

Il controllo amministrativo della filiera agroalimentare*

Silia Gardini

SOMMARIO: 1. Il quadro di partenza: la sicurezza alimentare tra ambiente, salute e sostenibilità. – 2. La regolazione dell'intervento pubblico nel settore alimentare. – 3. Il sistema dei controlli amministrativi sulla filiera agroalimentare alla luce del Regolamento (UE) 2017/625. – 3.1 Il Piano di controllo nazionale pluriennale. – 3.2 I procedimenti amministrativi di controllo ufficiale. – 3.3 L'istituto dell'assistenza amministrativa. – 4. Riflessioni conclusive.

1. *Il quadro di partenza: la sicurezza alimentare tra ambiente, salute e sostenibilità*

Il settore agroalimentare ha carattere multifunzionale¹ e assume rilevanza sotto il profilo giuridico-amministrativo non solo con riferimento al sistema della produzione di cibo e alla sua fisiologica connessione con la tutela della salute umana, ma anche con riguardo agli effetti che esso ha sulla definizione di territori, paesaggi e sistemi produttivi, intersecando le complesse tematiche dello sfruttamento razionale del suolo, della tutela della biodiversità, della gestione sostenibile delle risorse e dello stesso sviluppo (sostenibile) delle comunità locali. Di conseguenza, l'intervento dei pubblici poteri in materia, transitando con un moto bidirezionale dalla cura degli interessi sanitari alla regolazione delle attività produttive e commerciali, si proietta inevitabilmente anche sulle politiche di governo del territorio e sul diritto ambientale.

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta il 17 novembre 2023 nel corso del Convegno dal titolo "La sostenibilità e le informazioni al consumatore di alimenti. Regole e tutele", che ha avuto luogo presso l'Università degli Studi Magna Græcia di Catanzaro e destinata alla curatela *La sostenibilità e le informazioni al consumatore di alimenti. Regole e tutele*, a cura di F. Albisinni, S. Carmignani, S. Bolognini, N. Lucifero, in corso di pubblicazione per i tipi della WKI.

¹ Cfr. A. Segré, *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*, Roma, 2011, 59 ss.; A. Fioritto, *Agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti e G. Greco, Parte Speciale, Vol. I, Milano, 2007, 25 e ss.

La dottrina amministrativista ha ampiamente evidenziato la relazione necessaria che intercorre tra la disciplina alimentare e il diritto dell'ambiente, rilevando come entrambi i settori attengano, con una spiccata vocazione "trasversale", al rapporto fra l'uomo e la natura e le sue trasformazioni². Nel tempo attuale di veloce innovazione tecnico-scientifica, in cui risulta sempre più necessario l'affiancamento regolamentativo nella tutela della salute, degli ecosistemi e dei fattori di produzione, il fattore alimentare esprime una dimensione "legante" in grado di connettere, proprio attraverso l'azione delle pubbliche amministrazioni, il piano individuale del benessere umano a quello economico agricolo-industriale e, soprattutto, a quello collettivo dell'equilibrio ecologico e sociale, atteggiandosi a fattore primario per lo stesso sviluppo del rapporto tra ambiente e società³.

In tale contesto si colloca, tra i più importanti obiettivi di azione pubblicitica, la questione della sicurezza alimentare⁴, che – come si vedrà – proprio dal diritto ambientale assorbe uno dei capisaldi regolamentativi della materia, ovvero il principio di precauzione.

La sicurezza alimentare può essere definita, in termini generali, come la condizione per la quale tutte le persone abbiano accesso – economicamente, socialmente e materialmente – a cibi sicuri, nutrienti e sufficienti a soddisfare necessità e preferenze alimentari e a garantire una vita attiva e sana⁵. Invero, il lessema italiano "sicurezza alimentare" risulta ambivalente, perché sintetizza e include al suo interno due concetti che hanno assunto autonomia definitoria e che vengono indicati in lingua inglese con le espressioni "food security" e "food safety"⁶.

² Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1/2015, 3. Sul tema, si vedano anche la ricostruzione sistematica di M. Gnes, *Alimenti*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti e G. Greco, Parte speciale, Tomo I, Milano, 2007, 119 e lo studio di S. Carmignani, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino 2012.

³ L'instaurarsi di un rapporto di conflittualità o sinergia tra ambiente e alimentazione dipende interamente dalla capacità del sistema di rispondere attivamente ai dettami di sostenibilità e integrazione. Rispetto alla dimensione ambientale-ecologica, il sistema alimentare, per dirsi sostenibile, dovrebbe garantire produzioni compatibili con l'equilibrio e la conservazione delle risorse naturali, la protezione della biodiversità e la preservazione dell'equilibrio climatico.

⁴ In tal senso, la sicurezza alimentare si pone come uno dei capisaldi dell'approccio olistico di *One Health*, basato sui sistemi che riconoscano le interrelazioni necessarie tra salute umana, animale, vegetale e ambientale. Cfr. FAO, UNEP, WHO, e WOA, *One Health Joint Plan of Action (2022-2026). Working together for the health of humans, animals, plants and the environment*. Roma, 2022.

⁵ Si tratta della definizione multidimensionale di sicurezza alimentare offerta nel 2001 dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO, *Food and Agriculture Organization*). Cfr. FAO, *The state of food insecurity*, Roma, 2001.

⁶ Sull'inquadramento della nozione di sicurezza alimentare e sulla distinzione tra *food safety* e *food security*, si vedano, *ex multis*: L. Costato, F. Albisinni, *European And global food law*, Milano, 2016; M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, 2-3, 271 ss.; L. Costato, S. Rizzoli, voce *Sicurezza alimentare*, cit.; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2023; V. Parisio, *Food safety and quality law: a transnational perspective*, Torino, 2015.

La prima è riferita alla necessità di avere cibo a sufficienza, dunque alla sicurezza della disponibilità alimentare (che richiama alla mente la celebre frase di Simone Weil per la quale «tutti si rappresentano il progresso come il passaggio a uno stato di società umana nel quale, prima di tutto, la gente non soffrirà la fame»⁷); la seconda è connessa più precisamente alla garanzia di igiene e salubrità dei prodotti, dunque all'assenza di rischi per la salute umana nel consumo di alimenti e si presenta tanto come sicurezza tossicologica e nutrizionale dell'alimento, quanto come sicurezza informativa dell'utente in merito alle caratteristiche dell'alimento e alla sua rintracciabilità⁸.

È a questa seconda accezione di sicurezza alimentare – cui si legano tutti i processi che riguardano produzione, trasformazione, trasporto e consumo umano degli alimenti e che presenta rilevanti connessioni con le funzioni di tutela della salute – che si farà riferimento nelle pagine che seguono.

Le vicende della *food safety* possono essere esaminate da molteplici prospettive. Estremamente rilevante è, innanzitutto, il legame privilegiato che essa ha, sia a livello globale che locale, con lo sviluppo sostenibile⁹. Questo legame si manifesta in una duplice direzione. Da una parte, sono i sistemi di produzione alimentare – per la portata inquinante di determinati procedure intensive e per il loro impatto sull'ambiente e sul mondo animale¹⁰ (si pensi alle crisi sanitarie legate alla ripetuta diffusione di zoonosi) – a collocarsi tra le principali cause dei cambiamenti climatici¹¹ richiedendo una soglia di attenzione sempre più elevata da parte delle autorità responsabili affinché gli alimenti immessi sul mercato non siano contaminati o insalubri. D'altro canto, all'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile (anche alla luce dei precetti condensati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza) si lega la necessità che alcuni tra gli obiettivi che incidono positivamente sulla sicurezza degli alimenti (quali la tutela della biodiversità¹², il potenziamento

⁷ S. Weil, *La prima radice. Preludio ad una dichiarazione dei doveri verso la creatura umana*, Milano, 1980.

⁸ Cfr. M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, cit.

⁹ Cfr. C. Napolitano, *Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo*, in *Federalismi*, 2018. Alcuni commentatori hanno ritenuto che la sostenibilità dei sistemi alimentari o *food sustainability* possa considerarsi come ulteriore componente della stessa sicurezza alimentare: cfr. F. Bruno, *Il diritto alimentare*, Padova, 2022, 204 ss.

¹⁰ L'etica del cibo, pur presentando precipue caratteristiche e rilevanti connotazioni culturali, può essere considerata come una parte dell'etica ambientale, cioè di quella disciplina che studia la relazione etica fra gli esseri umani e l'ambiente. Cfr. D.M. Kaplan (ed.), *The Philosophy of Food*, Berkeley, 2012.

¹¹ Specularmente, il settore alimentare risulta essere anche uno dei più vulnerabili rispetto agli stessi cambiamenti climatici: gli eventi meteorologici estremi, l'innalzamento dei livelli dei mari, l'incremento della desertificazione, della siccità e della salinizzazione dei terreni hanno, in tutta evidenza, un impatto spesso disastroso sulle produzioni, alterandone il normale ciclo regolativo.

¹² La tutela della biodiversità – di cui la tutela della biodiversità agraria e zootecnica costituisce una *species* – è oggetto di specifica disciplina giuridica interna, condensata nella legge 1 dicembre 2015, n. 194, "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare", che ha introdotto nel

dell'agricoltura biologica, il miglioramento del benessere degli animali e la riduzione dell'utilizzo di pesticidi e fertilizzanti¹³) assumano primaria rilevanza nelle politiche globali di sviluppo territoriale, a tutti i livelli di governo¹⁴.

Quel che emerge è una sorta di “modello circolare”, nell'ambito del quale le garanzie di sicurezza del prodotto (e del suo consumatore) non possono prescindere dall'effettività delle regole che presidiano la sicurezza del processo produttivo.

Il tema è certamente vastissimo e ricco di implicazioni e non può essere affrontato in questa sede in maniera esaustiva; se ne metterà, dunque, a fuoco un profilo specifico, relativo al modo in cui il potere amministrativo di controllo, ai diversi livelli di governo, interviene sulla regolamentazione della filiera al fine di garantire la più ampia sicurezza dei consumi.

2. *La regolazione dell'intervento pubblico nel settore alimentare*

L'evoluzione dell'intervento amministrativo in materia agroalimentare può essere convenzionalmente articolata in tre fasi storiche, attraverso le quali si è realizzata la progressiva metamorfosi dello *ius publicum alimentarium* da disciplina preordinata alla garanzia del solo fattore igienico a settore di azione amministrativa organica e capillare¹⁵.

Per un lungo periodo di tempo le questioni giuridiche connesse al settore alimentare sono state, infatti, prese in considerazione dai pubblici poteri esclusivamente alla luce di un insieme di regole giuridiche volte a colpire le situazioni

nostro ordinamento una serie di innovative «disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare», ai fini della «tutela delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali dal rischio di estinzione e di erosione genetica» (art. 1, co. 1). Questa legge, come rilevato in dottrina, costituisce una possibile sfera normativa di interazione tra il diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione. Cfr. C. Napolitano, *Il bene alimentare: necessità e sostenibilità*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 1, 173. Sull'argomento, si veda anche M. Benozzo, *La tutela degli ecosistemi e della biodiversità nel codice ambientale: gli strumenti ripristinatori e risarcitori del pregiudizio ecologico*, Roma, 2008. In tema di biodiversità agraria e zootecnica, cfr. EFSA, *Biodiversity as protection goal in environmental risk assessment for EU agro-ecosystems* (Summary report, Scientific Colloquium 27-28 november 2013, Parma, Italy), Luxembourg, 2014.

¹³ Cfr. M. Ramajoli, *Quale futuro per la regolazione alimentare?* In *Milan Law Review*, 2021, 2, spec. 70. La sicurezza alimentare è, infatti, da intendersi anche come cura delle derrate e dei prodotti «contro inopportune alterazioni artificialmente introdotte, proprio al fine di assicurare la preservazione della diversità biologica di indiscussa valenza intergenerazionale» (cfr. L. Chieffi, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, in F. Del Pizzo, P. Giustiniani, *Bioetica, ambiente e alimentazione: Per una nuova discussione*, Milano, 2014).

¹⁴ Rilevanza riconosciuta anche oltre in confini nazionali. Cfr. K. Goodburn, *Eu food law. A practical guide*, Cambridge, 2001, 17: «[t]he regulation of food safety represents a particularly important dimension of public policy for four reasons: first, few areas of public policy so directly, personally and continually affect the well-being of every citizen [...]. Second, the regulation of food safety has important economic dimensions [...]. Third, the Regulation of food safety has an important international dimension [...]. Finally, few areas of government regulation of business have such an important cultural dimension».

¹⁵ Cfr. S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-bari, 2003, 113.

già concretizzate di non salubrità degli alimenti, attraverso un approccio di “polizia igienico-sanitaria”¹⁶, progressivamente integrato da un apparato di sanzioni penali e civili. Compito dell’amministrazione era, in questa fase, esclusivamente quello di individuare le situazioni igienicamente inadeguate e di intervenire con strumenti repressivi¹⁷.

È solo in un secondo momento storico – collocato a cavallo tra il XIX e il XX secolo – che le politiche alimentari dello stato liberale italiano si sono estese sino alla valorizzazione della garanzia degli approvvigionamenti, al fine di realizzare anche quella che oggi definiamo *food security*. Il passaggio è importante, perché è in questa fase che le questioni connesse all’alimentazione, da fatto privato, sono divenute vero e proprio interesse pubblico, legittimando un intervento più diretto e anticipato dello Stato nel settore¹⁸.

Il terzo, ultimo e più rilevante passaggio di questo processo evolutivo è avvenuto a partire dalla seconda metà del 1900, quando l’alimentazione e i suoi prodotti – anche grazie ai processi di integrazione europea e, in particolare, alla disciplina del mercato comune – hanno assunto le vesti di fattore produttivo strategico e strumento per lo sviluppo dell’economia e del mercato¹⁹. È in questo momento che il ruolo dello Stato è radicalmente mutato: l’intervento dei pubblici poteri è transitato dall’emanazione di misure poste in senso stretto a tutela della salute (in relazione al cibo), alla realizzazione di azioni necessarie a predisporre le migliori condizioni per la realizzazione, ad ampio raggio, di tale tutela.

I provvedimenti che hanno segnato il passaggio a questa “terza fase” sono il Regolamento CE n. 178 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 alla luce

¹⁶ Cfr. F. Cammeo, *Sanità pubblica*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Parte II, vol. IV, 1905, 213 ss.

¹⁷ Il T.U. delle leggi sanitarie (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265) assoggettava a vigilanza “per la tutela della sanità pubblica” i fabbricanti e i commercianti di sostanze alimentari e di bevande di ogni specie.

¹⁸ Come ricordato da A. Morrone, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, a cura di A. Morrone e M. Mocchegiani, Bologna, 2022, 10, la struttura amministrativa dedicata al settore alimentare trova in Italia la sua prima importante estrinsecazione nel 1917 con l’istituzione del Ministero per gli approvvigionamenti e dei consumi alimentari, che, soppresso nel 1919, venne poi sostituito da un sottosegretario presso il Ministero dell’industria. Con r.d.l. n. 222/1939 vennero, poi, istituiti a livello centrale una Direzione generale dell’alimentazione presso il Ministero dell’agricoltura e, nelle periferie, i relativi organi provinciali, denominati Sezioni provinciali dell’alimentazione (SAPRAL). Dopo la guerra, le competenze passarono all’Alto commissariato dell’alimentazione, posto alle dipendenze della Presidenza del Consiglio (cfr. d.l. lt. n. 410/1944 e n. 411/1944) fino al 1958, anno in cui – con la legge n. 199/1958 – le competenze in materia transitarono in capo al Ministero dell’agricoltura. Sul tema, cfr. F. Corsi, *Alimentazione*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, 1 ss.

¹⁹ Cfr. A. Morrone, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, cit., 9 ss.

del principio di precauzione²⁰) e il cd. “Pacchetto igiene” del 2004 (formato dai regolamenti CE n. 852/2004 sull’igiene dei prodotti alimentari; n. 853/2004 sull’igiene degli alimenti di origine animale; n. 854/2004 sui controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; 882/2004 sui controlli ufficiali su mangimi, alimenti e benessere animale²¹).

Da qui in avanti si è assistito a quella che attenta dottrina ha definito la «giuridificazione del settore alimentare»²², a seguito della quale la tutela della *food safety*, nelle sue molteplici estrinsecazioni, si è definitivamente assestata come pilastro fondamentale delle politiche europee.

Oggi il sistema amministrativo italiano che ruota intorno alla filiera agroalimentare appare molto articolato. Sul piano normativo – posto che la base costituzionale della *food safety* deve essere ricercata nell’art. 32 della Costituzione, poiché alimento “sicuro” è innanzitutto quello che non si riveli dannoso per la salute²³ – si è sviluppata in materia una corposa legislazione europea che opera principalmente sul piano preventivo-anticipatorio, alla luce dei principi di prevenzione e di precauzione²⁴.

²⁰ Sulle procedure di valutazione, gestione e comunicazione del rischio delineate dal Regolamento CE n. 178/2002 cfr. V. Parisio, *Sicurezza alimentare, funzione amministrativa e giudice amministrativo interprete del diritto interno ed europeo*, in *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, a cura di C. Bottari, Rimini, 2015, 75 ss.

²¹ In particolare, il Regolamento CE 882/2004 – che rappresenta il primo provvedimento orizzontale, destinato all’uniforme vigilanza nel comparto agroalimentare – prospettava già disposizioni destinate sia all’attività di routinaria sorveglianza, sia agli interventi straordinari, da compiersi nei casi sospetti, mediante ispezioni, verifiche, *audit*, campionamenti ed analisi. Cfr. F. Aversano, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2024, 924.

²² Cfr. M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Diritto amministrativo*, 4/2015, 657 ss.: «[p]er parlare propriamente di giuridificazione del settore alimentare devono realizzarsi due condizioni. Anzitutto la presa in carico da parte dei pubblici poteri non solo dell’interesse sanitario, ma anche di tutti gli altri eterogenei interessi in gioco, identificabili essenzialmente con la tutela dell’agricoltura, dell’utilizzo dei suoli, dell’ambiente, degli scambi commerciali, del consumatore e della sicurezza dei lavoratori. In secondo luogo, al suddetto ampliamento di fini istituzionali si deve accompagnare l’allargamento del campo di intervento normativo, da estendere a tutta la catena alimentare e inclusivo di ogni profilo avente un’incidenza anche indiretta in materia (dall’etichettatura alla pubblicità, dai materiali di confezionamento alla tracciabilità degli alimenti, dei mangimi e degli animali destinati alla produzione alimentare, dal ritiro degli alimenti e dei mangimi alla ricerca e allo sviluppo tecnologico)»

²³ R. Ferrara, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, *Trattato di biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti Vol. V, *Salute e sanità*, a cura di R. Ferrara, 3 ss.

²⁴ Quest’ultimo principio, com’è noto, consente di adottare misure provvisorie di gestione senza attendere che siano del tutto dimostrate la realtà e la gravità del rischio, a condizione che siano non discriminatorie, obiettive e proporzionate. Dalla “Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione”, emerge chiaramente come esso trovi applicazione ogni qual volta «una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere effetti nocivi sull’ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante». Nato in materia ambientale (ora art. 191, par. 2, TFUE) il principio è solennemente affermato per la materia alimentare dal Regolamento CE n. 178/2002. Cfr. F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell’amministrazione di rischio*, Milano, 2005; Id., *Il principio di precauzione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna, F. Saitta, Milano, 2012, 413 ss.; P. Borghi,

Accanto alla normativa europea convivono norme pattizie internazionali, ma anche norme di natura privata nella forma di *standard* contrattuali e ovviamente il ricco *corpus* di leggi interne, statali e regionali²⁵. Questa complessità normativa si traduce inevitabilmente in complessità di *governance*, che determina a sua volta la compresenza di diverse autorità titolari del potere regolatorio e gestorio²⁶ – lo Stato, le Regioni, altri enti pubblici (locali e non), la Commissione europea, l’Autorità europea per la sicurezza alimentare, l’Organizzazione Mondiale del Commercio, la *Codex Alimentarius Commission*²⁷ – al punto che non è agevole tracciare, in tale contesto, confini ben chiari e definiti nel riparto di competenze.

Sul piano organizzativo, secondo un’impostazione accolta in dottrina, l’azione amministrativa si articola su quattro livelli che fanno capo a differenti enti ed organi: la Commissione europea, le autorità indipendenti europee (l’Autorità europea per la sicurezza alimentare – EFSA *in primis*), i comitati rappresentativi e le amministrazioni nazionali²⁸.

Anche sul versante del *modus operandi* lo strumentario pubblicistico risulta notevolmente diversificato. Originariamente, come si è ricordato nella breve ricognizione storica effettuata, il ruolo del diritto pubblico nel settore aveva esclusivamente natura repressiva e sanzionatoria. Oggi, invece, si assiste a un impiego di differenti misure pubblicistiche, che hanno il fine (non soltanto di proteggere l’interesse super-sensibile alla salute dell’uomo, ma altresì) di promuovere tutte le azioni necessarie ai fini del corretto funzionamento della filiera, garantendo la rintracciabilità dei prodotti e la trasparenza nelle informazioni: si va dagli atti di programmazione e pianificazione ai provvedimenti regolatori e abilitativi, dai controlli sulle fasi di produzione e commercio, all’irrogazione di sanzioni e alla previsione di divieti²⁹.

Il rischio alimentare e il principio di precauzione, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di A. Germanò, L. Costato, E. Rook Basile, Torino, 2011; M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare. Profili ricostruttivi*, Milano, 2006. A differenza di quanto avviene in altri ambiti d’azione, in materia alimentare il principio di precauzione non ha carattere cogente, dovendo essere sempre bilanciato con altri interessi, soprattutto quelli di tipo economico legati alla circolazione delle merci.

²⁵ Ai sensi dell’art. 117 della Costituzione italiana la materia alimentare è demandata alla potestà legislativa concorrente (al pari della tutela della salute), ma si interseca con ulteriori materie devolute alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, tra tutte concorrenza e ambiente. Per una ricostruzione della normativa, si veda F. Albinini, *Strumentario di diritto agroalimentare europeo*, Torino, 2017.

²⁶ Cfr. M. Ramajoli, *Quale futuro per la regolazione alimentare?*, cit., 61 ss.

²⁷ Cfr. D. Bevilacqua, *La Codex alimentarius Commission e la sua influenza sulle politiche comunitarie e nazionali*, in *Agricoltura Istituzioni e Mercati*, 2006.

²⁸ Cfr. A. Fioritto, *Agricoltura*, cit., 35 ss.; G. Primerano, *Ambiente e diritto agroalimentare. organizzazione, regolazione e controlli*, cit.

²⁹ Cfr. M. Ramajoli, *Quale futuro per la regolazione alimentare?*, cit., 64; G. Primerano, *Ambiente e diritto agroalimentare. organizzazione, regolazione e controlli*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 3, 617 ss.

3. *Il sistema dei controlli amministrativi sulla filiera agroalimentare alla luce del Regolamento (UE) 2017/625*

Come sopra ricordato, la regolazione della *food safety* si articola in un complesso reticolo di azioni, che vede la sovrapposizione tra organismi statali e sovranazionali e strumenti di controllo volontario adottati dagli operatori economici³⁰.

Uno dei principi portanti della politica dell'UE in materia è la previsione per la quale ciascun paese dell'Unione deve disporre di un sistema efficace di controlli definiti "ufficiali", che consenta di verificare e, ove necessario, imporre, la conformità di attività e prodotti alla normativa europea, lungo tutta la filiera. Il potere di controllo rappresenta forse il momento più importante dell'esercizio dell'azione amministrativa nazionale in materia, in diretta applicazione del principio di precauzione.

Nel diritto amministrativo italiano quella di controllo è di per sé una funzione estremamente rilevante, che si esprime sia come attività endoprocedimentale, sia come autonomo procedimento amministrativo volto alla verifica della legalità-legittimità di determinate attività, pubbliche e private³¹. Nel contesto esaminato, tale funzione può essere inquadrata come controllo pubblico sulle attività di soggetti privati³², inteso principalmente in ottica preventiva e a contenuto variabile, poiché relativo a tutti i profili della *food safety*, ovvero la sicurezza tossicologica (riferita alla composizione del prodotto), la sicurezza nutrizionale (riferita all'assenza di svantaggi per il consumatore sul piano nutrizionale) e la sicurezza informativa (relativa alla necessità di garantire un'adeguata e completa comunicazione al consumatore in merito alle caratteristiche del prodotto)³³.

³⁰ Come rilevato in dottrina, è stato innanzitutto il Reg. n. 178 del 2002 ad affiancare alla prevalente logica punitivo-affittiva del passato una diversa impostazione volta a responsabilizzare l'operatore e a istituire un sistema «preventivo e attivo, centrato sull'autoresponsabilità dell'impresa e non affidato soltanto all'intervento dei controlli pubblici». Così, F. Albisinni, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, 4, 5.

³¹ Per un inquadramento dottrinale generale della figura del controllo amministrativo, si vedano: M.S. Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, cit.; G. Berti e L. Tumati, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, 1962, 298 ss.; A. Crosetti, *I controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989; G. De Giorgi Cezzi, *I controlli nell'amministrazione moderna: la funzione di controllo dal garantismo alla regolazione*, Roma-Bari, 1990; O. Sepe, *Controlli*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1993; G. Berti e N. Marzona, *Controlli Amministrativi*, in *Enc. dir.*, III agg., 1999; M. De Benedetto, *Controlli, II) controlli amministrativi*, in *Enc. giur.*, 2007, 9; G. D'Auria, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo: diritto amministrativo generale*, II, a cura di S. Casese, Milano, 2003, 1343 ss.

³² Pur nella eterogeneità della nozione, nell'ordinamento italiano possono distinguersi due macro-tipologie di controlli svolti dai soggetti pubblici: quelli sull'amministrazione e quelli sui privati. Cfr. M.S. Giannini, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1974, 4, 1263 ss. Per un approfondimento sul tema dei controlli sulle attività dei privati, cfr. L. Lorenzoni, *I controlli pubblici sull'attività dei privati e l'effettività della regolazione*, in *Dir. pub.*, 2017, 3, 779 ss.

³³ Cfr. L. Costato, S. Rizzioli, voce *Sicurezza alimentare*, in *Dig. disc. priv.*, Aggiornamento V, Torino, 2010, 912 ss.

Tralasciando, in questa sede, i controlli preventivi ed endoprocedimentali che vengono svolti dalle autorità amministrative in sede di rilascio dei numerosi provvedimenti ampliativi e autorizzatori che incidono sul sistema agroalimentare³⁴, l'analisi sarà focalizzata sui già citati "controlli ufficiali", a partire dalla normativa europea che li disciplina, ovvero il Regolamento 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, anche noto come "Regolamento sui controlli ufficiali" (indicato con l'acronimo OCR) e recepito in Italia con il D.Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27.

Il Regolamento (UE) 2017/625 rappresenta un'imponente norma quadro che, partendo dalle esperienze applicative del pacchetto igiene, ha razionalizzato il sistema dei controlli in un unico provvedimento legislativo armonizzante³⁵, esteso a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di merci, animali e piante. Con tale provvedimento i controlli, per la prima volta, oltre a tutelare i principi della *food safety*, assumono il benessere animale e la protezione delle piante da organismi nocivi quale oggetto di per sé rilevante e meritevole di specifica attenzione da parte dei pubblici poteri. Sicché, alla luce di un'evoluta nozione di rischio³⁶, i pericoli che devono essere considerati in sede di controlli ufficiali, non sono soltanto quelli che possono incidere, direttamente o indirettamente, sulla salute umana, ma anche tutti quelli che possono nuocere alla salute animale o vegetale, al benessere degli animali o all'ambiente³⁷.

Per "controlli ufficiali", a sensi dell'art. 2 del Regolamento stesso, si intendono le attività di verifica eseguite dalle "autorità competenti" sull'attività degli operatori e sulle merci, al fine di accertarne la coerenza con la normativa vigen-

³⁴ Basti pensare ai procedimenti finalizzati al rilascio di autorizzazioni relative all'esercizio del commercio o al confezionamento dei prodotti e alla conduzione degli allevamenti, nonché alla registrazione delle denominazioni in materia di qualità alimentare. In tema, con particolare riguardo alla distinzione fra controlli ufficiali di tipo ispettivo e di tipo conoscitivo, F. Fonderico, *L'igiene pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Tomo I, II ed., Milano, 2003, 747 ss.

³⁵ «Il presente regolamento mira a stabilire un quadro armonizzato a livello dell'Unione per l'organizzazione di controlli ufficiali, e di attività ufficiali diverse dai controlli ufficiali, nell'intera filiera agroalimentare, tenendo conto delle norme sui controlli ufficiali di cui al regolamento (CE) n. 882/2004 e alla pertinente legislazione settoriale, e dell'esperienza acquisita con l'applicazione di tali norme»: considerando (20), Regolamento (UE) 2017/625. Cfr. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2018, 1, che definisce il Regolamento 2017/625 come «il regolamento della complessità e della globalizzazione», che assume – tra le altre – la fondamentale funzione di realizzare la «unificazione sistemica ed istituzionale dei sistemi di controllo in materia agroalimentare».

³⁶ «Il modello della sicurezza alimentare europea esige dagli interpreti e dagli operatori un'indagine minuziosa circa i suoi complessi livelli organizzativi concretamente attuati nonché un costante monitoraggio nell'ottica propria del diritto vivente o, se si vuole, della Costituzione materiale»: così, A. Jannarelli, *La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante del modello*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2009, 4, 3.

³⁷ Cfr. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, cit., 24.

te³⁸. A determinate condizioni, l'Amministrazione può delegare specifici compiti di controllo ad altri soggetti, individuati con un provvedimento formale, attraverso cui venga attestata in capo al delegato la sussistenza di una serie di condizioni e di specifici requisiti³⁹.

In Italia "autorità competenti" a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali nelle rispettive sfere di competenza sono, a norma dell'articolo 2, comma 1 del D.Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, il Ministero della salute, le Regioni, le Province autonome e le Aziende sanitarie locali⁴⁰. Il sistema delle attribuzioni risulta, tuttavia, concretamente molto frammentato e coinvolge in maniera rilevante anche altri soggetti pubblici. I controlli ufficiali condotti nelle strutture delle Forze armate, comprese quelle relative alle attività dei contingenti impiegati nelle missioni internazionali spettano, infatti, al Ministero della difesa⁴¹. Ulteriori importanti e corposi poteri di controllo sono, poi, riconosciuti in capo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste⁴².

³⁸ «La legislazione dell'Unione prevede una serie di norme armonizzate per garantire che gli alimenti e i mangimi siano sicuri e sani e che le attività che potrebbero avere un impatto sulla sicurezza della filiera agroalimentare o sulla tutela degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti e alle informazioni sugli alimenti siano eseguite nel rispetto di prescrizioni specifiche. La normativa dell'Unione si propone inoltre di garantire un elevato livello di salute umana, animale e vegetale, nonché di benessere degli animali nella filiera agroalimentare e in tutti i settori di attività che hanno come obiettivo fondamentale la lotta alla possibile diffusione delle malattie degli animali, in alcuni casi trasmissibili all'uomo, o degli organismi nocivi per le piante o per i prodotti vegetali, nonché di garantire la tutela dell'ambiente dai rischi derivanti da organismi geneticamente modificati (OGM) o da prodotti fitosanitari. L'applicazione corretta di tale normativa, indicata in seguito collettivamente come "legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare", contribuisce al funzionamento del mercato interno»: considerando (3), Regolamento (UE) 2017/625.

³⁹ Cfr. artt. 28, 29 e 30 del Regolamento (UE) 625/2017. L'organismo (o la persona fisica) delegato: deve possedere le competenze, le attrezzature e le infrastrutture necessarie per eseguire tali compiti riguardanti i controlli ufficiali; deve disporre di un numero sufficiente di addetti adeguatamente qualificati ed esperti; deve essere imparziale ed esente da qualsiasi conflitto di interessi; deve essere accreditato conformemente alle norme pertinenti ai compiti delegati in questione, tra cui la norma EN ISO/IEC 17020; deve disporre di un numero sufficiente di addetti adeguatamente qualificati ed esperti e di poteri sufficienti a svolgere i compiti relativi ai controlli ufficiali che gli sono stati delegati; deve attenersi a procedure atte a garantire un coordinamento efficiente ed efficace con l'autorità delegante.

⁴⁰ I controlli vengono effettuati nei seguenti settori: alimenti e loro sicurezza (in tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione); mangimi e loro sicurezza (in qualsiasi fase di produzione, trasformazione, distribuzione e uso, anche con riferimento a mangimi costituiti, contenenti o derivati da OGM); salute e benessere animale; sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati, ai fini della prevenzione e della riduzione dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali; prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari. Gli stessi soggetti hanno il compito di procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento (UE) 2017/625 e di accertare e contestare le relative sanzioni amministrative.

⁴¹ Il Ministero della Difesa può procedere anche a effettuare controlli ufficiali negli stabilimenti siti al di fuori delle strutture militari che forniscono merce per le Forze Armate, previo coordinamento con l'Azienda sanitaria locale competente sullo stabilimento oggetto di controllo, la quale sarà destinataria anche dell'esito di tali controlli. Restano ferme le competenze e le attribuzioni del servizio sanitario del Corpo della Guardia di finanza, come stabilite dall'articolo 64 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69, nelle strutture che si trovano nella disponibilità del medesimo corpo.

⁴² Il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ha competenza sia con riferimento alla legalità delle pratiche commerciali e alla tutela degli interessi e dell'informazione dei consumatori

Anche per tale ragione, il Regolamento (UE) 2017/625 prevede la costituzione di un “Organismo unico”, istituzionalmente responsabile di coordinare tutte le amministrazioni preposte ai controlli e di mantenere la collaborazione e i contatti con la Commissione europea e gli altri Stati membri. In Italia questo importante compito spetta al Ministero della salute (ai sensi dell’art. 2 del D. lgs n. 27/2021). Nell’ambito dell’organizzazione ministeriale, il D.M. 8 aprile 2015 ha, poi, attribuito le specifiche competenze in materia al responsabile della Direzione Generale per l’Igiene e la Sicurezza degli Alimenti e la Nutrizione (DGISAN), che è, dunque, l’organo formalmente qualificato come “Organismo unico” alla luce della normativa comunitaria⁴³.

3.1. *Il Piano di controllo nazionale pluriennale*

In materia di controlli, la previsione di una fase di pianificazione, antecedente all’esercizio del controllo stesso, risponde a diverse e importanti esigenze. Innanzitutto, consente di incrementare l’effettività della funzione: la definizione anticipata e chiara degli obiettivi e dei criteri del controllo consente di aumentare la *compliance* dell’attività e di ridurre gli oneri amministrativi. La pianificazione del controllo supporta, poi, la predisposizione di un’analisi del rischio, al fine di identificare le attività nell’ambito delle quali la probabilità di violazione degli obblighi è più alta e l’impatto dell’inosservanza delle regole risulta più incisivo⁴⁴. Da ultimo, l’azione pianificatoria si pone come strumento fondamentale ai fini di un inquadramento sistematico di tutti i fattori che intervengono sul settore oggetto di controllo.

Nel caso della sicurezza alimentare, solo attraverso la pianificazione preventiva è, infatti, possibile prendere contestualmente in considerazione tutti gli elementi che influiscono – direttamente o indirettamente – sulle produzioni agro-zootecniche, integrando gli aspetti igienico-sanitari con tutto ciò che riguarda la qualità merceologica dei prodotti e la loro disciplina commerciale.

Il Regolamento (UE) 2017/625 contiene a riguardo indicazioni precise.

Viene, infatti, previsto l’obbligo per gli Stati Membri di definire uno specifico strumento pianificatorio, denominato Piano di controllo nazionale pluriennale (indicato con l’acronimo PCNP), attraverso cui inquadrare il sistema di con-

(comprese le norme di etichettatura), sia con riguardo ai mangimi (per la tutela degli aspetti qualitativi e merceologici, compresa l’etichettatura, la sicurezza, la correttezza e trasparenza delle transazioni commerciali), alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, alla produzione e all’etichettatura dei prodotti biologici, all’uso e all’etichettatura dei prodotti DOP, IGP e delle specialità tradizionali garantite.

⁴³ Cfr. art. 109, comma 2, Regolamento (EU) 2017/625 e art. 3, D.lgs. n. 27/2021.

⁴⁴ Cfr. L. Lorenzoni, *I controlli pubblici sull’attività dei privati e l’effettività della regolazione*, cit., 802.

trolli ufficiali svolti sul territorio nazionale. In Italia il Piano di controllo è stato predisposto per il quinquennio 2023-2027 con l'Intesa Stato-Regioni sancita nella seduta del 22 marzo 2023 (n. 55/CSR), che ne ha approvato la struttura e gli obiettivi strategici⁴⁵.

In linea con le funzioni della pianificazione sopra richiamate, il PCNP si articola intorno a due diverse finalità, strettamente correlate tra loro.

La prima è una finalità di natura descrittiva, che viene espressa attraverso l'esatta mappatura del sistema dei controlli ufficiali previsti lungo la filiera. In tal senso, l'atto rappresenta una base informativa fondamentale sia per i soggetti incaricati di verificarne l'attuazione, sia per i cittadini interessati a prendere cognizione dell'attività amministrativa svolta in tale settore⁴⁶.

Il Piano ha anche una fondamentale funzione di natura strategico-gestionale, poiché l'opera pianificatoria risulta decisiva al fine di assicurare il coordinamento delle funzioni amministrative tanto nella predisposizione, quanto nella realizzazione dei controlli ufficiali, razionalizzando e ottimizzando l'uso delle risorse disponibili e individuando la migliore suddivisione delle competenze tra le varie amministrazioni coinvolte.

Sul piano intrinseco, la principale particolarità del Piano è la non staticità dell'atto che lo contiene. Il PCNP, infatti, dopo essere stato pubblicato, ai sensi dell'articolo 111 del Regolamento (UE) 2017/625, deve essere costantemente aggiornato sulla base dei risultati delle attività progressivamente svolte, delle modifiche normative sopravvenute e delle evidenze scientifiche successivamente emerse. L'aggiornamento del Piano è funzionalmente correlato alla predisposizione e pubblicazione di una relazione annuale (prevista dall'art. 113 del Regolamento⁴⁷) che deve essere trasmessa entro il 31 agosto di ogni anno alla Commissione europea, con la doppia funzione di verificare l'attività svolta (inquadrando il livello di attuazione delle attività di controllo e monitorando il progressivo raggiungimento degli obiettivi già stabiliti) e di orientare le nuove misure da inserire nel Piano.

Il processo di modifica e adattamento del Piano di Controllo Nazionale Pluriennale si rifa, in tutta evidenza, al noto ciclo di Deming (o ciclo PDCA, dal-

⁴⁵ Il Piano è interamente consultabile all'indirizzo web: www.salute.gov.it/portale/pianoControlloNazionalePluriennale2023/homePCNP2023.jsp.

⁴⁶ «Gli Stati membri provvedono affinché il PCNP di cui all'articolo 109, paragrafo 1, sia messo a disposizione del pubblico, ad eccezione delle parti del piano la cui divulgazione potrebbe compromettere l'efficacia dei controlli ufficiali»: così l'art. 111, comma 1 del Regolamento (EU) 2017/625.

⁴⁷ «Entro il 31 agosto di ogni anno, ciascuno Stato membro presenta alla Commissione una relazione contenente: a) eventuali modifiche al suo PNCP per tener conto dei fattori di cui all'articolo 111, paragrafo 2; b) gli esiti dei controlli ufficiali effettuati nell'anno precedente nel quadro del suo PNCP; c) il tipo e il numero di casi di non conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, rilevati nel corso dell'anno precedente dalle autorità competenti, per area; d) le misure adottate per assicurare il funzionamento efficace del PNCP, comprese le azioni di verifica dell'attuazione e i risultati di tali misure; [...]»: art. 113, comma 1, Regolamento (EU) 2017/625.

la sigla “Plan-Do-Check-Act”⁴⁸, utilizzato in ambito aziendalista per il controllo e il miglioramento continuo di processi e prodotti in un’ottica a lungo raggio. Applicando il sistema al settore in esame, la prima fase del processo (Plan), che potremmo definire di programmazioni primaria, coincide con la prima redazione del Piano; la seconda fase riguarda l’attuazione e la sperimentazione delle misure in esso contenute (Do); la terza fase (Check) si innesta sulla verifica del sistema, attraverso l’analisi critica dei dati raccolti nella relazione annuale; la quarta e ultima fase prevede azioni correttive, sulla base dei dati raccolti, per il miglioramento del sistema (Act), sia a livello generale che settoriale.

Responsabile delle attività di coordinamento connesse al Piano è un “Nucleo permanente di coordinamento”⁴⁹, la cui istituzione – già prevista nel Piano precedentemente vigente – è stata confermata dall’Intesa Stato Regioni n. 55/CSR del 22 marzo 2023 (la stessa con cui è stato approvato il Piano di controllo nazionale pluriennale per il quinquennio 2023/2027). Il Nucleo – che è costituito da dirigenti delle amministrazioni centrali coinvolte nel PCNP, tre rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome individuati in sede di Conferenza delle Regioni e Province Autonome, un rappresentante dell’Istituto Superiore di Sanità, un rappresentante del Centro di Referenza Nazionale per l’Epidemiologia Veterinaria, la Programmazione, l’Informazione e l’Analisi del Rischio (COVEPI) e da rappresentanti delle forze di polizia – svolge anche funzioni consultive nei confronti dell’Organismo unico.

Al di là dell’attività di coordinamento, ciascuna Amministrazione mantiene comunque la competenza nei settori ad essa attribuiti nell’ambito di interesse del PCNP ed è, dunque, responsabile della gestione e dello svolgimento delle connesse attività di controllo e della predisposizione dei relativi contributi per la redazio-

⁴⁸ Si tratta del modello divenuto popolare negli Stati Uniti alla fine degli anni ‘80 del secolo scorso, messo a punto dallo studioso aziendalista W.E. Deming trent’anni prima in Giappone. Cfr. W.E. Deming, *Elementary Principles of the Statistical Control of Quality*, JUSE, 1950.

⁴⁹ Il Nucleo, in particolare: individua gli obiettivi strategici nazionali generali del PCNP ed i relativi obiettivi operativi; verifica l’eventuale esistenza di sovrapposizioni tra le competenze e le attività di controllo di diverse Amministrazioni; valuta le eventuali esigenze di modifica del PCNP, ai sensi del regolamento (CE) n. 625/2017, art. 111(2); definisce obiettivi e indicatori misurabili, individuando, inoltre, le eventuali esigenze di coordinamento tra le diverse attività riportate nel PCNP; verifica l’esistenza, anche in virtù dell’aggiornamento normativo, di eventuali carenze nell’attribuzione di funzioni e competenze alle diverse Amministrazioni coinvolte, anche in riferimento allo svolgimento delle attività di controllo e monitoraggio; individua specifiche modalità di cooperazione, volte ad assicurare la razionalizzazione nell’impiego delle risorse; effettua la funzione di “Nucleo valutatore” della relazione annuale al PCNP e, su richiesta delle autorità competenti centrali, svolgono la funzione di scrutinio indipendente di cui all’articolo 6 paragrafo 2 del regolamento (UE) 2017/625. Gli aspetti di sicurezza alimentare sono approfonditi dall’Istituto Superiore di Sanità e dal COVEPI. Cfr. Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il “Piano di controllo nazionale pluriennale 2023-2027”, ai sensi dell’art. 109 del Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, consultabile su www.statoregioni.it.

ne del Piano e della relazione annuale. Inoltre, alla luce di quanto previsto dall'Intesa Stato Regioni n. 55/CSR del 22 marzo 2023, alle Regioni è riconosciuta la facoltà di pianificare e avviare attività di controllo ufficiale anche al di fuori della programmazione nazionale. In tali casi, gli Enti regionali hanno il dovere di predisporre Piani coerenti con la struttura e con i criteri fondanti del PCNP e di aggiornare le specifiche sottosezioni dello stesso Piano nazionale, denominate attività regionali, allegando le risultanze dei controlli locali⁵⁰.

3.2. *I procedimenti amministrativi di controllo ufficiale*

Come rilevato in dottrina, le attività amministrative di controllo su settori connotati dalla presenza di interessi pubblici sensibili – come l'ambiente e la salute – fanno emergere la natura “polisemica” della funzione, che «può dispiegarsi secondo moduli e linee di tendenza piuttosto variabili»⁵¹. Nel settore oggetto di analisi, sulla base del modello descritto nel PCNP, i controlli sulla filiera agroalimentare prevedono un'azione continuativa di monitoraggio, con una sorta di commistione tra i poteri di controllo propriamente intesi e quelli di regolazione *ex ante*, autorizzazione, informazione, ispezione, sospensione e conformazione.

Le attività di controllo amministrativo ufficiale⁵² avvengono principalmente mediante l'esecuzione di ispezioni, *audit* e campionamenti⁵³, predisposti ed effet-

⁵⁰ «In considerazione dell'ordinamento nazionale, le Regioni e le Province autonome predispongono e coordinano i Piani regionali in coerenza con la struttura e con i criteri fondanti del Piano di controllo nazionale pluriennale, anche attraverso l'istituzione di nuclei permanenti di coordinamento regionali o di tavoli di lavoro finalizzati alla risoluzione di specifiche problematiche» (Intesa Stato Regioni n. 55/CSR del 22 marzo 2023). Alcune regioni hanno, così, provveduto alla predisposizione di specifici Piani Regionali Integrati dei controlli (PRI), differentemente declinati e denominati, ma comunemente intesi come strumenti di attuazione, a livello regionale, delle politiche comunitarie e nazionali in materia di controlli ufficiali.

⁵¹ R. Ferrara, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in *Diritto e società*, 2006, 522.

⁵² L'articolo 2 del Regolamento (UE) 2017/625 definisce e opera una distinzione tra “controlli ufficiali” e “altre attività ufficiali” effettuati dalle autorità competenti. Questa distinzione è importante perché, a seconda che un'attività venga qualificata come “controllo ufficiale” o come “altra attività ufficiale”, si applicheranno norme e condizioni diverse. In particolare, l'articolo 1, paragrafo 5 specifica quali disposizioni del Regolamento siano riferite a tutte le attività ufficiali e quali disposizioni si applichino, invece, soltanto ai controlli ufficiali. Ad esempio, sebbene gli operatori abbiano diritto a una contropertizia per quanto concerne le attività di campionamento, analisi, prova o diagnosi eseguite sui loro animali o sulle loro merci nel contesto dei controlli ufficiali (articolo 35), tale diritto non si estende laddove le medesime attività vengano eseguite nel contesto di altre attività ufficiali. La distinzione tra controlli ufficiali e altre attività ufficiali è pertinente anche in relazione al calcolo delle tariffe e dei diritti obbligatori a norma dell'articolo 79, dato che tale disposizione si applica soltanto ai controlli ufficiali e non ad altre attività ufficiali (cfr. artt. 78-85 del Regolamento).

⁵³ «I metodi e le tecniche dei controlli ufficiali comprendono quanto segue, a seconda dei casi: a) l'esame dei controlli applicati dagli operatori e dei risultati così ottenuti; b) l'ispezione [...]; c) controlli delle condizioni igieniche nei locali degli operatori; d) la valutazione delle procedure in materia di buone prassi di fabbricazione, di corrette prassi igieniche, di buone prassi agricole e delle procedure basate sui principi dell'analisi dei rischi e dei punti critici di controllo (HACCP); e) l'esame di documenti, dati sulla tracciabilità e altri dati

tuati sulla base dell'analisi del contesto cui i controlli stessi si collocano e della connessa categorizzazione del rischio di non conformità, alla luce dei criteri stabiliti dall'articolo 9, paragrafo 1 del Regolamento UE 2017/625.

A tal fine, ogni anno l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), organo del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, predispone un documento di programmazione dell'attività di controllo per le differenti filiere dei prodotti agroalimentari, prevedendo altresì azioni di verifica mirata per settori o produzioni di particolare rilevanza nel comparto nazionale. Vengono, a tal fine redatte delle specifiche linee guida, denominate "Linee Generali della programmazione attività", che tengono conto degli obiettivi strategici del PCNP, delle attività previste dalle normative di settore e dell'analisi del rischio condotta a livello nazionale da specifici *focus group*⁵⁴. Sulla base di tale documento, gli Uffici territoriali e i laboratori dell'ICQRF predispongono, poi, la programmazione operativa che sarà svolta nell'anno successivo nei diversi settori, tenendo anche conto delle specificità locali.

Il Ministero della salute si occupa, invece, della corretta estrinsecazione dei controlli. A questo scopo si fa riferimento alle istruzioni contenute in un documento di carattere gestionale denominato "Linea guida per il funzionamento e miglioramento delle attività di controllo ufficiale del Ministero della Salute, delle Regioni e Province autonome e delle AASSLL in materia di sicurezza degli alimenti e sanità pubblica veterinaria", approvato con Accordo n. 46/2013 dalla Conferenza Stato Regioni nella seduta del 7 febbraio 2013 (e ribadito nelle successive intese). Alla luce di tale accordo, ciascuna autorità competente deve adeguare la propria azione di controllo a uno "standard di funzionamento" (costantemente aggiornato) che definisce, per ciascun requisito normativo cogente, gli elementi di conformità o *best practices* e le evidenze oggettive da prendere in considerazione.

Il sistema è complessivamente costruito intorno al principio di precauzione⁵⁵ che, com'è noto, consente di adottare misure provvisorie di gestione senza

che possano essere pertinenti per la valutazione della conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, compresi, se del caso, documenti di accompagnamento degli alimenti, dei mangimi e di qualsiasi sostanza o materiale che entra o esce da uno stabilimento; f) interviste con gli operatori e con il loro personale; g) la verifica delle misure rilevate dall'operatore e degli altri risultati di prove; h) campionamento, analisi, diagnosi e prove; i) audit degli operatori; j) qualsiasi altra attività necessaria per rilevare casi di non conformità.» art. 14 del Regolamento (EU) 2017/625.

⁵⁴ L'analisi è parametrata sui seguenti fattori: rilevanza economica dei diversi settori merceologici; caratteristiche dell'organizzazione produttiva e commerciale delle differenti filiere; flussi d'introduzione dei prodotti da Paesi UE e non-UE; andamento delle produzioni e dei prezzi di mercato; dati storici dell'attività; scambio di informazioni con altri organi di controllo sia nazionali che internazionali; scambio di informazioni con le associazioni di produttori e di consumatori. Cfr. www.politicheagricole.it.

⁵⁵ Cfr. supra, 23. A riguardo è interessante ricordare quanto affermato dal Consiglio di Stato a proposito della natura pervasiva del principio di precauzione: «tale principio generale assume quindi rilevanza – e,

attendere che siano del tutto dimostrate la realtà e la gravità del rischio, a condizione che esse siano non discriminatorie, obiettive e proporzionate.

Il principio di precauzione vale ormai come criterio interpretativo generale del sistema giuridico alimentare, in cui «si materializza la sussunzione del rischio, della sua rilevazione così come della sua misurazione e gestione»⁵⁶. Il tipo di valutazione amministrativa effettuata ai fini dell'avvio dei procedimenti di controllo è, dunque, di tipo probabilistico⁵⁷ e riguarda, più nello specifico, la possibilità che in un determinato segmento della filiera si verifichi un'ipotesi di mancata conformità alla legge.

Le Autorità amministrative competenti a effettuare i controlli ufficiali procedono, di norma, proprio tenendo conto della categoria di rischio assegnata all'attività controllata e intervengono con frequenza non predeterminata. Fatti salvi i casi in cui il rilascio di un certificato o attestato ufficiale costituisca un requisito preliminare per l'immissione in commercio o per gli spostamenti di animali o merci⁵⁸, la scansione temporale dei controlli viene concretamente stabilita *sub specie* dalle autorità competenti, in modo tale che le attività di verifica siano proporzionate al rischio e al livello di conformità previsto nelle diverse situazioni, prendendo in considerazione anche eventuali violazioni già commesse⁵⁹.

Anche per questo motivo, i controlli sono eseguiti il più delle volte senza preavviso (a meno che ciò sia assolutamente necessario ai fini della loro stes-

come tale, è direttamente cogente per tutte le pubbliche amministrazioni – soprattutto nel settore della salute, con una valenza non solo programmatica, ma direttamente imperativa nel quadro degli ordinamenti nazionali, vincolati ad applicarlo qualora sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone»; esso «integra, quindi, un criterio orientativo generale e di larga massima che deve caratterizzare non soltanto le attività normative, ma prima ancora quelle amministrative»: Cons. di Stato, sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁵⁶ Cfr. R. Ferrara, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Diritto e società*, 2006, 510.

⁵⁷ Anche sul piano dell'ordinamento europeo, il sistema di controllo si articola sostanzialmente in un procedimento amministrativo di *risk management*, articolato nelle fasi della valutazione, gestione e comunicazione (artt. 3 e 6 del Regolamento CE n. 178 del 2002). Mentre la valutazione e la comunicazione del rischio spettano all'EFSA, Autorità europea per la sicurezza alimentare (sul tema, cfr. *La formazione procedimentale della conoscenza scientifica ufficiale. Il caso dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare - EFSA*, a cura di N. Bassi, J. Ziller, Torino, 2017), la concreta gestione del rischio è attribuita alla Commissione, ferma restando la difficoltà di tracciare un confine netto tra valutazione del rischio e gestione del medesimo. Così, M. Ramajoli, *Quale futuro per la regolazione alimentare?* In *Milan Law Review*, 2021, 2, 64 ss.

⁵⁸ Nei casi in cui il rilascio di un certificato o attestato ufficiale costituisca un requisito preliminare per l'immissione in commercio o per gli spostamenti di animali o merci, la legislazione impone di effettuare i controlli ufficiali indipendentemente dal livello di rischio o dalla probabilità di non conformità. In questi casi, la frequenza dei controlli ufficiali è dettata dalla necessità di certificazione o attestazione. Cfr. considerando (32) Regolamento (UE) 2017/625.

⁵⁹ «La frequenza dei controlli ufficiali dovrebbe essere stabilita dalle autorità competenti tenendo conto della necessità che l'impegno nei controlli sia proporzionato al rischio e al livello di conformità previsto nelle diverse situazioni, comprese le eventuali violazioni della legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare commesse mediante pratiche ingannevoli o fraudolente»: considerando (32) Regolamento (UE) 2017/625.

sa esecuzione, come avviene – ad esempio – nel caso in cui l’attività di controllo necessiti della presenza continua o periodica del personale o di rappresentanti delle autorità competenti presso i locali dell’operatore), ma sempre secondo procedure formali e documentate, al fine di garantire l’omogeneità e la trasparenza delle operazioni⁶⁰.

Una valutazione probabilistica preventiva nell’articolazione interna delle scelte poste in essere dalle pubbliche autorità, come rilevato in dottrina, consente certamente di aumentarne la trasparenza e, soprattutto, l’effettività delle azioni di controllo⁶¹. Tuttavia, ai fini della legalità sostanziale dell’azione amministrativa, tale approccio cautelare deve sempre essere armonizzato nella sua concreta attuazione con il principio di proporzionalità, individuando misure proporzionate al rischio e non eccessivamente onerose per i privati, garantendo un bilanciamento equilibrato fra *food safety* e libertà economica⁶².

Diverso è il tipo di valutazione che, all’esito dei controlli, le autorità amministrative competenti sono tenute a esercitare per verificare la conformità di quanto esaminato rispetto ai parametri di legge. In questo contesto, emerge in maniera preponderante il profilo tecnico, giacché l’esame dei fatti o delle situazioni accertate deve essere effettuato mediante il ricorso a cognizioni di carattere specialistico, che si collocano nel solco della c.d. discrezionalità tecnica.

A valle, a seconda dei casi e della gravità della violazione (potenziale o concreta) della normativa, vengono esercitati poteri inibitori, conformativi e sanzionatori. Nel caso in cui si prospetti una sospetta non conformità, la misura da adottare è quella dell’implementazione delle verifiche, a cui si accompagna – laddove necessario – il blocco temporaneo dell’attività. Nei casi in cui la non conformità venga, invece, concretamente accertata, sarà necessario distinguere tra non conformità “minori”, che non comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali e non conformità “maggiori”, immediatamente lesive. In entrambi i casi – in forma proporzionata alla gra-

⁶⁰ Il Decreto Legislativo 2 febbraio 2021 n. 32 ha disciplinato le modalità di finanziamento dei controlli, distinguendo tra controlli a tariffa obbligatoria, controlli non programmati e controlli su richiesta. Il Decreto segna un radicale cambiamento per quanto riguarda la tariffa posta a carico degli operatori, passando da una concezione prettamente “standard” (ad egual prestazione corrispondeva la medesima tariffa) all’attribuzione di un valore preciso al tempo dedicato dall’operatore nell’attività specifica (valore “orario” della funzione).

⁶¹ Cfr. M. De Benedetto, *Diritto amministrativo e crescita economica*, in *Il diritto dell’economia*, 2014, 83, 1, 197 ss.

⁶² Cfr. M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, 2-3, 271 ss. «[L]a concretizzazione del concetto elastico di pericolo, che precede l’eventuale bilanciamento con altri valori ed esigenze, non può prescindere – in applicazione del principio di precauzione – dalla previa determinazione di una soglia accettabile di rischio»: così, S. Cognetti, *Principio di proporzionalità: profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011, 78. In questa prospettiva, il principio di proporzionalità, quale principio generale del diritto comunitario, si pone e quale limite all’indiscriminata applicazione del principio di precauzione e, dunque, all’azione discrezionale dell’organo competente.

vità della condotta o della circostanza concretamente accertata – le autorità sono tenute a intraprendere ogni azione necessaria al fine di determinare l’origine e l’entità della non conformità e di stabilire le responsabilità dell’operatore, nonché a adottare tutte le misure opportune per assicurare che l’operatore ponga rimedio al problema e ne impedisca il ripetersi⁶³.

Ferma restando la possibilità che l’Amministrazione consenta – laddove lo ritenga pertinente e tecnicamente fattibile – allo svolgimento (contestuale al controllo) di una controperizia, in tutti i casi in cui l’operatore non condivida le valutazioni svolte dall’autorità competente, questi potrà attivare, entro il termine perentorio di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione dell’esito del controllo, una “procedura di controversia”. Tale strumento consente all’operatore stesso di richiedere, a proprie spese, il riesame della documentazione relativa all’analisi, alla prova o alla diagnosi controversa, da parte dell’Istituto superiore di sanità (ISS). In tal caso l’ISS si esprimerà entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione, trasmettendo l’esito della valutazione documentale alle parti interessate, all’Autorità competente e, per conoscenza, al laboratorio ufficiale che ha effettuato la prima analisi, prova o diagnosi (con possibile ripetizione, sempre a spese dell’operatore)⁶⁴.

3.3. *L’istituto dell’assistenza amministrativa*

Si è già fatto cenno, nei paragrafi precedenti, all’Organismo unico istituzionalmente responsabile del coordinamento delle amministrazioni preposte ai controlli e della collaborazione con la Commissione europea e gli altri Stati membri, ruolo ricoperto in Italia dalla Direzione Generale per l’Igiene e la Sicurezza degli Alimenti e la Nutrizione del Ministero della Salute.

Un’ulteriore importante funzione, sempre nel solco della cooperazione sovranazionale, è riconosciuta in capo al Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, che è l’organo di collegamento responsabile dello scambio di comunicazioni con le autorità competenti degli altri Stati dell’UE

⁶³ Cfr. art. 5, D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 e artt. 137-138, Regolamento (UE) 2017/625.

⁶⁴ Cfr. art. 8, D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 e art. 35, comma 1, Regolamento (UE) 2017/625: «[I]e autorità competenti provvedono affinché gli operatori i cui animali o merci sono soggetti a campionamento, analisi, prova o diagnosi nel contesto dei controlli ufficiali abbiano diritto a una controperizia, a spese dell’operatore. Tale diritto a una controperizia conferisce all’operatore il diritto di chiedere un esame documentale del campionamento, dell’analisi, della prova o della diagnosi a cura di un altro perito riconosciuto e adeguatamente qualificato». Sul tema, si veda F. Aversano, *Controperizia e blocco ufficiale: il “nuovo” ruolo dell’operatore del settore*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2018, 1.

ai fini della c.d. “assistenza amministrativa”⁶⁵ disciplinata dagli artt. 102 ss. del Regolamento (UE) 2017/625⁶⁶.

L’assistenza amministrativa è l’istituto che garantisce, nell’ambito di specifici accordi, la partecipazione delle autorità competenti di uno Stato membro ai controlli ufficiali svolti dalle autorità competenti di un altro Stato dell’Unione, in ottica collaborativa.

La procedura di assistenza può essere avviata su richiesta delle autorità di uno Stato membro ovvero in maniera spontanea. Nel primo caso, quando le autorità competenti ritengano che, per l’esecuzione di controlli ufficiali o per dare efficacemente seguito ad essi nel proprio territorio, siano necessari dati e informazioni detenuti dalle autorità competenti di un altro Stato UE, trasmettono a queste ultime una richiesta scritta motivata (sulla base di documenti *standard* elaborati dalla Commissione europea). Il regolamento (UE) n. 2017/625 prevede una efficace procedura di reazione da parte dell’autorità che ha ricevuto la richiesta, stabilendo che entro dieci giorni lavorativi dalla data di notifica, debba essere indicato il tempo stimato necessario per fornire una risposta informata, che dovrà in ogni caso essere resa «senza ritardo» (art. 104 Reg. 2017/625). Nel caso in cui sia necessario eseguire controlli o indagini per acquisire le informazioni o i documenti richiesti, è prevista la possibilità che all’attività partecipi, previo accordo tra le autorità competenti dei due Stati, anche il personale designato dal richiedente.

La disciplina relativa all’assistenza spontanea si applica, invece, quando le autorità competenti di uno Stato trasmettano autonomamente determinate informazioni ad altro paese UE. Ciò può verificarsi in due circostanze: 1) quando le autorità competenti vengano a conoscenza di un caso di non conformità che potrebbe avere conseguenze per un altro paese UE (art. 105); 2) quando, nel corso dei controlli ufficiali su animali o merci originari di un altro Stato membro, le autorità competenti constatino che tali animali o merci non sono conformi alla legge, determinando un rischio sanitario per l’uomo, gli animali o le piante (o, per quanto riguarda gli OGM e i prodotti fitosanitari, anche per l’ambiente), ovvero una possibile grave violazione della normativa in materia (art. 106). In entrambi i casi la valutazione effettuata dall’autorità che avvia la procedura di assistenza è costruita su un giudizio di mera possibilità e rappresenta, dunque, una diretta applicazione del principio di precauzione.

Laddove le autorità competenti degli Stati membri non siano in grado di concordare tra loro azioni appropriate a fronteggiare la situazione, è previsto un intervento attivo da parte della Commissione europea, alla quale vengono rico-

⁶⁵ Cfr. art. 2, comma 4, D.Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27.

⁶⁶ Le norme sull’assistenza amministrativa contenute negli articoli da 102 a 108 del Regolamento (UE) 2017/625 sostituiscono quelle sulla mutua assistenza già previste dalla direttiva 89/608/CEE, introducendo nuovi obblighi e nuove procedure.

nosciuti tanto poteri di coordinamento, quanto poteri operativi, al fine della corretta realizzazione dei controlli (art. 108).

4. *Riflessioni conclusive*

Le riflessioni sino a qui svolte – pur rifuggendo da ogni pretesa di compiutezza, data la vastità del terreno applicativo delle tematiche trattate – offrono una prima rappresentazione del complesso sistema intorno al quale, a cavallo tra normativa europea e azione amministrativa interna, si articolano le attività di controllo ufficiale sulla filiera agroalimentare.

Quanto esaminato consente di effettuare alcune brevissime riflessioni conclusive, individuando almeno due concetti strategici, potenzialmente meritevoli di ulteriori futuri approfondimenti.

La crescente globalizzazione economica ha certamente reso più difficile la stabilizzazione di regole a livello statale, favorendo invece l'intervento predominante delle istituzioni comunitarie nelle strategie di regolazione. Tale circostanza, tuttavia, non elimina la necessità di riconoscere centralità a processi regolativi in cui tutti i singoli attori della filiera alimentare – pubblici e privati – siano parti dinamiche, anche oltre il limitato orizzonte temporale della singola linea produttiva e di consumo. In tale direzione, sarebbe importante dedicare maggiore attenzione alle forme di regolazione rivolte non a porre direttamente dei limiti agli operatori (c.d. *command and control*), ma a incentivare e orientare a monte il mercato verso la sostenibilità ambientale (attraverso strumenti consensuali, interventi di *soft law* imperniati sulla persuasione, il *nudging*, la *self-regulation* e l'adesione volontaria).

La filiera agroalimentare si presenta come un sistema complesso e multifattoriale, che coinvolge, in una fitta rete di interrelazioni, ambiente, salute, imprese e istituzioni. Il primo concetto chiave è, dunque, quello della cooperazione: interistituzionale e partenariale, per accrescere l'efficacia della prevenzione e gestione del rischio alimentare e orientare, nonché di incentivare comportamenti produttivi virtuosi da parte delle imprese⁶⁷. Ciò, a maggior ragione, nella prospetti-

⁶⁷ In questo contesto, sul piano dell'azione amministrativa, accanto al principio di precauzione, già ampiamente richiamato, assume una rilevanza strategica il principio di integrazione, che si discosta dalla rigida predeterminazione degli spazi di azione dei singoli soggetti pubblici, dunque la meccanica applicazione del principio di competenza, privilegiando invece un approccio di tipo olistico e condiviso. Come puntualmente rilevato, mentre il principio di competenza legittima, per così dire, una visione per segmenti, quello di integrazione esige il continuo riferimento al "quadro d'insieme". Rileggere l'istituto della competenza alla luce del principio di integrazione consente, dunque, di superare l'approccio tradizionale per il quale ogni amministrazione persegue il suo interesse specifico, a favore di un approccio sistemico di raccordo. Cfr. F. De Leonardis, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, diretto da R. Sacco, a cura di R. Biful-

va del Regolamento (UE) 2017/625, che delinea un sistema in cui l'attenzione alla filiera agro-alimentare richiede una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo si collega all'ambiente e al ciclo della vita umana, animale e vegetale.

Sotto altro punto di vista, la disamina degli istituti presi in considerazione restituisce l'immagine di un sistema in cui gli strumenti del diritto amministrativo assumono sempre maggiore rilevanza. Benché il diritto dell'alimentazione trovi tradizionalmente più ampia collocazione tra gli studi di diritto agrario, per l'importanza dei profili attinenti alla produzione, al commercio, alla distribuzione e alla tutela dei consumatori, le crescenti connessioni con interessi pubblici primari, quali la tutela della salute, dell'ambiente e del territorio, mettono in luce la sua specifica rilevanza pubblicistica.

La formulazione di principi informativi della materia e l'individuazione di autorità preposte a garantirne, sotto vari aspetti, il funzionamento consentono, così, di accertare l'effettiva vigenza di un diritto amministrativo agroalimentare⁶⁸, su cui la dottrina avrà, probabilmente, ancora molto da dire.

co, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, agg. 2021, 181. L'integrazione delle competenze è posta anche alla base dell'approccio *One Health*, nato in seno alle discipline della medicina e della biologia, che richiede proprio uno sforzo di sinergia tra diversi settori, tra cui sicurezza alimentare, discipline economiche, scienze sociali e biologiche sullo sfondo del comune obiettivo del perseguimento della salute pubblica.

⁶⁸ Cfr. L.R. Perfetti, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione. Premesse ad un diritto amministrativo dell'alimentazione*, in *Riv. dir. agr.* 2014, 3-20; G. Primerano, *Ambiente e diritto agroalimentare. organizzazione, regolazione e controlli*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 3, 617 ss. La rilevanza della materia per la scienza amministrativa è riconosciuta anche a livello internazionale: cfr., *ex multis*, B. Van Der Meulen, *European Food Law handbook*, Wageningen Academic Publisher, 2014: «[m]uch of food law is national and European administrative law, the rules safeguarding the relationships between public authorities and private persons, when authorities apply public power to limit or enable certain actions by private persons. So food law might be presented as a subdivision of administrative law».

Silia Gardini - Abstract

Il controllo amministrativo della filiera agroalimentare

Il lavoro esamina il modo in cui il potere amministrativo di controllo, ai sensi del Regolamento (UE) 2017/625, interviene sulla regolamentazione della filiera agro-alimentare al fine di garantire la più ampia sicurezza dei consumi.

Administrative control of the agri-food chain

The work examines how the administrative power of control, under Regulation (EU) 2017/625, intervenes in the regulation of the agri-food chain in order to ensure the broadest possible safety of consumption.