza", ecc., quando è la *food security* che viene ad essere interessata.

Così, sono espressioni del primo caso le varie sentenze in materia di preparazione di alimenti, in cui sia le leggi sotto esame, sia i motivi di impugnazione, sia il ragionamento della stessa Corte, si incentrano su regole e principi della materia "tutela della salute", non facendo mai cenno alla materia "alimentazione" se non come argomento residuale<sup>36</sup>; od ancora la sentenza 12 ottobre 2007, n. 339<sup>37</sup> sulla legge quadro in materia di agriturismo, legge 20 febbraio 2006, n. 96<sup>38</sup>, in cui, analizzando due disposizioni "tipo" della disciplina alimentare, si dichiara l'incostituzionalità del comma 4 dell'art. 5 («nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica») sostenendo che la disposizione fisserebbe «in modo puntuale la disciplina applicabile in materia di tutela della salute... si che non residu[erebbe] alcuno spazio normativo

nell'Unione europea, cit., p. 188.

<sup>33</sup> GERMANÒ, *Corso di diritto agroalimentare*, cit., p. 26. Lo Stato relegato a mero osservatore nell'applicazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni è conseguenza dell'applicazione dei commi 3 e 5 dell'art. 117 Cost., per cui se lo Stato nelle materie di competenza concorrente ha solo il potere di determinare i principi fondamentali e questi nella materia "alimentazione" sono determinati – nei limiti di seguito indicati nel testo – dalla Comunità Europea, allo Stato non rimane che osservare e verificare che le regioni esercitino la potestà legislativa di dettaglio nel rispetto di tali principi e senza ritardi.

<sup>34</sup> Direttiva 20 marzo 2000, n. 2000/13, su cui v. ALBISINNI, *L'informazione del consumatore e la tutela della salute*, in COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 633 e DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005.

<sup>35</sup> Regolamento 20 marzo 2006, n. 510/2006, su cui da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, v. GERMANÒ e ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2008.

<sup>36</sup> Si tratta in particolare, della sentenza 1° giugno 2004, n. 162 (in *Giur. cost.*, 2004) con ad oggetto regole regionali per i controlli periodici di coloro che operano a contatto con i cibi, della sentenza 10 marzo 2005, n. 95 (ivi 2005) specifica riguardo il libretto di idoneità sanitaria per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti e della sentenza 28 dicembre 2005, n. 467 (ivi).

<sup>37</sup> In *Giur. cost.*, 2007, p. 5.

<sup>38</sup> Sul cui contenuto, v. i commenti articolo per articolo pubblicati sulle due riviste *Le nuove leggi civili commentate* (2006, p. \_\_) e *Rivista di diritto agrario* (2006, p. 397).

per le Regioni», e si riconosce la costituzionalità del comma 2 del medesimo articolo («*la produzione, la preparazione, il confezionamento e la somministrazione di alimenti e di bevande sono soggetti alle disposizioni di cui alla legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, nonché alle disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, e successive modificazioni*»)<sup>39</sup>, che secondo la Corte sarebbe «espressione del - solo - potere legislativo dello Stato in materia di “tutela della salute”».

Esempi del secondo caso, invece, sono le varie pronunce in materia di denominazioni di origine protetta ed indicazioni geografiche di provenienza, di quote, di vendita e somministrazione di alimenti, di produzione e commercializzazione di organismo geneticamente modificati e di accesso alle risorse idriche<sup>40</sup>.

Da tale posizione sembrerebbe derivare una conseguenza di rilievo, ossia che la materia in esame, di natura trasversale e tale da incidere su altre materie per caratteristica sua propria, si fa assorbire da esse, scomparendo quasi totalmente dai ragionamenti.

## 5. La legislazione regionale in materia

Le considerazioni articolate, si riflettono sullo stesso operato normativo delle regioni che se che dal 2001 hanno prodotto norme di interesse “alimentare” in numero crescente, ancora si fatica a collocarne il centro di gravità, la base giuridica, precipuamente nella materia “alimentazione”.

Così, pur interessando siffatta materia, tutte le regioni hanno emanato od aggiornato le regole sulla somministrazione di alimenti e bevande, inserendone la disciplina in leggi del “commercio”<sup>41</sup>, come hanno il più delle volte incluso norme in

---

<sup>39</sup> Le due norme citate, in particolare, riguardano, rispettivamente, la «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande» e la «Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari» (provvedimento oggi abrogato dai tre regolamenti del c.d. pacchetto igiene: v. supra par. 3).

<sup>40</sup> Si tratta, in particolare, delle sentenze 17 marzo 2006, n. 106 (in *Foro amm. CDS*, 2006, p. 733) in materia di Dop e Igp, tra “agricoltura”, “commercio” e “ordinamento penale”, 1° giugno 2006, n. 213 (in *Foro it.*, 2007, c. 2303) su pesca e acquacoltura tra “commercio” e “pesca”, 14 dicembre 2007, n. 430 (in *Giur. cost.*, 2007) sull'accessibilità all'acquisto di prodotti alimentari e bevande sul territorio nazionale, in discussione tra “tutela della concorrenza” e “commercio”, 17 marzo 2006, n. 116 (in *Foro amm. CDS*, 2006, p. 735) sulla coesistenza di produzioni agro-alimentari transgeniche con produzioni convenzionali e biologiche, ritenuta compresa nella materia “agricoltura”, “tutela dell'ambiente”, “tutela della salute” e “tutela della concorrenza” e, infine, 23 maggio 2008, n. 168 (in <http://www.giurcost.org>), sulla istituzione di un fondo di solidarietà per “garantire l'accesso all'acqua a livello universale” ritenuta dalla Corte oggetto di «un plesso di... materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi sicuramente prevalente sugli altri».

<sup>41</sup> Riportiamo ad esempio, le leggi regionali Abruzzo 16 luglio 2008, n. 11 (le «nuove norme in materia di commercio»), Veneto, 21 settembre 2007, n. 29 («disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande»), Piemonte 29 dicembre 2006, n. 38 («disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande»), Lazio, 29 novembre 2006, n. 21 («svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande»), Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 («Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti»), Valle d'Aosta 3 gennaio 2006, n. 1 (sulle «attività di somministrazione di alimenti e bevande»), Friuli Venezia Giulia, 5 dicembre 2005, n. 29 («normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande»), Lombardia 24 dicembre 2003, n. 30 (sulle «attività di somministrazione di alimenti e bevande»), Emilia Romagna 26 luglio 2003, n. 14 (in materia «di somministrazione di alimenti e bevande») e la più volte modificata legge regione Sicilia 22 dicembre 1999, n. 28 (sulla «riforma della disciplina del commercio»).



materia alimentare in provvedimenti di diversi settori come il turismo<sup>42</sup>, l'agriturismo<sup>43</sup>, l'industria<sup>44</sup>, l'agricoltura<sup>45</sup>, la pesca<sup>46</sup> o la solidarietà sociale<sup>47</sup>. Ma è nella normativa a "tutela della salute" e in quella di attuazione della disciplina comunitaria che maggiormente si ritrovano norme che la manualistica più accorta riconduce nella materia "alimentazione"<sup>48</sup>.

E' il caso ad esempio delle regole di implementazione del c.d. pacchetto igiene di origine comunitaria, attuato dalle regioni con lo strumento dei regolamenti invece che con norme di primo grado<sup>49</sup>, ovvero del sistema di rintracciabilità di filiera dei prodotti alimentari di cui al regolamento n. 178/2002, attuato dalle regioni, in alcuni casi con leggi, in altri casi con meri regolamenti, dove la scelta dello strumento dipende soprattutto dai contenuti degli statuti delle stesse regioni<sup>50</sup>.

Discorso a parte, poi, sono gli interventi normativi regionali in materia di organismi geneticamente modificati, la cui disciplina, pur interessando anche la materia "alimentazione", coinvolge più direttamente le materie di competenza

---

<sup>42</sup> Tra le molte, v. i Testi Unici regionali in materia di turismo della Liguria 7 febbraio 2008, n. 2, della Lombardia 16 luglio 2007, n. 15 e delle Marche 11 luglio 2006, n. 9, ovvero la legge della regione Basilicata 4 giugno 2008, n. 6 sulla «disciplina della classificazione delle strutture ricettive e di ospitalità della regione»; od ancora la legge della regione Umbria 27 dicembre 2006, n. 18, su turismo e industria alberghiera e quella della regione Lazio 6 agosto 1999, n. 14, modificata il 6 agosto 2007 con la legge 13.

<sup>43</sup> Come le leggi regionali della Lombardia (8 giugno 2007, n. 10), della Valle d'Aosta (4 dicembre 2006, n. 29), del Lazio (2 novembre 2006, n. 14), della Basilicata (25 febbraio 2005, n. 17) e delle Marche (3 aprile 2002, n. 3).

<sup>44</sup> Sono ad esempio le norme di disciplina dell'igiene nell'industria alimentare ovvero quelle di abolizione del libretto di identità sanitaria, come le leggi regionali della Puglia, 24 luglio 2007, n. 22, della Lombardia, 1° febbraio 2005, n. 1, dell'Emilia Romagna, 24 giugno 2003, n. 11 e della Toscana, 12 maggio 2003, n. 24.

<sup>45</sup> È il caso delle leggi regionali istitutive dei distretti agro-alimentari di qualità (del Lazio 23 gennaio 2006, n. 1, della Calabria 13 ottobre 2004, n. 22 e del Piemonte 13 ottobre 2003, n. 26), di quelle di promozione e valorizzazione dei relativi prodotti (del Piemonte 2 agosto 2006, n. 27, della Toscana 24 gennaio 2006, n. 1, della Liguria, 29 novembre 2004, n. 22 e del Veneto, 31 maggio 2001, n. 12 ovvero dei provvedimenti di bilancio annuale della Sardegna, 5 marzo 2008, n. 3 - in particolare l'art. 7 - del Friuli Venezia Giulia, 28 dicembre 2007, n. 30 - art. 5 -, dell'Abruzzo, 8 febbraio 2005, n. 6 - art. 101 - e delle Marche, 2 agosto 2004, n. 17 - art. 8) e di quelle volte al sostegno dei prodotti agricoli (della regione Calabria 14 agosto 2008, n. 29, del Veneto 25 luglio 2008, n. 7, dell'Abruzzo 11 giugno 2008, n. 8, della Val d'Aosta 8 giugno 2004, n. 7, della Toscana 5 agosto 2003, n. 45); od ancora le leggi regionali in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi (del Piemonte, 25 giugno 2008, n. 16, della Campania, 20 giugno 2006, n. 13, del Molise, 27 maggio 2005, n. 24, dell'Umbria, 26 maggio 2004, n. 8, della Puglia, 25 agosto 2003, n. 13 e delle Marche, 22 luglio 2003, n. 16).

<sup>46</sup> A cui, tra molte, si ritiene possano essere ricondotte anche le disposizioni sull'utilizzo e la detenzione di esche avvelenate (così ad esempio le leggi regionali della Puglia, 4 dicembre 2003, n. 27 e dell'Umbria, 22 ottobre 2001, n. 27), vietate ai fini della tutela dell'uomo e, quindi, per fini di sicurezza alimentare.

<sup>47</sup> Come ad esempio la legge della regione Emilia Romagna 6 luglio 2007, n. 12 sulla «promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale» o quella della regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 25, sulle «politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale».

<sup>48</sup> Per tutti v. COSTATO, Compendio di diritto alimentare, cit., e GERMANÒ, Corso di diritto agroalimentare, cit.

<sup>49</sup> V., ad esempio, le deliberazioni delle Giunte regionali della Campania, 18 luglio 2008, n. 1227, 23 novembre 2007, n. 2039 e 16 novembre 2007, n. 1975, dell'Umbria, 4 febbraio 2008, n. 93 e 2 aprile 2007, n. 510, dell'Emilia Romagna, 2 luglio 2007, n. 970 e 29 maggio 2007, n. 750, dell'Abruzzo, 21 agosto 2006, n. 950 e della Toscana, 1° agosto 2006, n. 40/R. Come è noto, la potestà regolamentare delle regioni trova riferimento nel comma 6 dell'art. 117 Cost., che, salvo la possibilità di ulteriori deleghe dallo Stato, ne riconosce la competenza nelle materie esclusive di cui all'elenco "silenzioso" e nelle materie concorrenti. La titolarità della potestà regolamentare è poi disciplinata nei nuovi statuti, adottati in attuazione della riforma costituzionale in commento.

<sup>50</sup> Sono esempi di attuazione con leggi regionali, ad esempio, quelle dell'Abruzzo 3 marzo 2005, n. 15, dell'Emilia Romagna 9 dicembre 2002, n. 33, di modifica della legge 8 settembre 1997, n. 33, delle Marche 10 dicembre 2003, n. 23; lo sono con deliberazioni della giunta, invece, quelle della regione Basilicata 28 dicembre 2007, n. 1838, della regione Campania 28 dicembre 2005, n. 2040, della provincia di Trento 18 novembre 2005, n. 2442, della regione Lazio 4 agosto 2005, n. 715, della regione Umbria 18 maggio 2005, n. 791 e della provincia di Bolzano 5 aprile 2004, n. 1549.

esclusiva “agricoltura” e “commercio” e le materie concorrenti di “tutela della salute”, “governo del territorio” e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”<sup>51</sup>.

## 6. Conclusioni

In conclusione, le pagine che precedono evidenziano tutte un dato: a differenza della disciplina comunitaria, nel pensiero giuridico dei nostri legislatori locali o nazionale e nel Giudice delle leggi, la materia “alimentazione” in sé ancora non sembrerebbe trovare una collocazione univoca e autonoma.

Tale enunciato sembrerebbe conseguenza di un duplice motivo. Un primo appare essere la natura stessa della materia in esame caratterizzata da un profilo finalistico che ne accentua la trasversalità, per cui, regole normative che ne dovrebbero essere espressione si trovano il più delle volte assorbite, lungo la filiera alimentare, da altre materie<sup>52</sup> e in esse costantemente ricondotte. Un secondo motivo sembrerebbe essere la mancanza di una tradizione dottrina che possa evitare difficoltà nell’interpretazione della materia a favore di schemi, principi e regole propri di materie più note, con la conseguenza che nell’individuazione del “centro di gravità” di una singola norma per verificarne, in applicazione del principio di prevalenza, la specifica competenza, si è portati a scegliere, a parità di livello di competenza, materie più “familiari”, per le quale principi e regole di funzionamento sono maggiormente conosciute.

In altre parole, se la materia “alimentazione” si presenta, nelle sue due componenti della *food security* e *food safety*, come una materia-scopo<sup>53</sup>, la disciplina che ne è attuazione non può che riguardare una pluralità di attività e materie oggetto di ambiti autonomi e distinti, caratterizzandosi per una trasversalità negli effetti e nella collocazione, così da agevolare quello che potrebbe essere spiegato come un possibile atteggiamento “conservativo” e di “diffidenza” verso tale materia di nuova concezione, portando ad analizzare le fattispecie concrete con lenti e strumenti propri di materie diverse.

Quindi se il bilancio di questi primi sette anni dalla riforma può sembrare positivo nei numeri, in realtà ciò che appare a prima vista espressione della materia “alimentazione”, si presenta il più delle volte con una veste differente e propria di materie affini o sovrapponibili. Così, la disciplina “alimentare” subisce interferenze nell’esercizio delle altre competenze in differenti ambiti, scontando in più, rispetto alle altre materie, una sorta di mancanza di consapevolezza legislativa a fronteggiare questioni alimentari con i dovuti strumenti della materia, prediligendo (o solamente assuefatti) i legislatori locali (ad) una tradizione che ne ignora l’oggetto, mostrandosi restii verso “soluzioni” proprie di tale ambito di competenza.

Così non deve stupire se la quasi totalità delle norme esaminate e richiamate nei paragrafi che precedono non sono state emesse sotto il cappello della materia “alimentazione”, ma si limitano ad incidervi come espressione di differenti materie.

Unica eccezione è la disciplina comunitaria, la cui implementazione a livello locale

---

<sup>51</sup> In particolare, tra le altre, riguardano la coltivazione, l’uso e la commercializzazione di Ogm, anche eventualmente da destinare alle mense scolastiche, gli ospedali e i luoghi di cura, le leggi regionali del Molise del 12 marzo 2008, n. 7, dell’Abruzzo del 20 luglio 2007, n. 26, di modifica di quella del 16 marzo 2001, n. 6, del Lazio del 6 novembre 2006, n. 15, della Valle d’Aosta del 18 novembre 2005, n. 29, dell’Emilia Romagna del 22 novembre 2004, n. 25, della Puglia del 4 dicembre 2003, n. 26, della Basilicata del 20 maggio 2002, n. 18 e della Campania del 24 novembre 2001, n. 15.

<sup>52</sup> Quali: “agricoltura”, “industria”, “commercio”, la “tutela della concorrenza”, la “tutela della salute”, ecc. (v. *supra* par. 1).

<sup>53</sup> Su cui v. *supra* par. 2.

è conseguenza il più delle volte dell'agire "inconsapevole" dei legislatori regionali che quando sono chiamati a dare attuazione diretta a regole alimentari già "strutturate", le norme che ne sono esecuzione mostrano una prevalenza degli aspetti della materia "alimentazione", rispetto alle altre affini. E' forse questa, quindi, l'unica via percorribile per consentire alla materia in esame la lenta erosione di spazi legislativi propri nel pensiero giuridico nazionale, spazi che, stante l'aumentare dell'interesse del legislatore comunitario alla materia (anche se, per il momento, della sua sola componente *food safety*)<sup>54</sup>, non mancheranno a venire.

---

<sup>54</sup> Negli ultimi mesi, invero, questa posizione limitata del legislatore comunitario è venuta scontrandosi con una realtà globale che sta mettendo in crisi il modello di normativa della Comunità in materia. Negli ultimi mesi si è assistito a livello globale ad una notevole diminuzione della disponibilità di alcune materie prime e, di seguito, dei prodotti che da tali materie dipendono, con un innalzamento repentino dei relativi prezzi e una crisi di approvvigionamento anche nell'Unione Europa. Tale situazione, conseguenza di una serie di fattori contingenti e propri dell'andamento di un mercato in forte espansione nella domanda di alimenti e di fonti di energia alternative (ADORNATO, *Farina o benzina?*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2008, p. 5), sta facendo interrogare sulla necessità di estendere il coinvolgimento comunitario anche alla *food security*, ponendo in risalto la sostanziale inadeguatezza di un sistema produttivo agrario non in grado autonomamente di rispondere in modo tempestivo ai corsi oscillanti e dipendenti da molte incognite del mercato mondiale e tali da poter portare addirittura alla penuria di alcuni prodotti (così COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2007, p. 578).