

Federico Pernazza, Pier Paolo Picarelli

*La tracciabilità dei prodotti agroalimentari:
finalità, tecniche e modelli regolatori*

SOMMARIO: 1. Il concetto di tracciabilità e le sue finalità nella prospettiva transnazionale – 2. L’approccio regolatorio dell’Unione Europea – 3. L’approccio regolatorio canadese – 4. Il trattato CETA – 5. L’approccio regolatorio statunitense – 6. L’approccio regolatorio cinese – 7. Tracciabilità e nuove tecnologie – 8. Conclusioni.

1. Il concetto di tracciabilità e le sue finalità nella prospettiva transnazionale

La “traccia” è un elemento fondamentale nella riflessione scientifica in ogni campo.

La traccia può assumere diverse forme, caratteristiche, valori e supporti, ma costituisce genericamente quell’elemento in base al quale, attraverso un processo logico-scientifico, è possibile affermare l’esistenza di un determinato evento o quantomeno l’esistenza pregressa di un fattore che ha prodotto la traccia stessa, anche se esso ormai non è più presente¹. Costituisce quindi “la prova”, che supporta la ricostruzione di eventi; sulla base di una coordinata giustapposizione di tracce possono essere elaborate teorie circa lo svolgimento dei processi, i rapporti di causa/effetto, i potenziali sviluppi di un fenomeno tutt’ora in atto.

La tracciabilità, correlativamente, costituisce la caratteristica di una serie di eventi, connessi ad una entità, sia essa una persona, un bene o un fenomeno naturale, consistente nella possibilità di una affidabile ricostruzione ex

* Il saggio è stato concepito congiuntamente dai due autori, ma a Federico Pernazza vanno attribuiti i parr. 1, 5, 6 e 8, a Pier Paolo Picarelli i parr. 2, 3, 4 e 7. Si ringraziano per il prezioso contributo nelle ricerche la dott.ssa Marianita Gioia e la dott.ssa Silvia Lazzari.

¹ La voce “traccia” del vocabolario dell’Enciclopedia Treccani in www.treccani.it evidenzia come in molti campi della scienza il termine è utilizzato con significati specifici diversi, tutti riconducibili tuttavia alla seguente generale definizione: “Segno visibile, o, anche, non materiale, che rimane come documento, testimonianza, eco o ricordo di un fatto, di una situazione, di una condizione”.

post del loro svolgimento. La tracciabilità può essere ottenuta grazie ad elementi diretti o indiretti, nonché attraverso le più diverse tecniche o prove scientifiche. Tali elementi possono essere predisposti ex ante, al fine di consentire o agevolare la tracciabilità, ovvero possono essere utilizzati ex post, prescindendo da, o eventualmente anche contro, l'intento di chi abbia posto in essere gli eventi di cui si intende ricostruire lo svolgimento.

La tracciabilità può assumere dunque caratteristiche, significati e finalità diverse a seconda del fenomeno cui si riferisce e logicamente la sua considerazione giuridica dipende da numerosi fattori.

Nell'ambito del commercio di beni ed in particolare di beni alimentari la tracciabilità ha assunto da tempo una specifica definizione ed un rilievo giuridico di primo piano². Ciò dipende, evidentemente, dall'esigenza di utilizzare tale strumento per assicurare le caratteristiche degli alimenti richieste a tutela della generalità dei destinatari, in quanto si tratta di beni (siano essi cibi o bevande) destinati al sostentamento fisico degli esseri umani³.

² Per ciò che concerne il commercio internazionale si segnala l'elaborazione da parte dell'ISO-International Organisation for Standardization Organisation di definizioni, procedure e tecniche per la tracciabilità dei prodotti. Il primo riferimento al concetto di traceability si rinviene negli standard ISO 8402 del 1987, poi ripresi nell'edizione del 1994, dove era definita come "the ability to retrieve history, use or location of an entity by means of recorded identifications". Successivamente la tracciabilità è stata ripresa con riferimento agli standard per la qualità dei prodotti nella serie ISO 9000, dove si rinviene la definizione: "Traceability is the ability to trace the history, application, use and location of an item or its characteristics through recorded identification data" (ISO 9000:2005 poi ripresa in ISO 9000:2015). Nel contesto dei prodotti alimentari, il concetto di tracciabilità è stato utilizzato dalla Codex Alimentarius Commission nei Principles for traceability/product tracing as a tool within a food inspection and certification system (CAC/GL 60-2006), che lo definiscono come "the ability to follow the movement route of a food product through specified stage(s) of production, processing and distribution" e poi ancora dalla ISO, con specifico riferimento alle feed and food chains, riconducendolo ad "all data and operations able to maintain the desired information about a product and its components during a segment or the whole chain of production and use" (ISO 22005:2007). Nella legislazione italiana si rinvengono sia il termine "tracciabilità" sia quello "rintracciabilità": in realtà, si è opportunamente rilevato che, sebbene i termini abbiano significati diversi per i tecnologi alimentari, essi vengono utilizzati promiscuamente con riferimento alla possibilità di ripercorrere a ritroso il percorso dall'alimento alla materia prima e costituiscono entrambi la traduzione del termine inglese "traceability". Cfr. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, III ed., Torino, 2018, p. 181 ss., ove anche i richiami alle fonti europee rilevanti, sia nella versione italiana sia nelle altre versioni linguistiche.

³ Di qui la progressiva autonomizzazione scientifica e pratica del segmento dell'ordinamento giuridico ormai comunemente qualificato come "il diritto alimentare": cfr. COSTATO, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2007, secondo il quale "il diritto alimentare si configura come un complesso di regole giuridiche di origine nazionale, comunitaria e internazionale informate alla finalità di proteggere il consumatore di alimenti".

È bene sottolineare da subito, tuttavia, che la tracciabilità e le tecniche che la assicurano sono, per così dire, potenzialmente neutre rispetto alle finalità perseguite, ovvero si prestano a soddisfare esigenze diverse. Non è un caso che, come si vedrà, le tecniche e le regolamentazioni che saranno richiamate non hanno tutte i medesimi scopi e ciò parzialmente giustifica i diversi approcci regolatori⁴.

In una prospettiva giuridica, quindi, la regolazione della tracciabilità alimentare non può essere disgiunta dalla preliminare individuazione e selezione delle finalità con essa perseguite.

A questo primo elemento ne è connesso un altro non meno giuridicamente rilevante.

Il tracciamento di beni complessi (ed estremamente variegati) come gli alimenti può limitarsi a seguirne il percorso come si usa dire “from farm to the fork”, ma in molti casi la tecnica di tracciamento consente e assume valore in quanto sia in grado di segnalare, “trasportare” ed eventualmente attestare in modo affidabile, anche una serie di ulteriori informazioni, che attengono, ad esempio, alle modalità di produzione, alle caratteristiche organolettiche, ai componenti, ai processi di trasformazione e conservazione, ed altro ancora.

È chiaro che si tratta di due fenomeni distinti, ma strettamente correlati, e che la tracciabilità assume tanto più valore quanto più sia ricco il patrimonio informativo che gli strumenti di tracciamento sono in grado di

Tra i lavori di riferimento nel contesto italiano v. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 2018; COSTATO, ALBISINNI (eds), *European and global food law*, Padova, 2016; JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016; COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, PAGANIZZA, SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, II ed., Padova, 2015; MASINI, *Corso di diritto alimentare*, III ed., Milano, 2015; Id., *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni*, Milano, 2014; GERMANÒ, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007; BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004; COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed., Padova, 2003; JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Bari, 2003; VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001.

⁴ Fondamentalmente possono distinguersi le finalità igienico – sanitarie da quelle connesse ai controlli di qualità. Occorre, però, considerare che i controlli di qualità possono essere riferiti a finalità e disciplinari diversi e che questi ultimi possono essere oggetto di regolamentazioni pubbliche o private. Nel contesto europeo, ad esempio, le normative più risalenti sono riferite ai controlli di qualità di cui alle regolamentazioni DOP e IGP, cui si sono affiancate quelle di cui al c.d. “Pacchetto Igiene”, per poi confluire in un sistema unificato dei controlli di cui al Regolamento (UE) 2017/625. Cfr. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 194 ss. Il tracciamento può assolvere, però, anche finalità non prese in considerazione dalla normazione imperativa, da quelle di carattere organizzativo-manageriale a forme di controllo di qualità a carattere etico o religioso (certificazioni Fair Trade, Kosher, Halal).

assicurare in modo affidabile e verificabile ex post.

Tornando al primo profilo, è evidente che lo scopo più rilevante per il quale può essere costruito un sistema di tracciamento degli alimenti è quello sanitario, ovvero volto all'assunzione di tutte le misure necessarie al fine di prevenire l'immissione in commercio e di togliere dal mercato prodotti che siano risultati o siano potenzialmente nocivi per la salute umana o animale⁵.

Tuttavia, i primi strumenti adottati a livello nazionale ed internazionale per tracciare almeno parzialmente gli alimenti non avevano tale finalità, quanto piuttosto quella di assicurare la provenienza del bene da un determinato territorio, consentendo a produttori e consumatori di distinguere i prodotti sulla base di tale caratteristica⁶.

D'altronde, il tracciamento dei beni all'interno dello stesso processo produttivo e poi nelle varie fasi della distribuzione costituisce un importante strumento per l'efficientamento delle imprese, evitando sprechi, rendendo più rapida e meno costosa la distribuzione, monitorando l'attività degli operatori coinvolti e le preferenze dei consumatori finali. In questa prospettiva, gli strumenti e le tecniche di tracciamento sono sviluppate direttamente dalle imprese, generalmente medio grandi, ovvero da imprese fornitrici di servizi tecnologici⁷. Gli intenti privatistici così perseguiti impongono quindi una diversa considerazione giuridica del fenomeno, eventualmente regolandone le conseguenze connesse alla privacy o alla costituzione di banche dati.

⁵ Non è un caso che in tutti gli ordinamenti che saranno considerati i sistemi di tracciamento più rigorosi sono stati assunti all'esito, purtroppo, di crisi e scandali sulla sicurezza alimentare tra cui la BSE, l'influenza aviaria, i polli alla diossina, il latte contaminato con melanina, i molti casi di carne avariata o inidonea utilizzata nei fast food, la lattuga contaminata dall'escherichia coli, etc.

⁶ Tale approccio si riscontra nei primi regolamenti europei sulle denominazioni di origine (DOP), le indicazioni geografiche (IGP) e le specialità tradizionali garantite (STG), il Reg. (CEE) 14 luglio 1992, n. 2081/1992 ed il Reg. (CEE) 14 luglio 1992, n. 2082/1992. Da ultimo la disciplina dei regimi di qualità di cui ai citati regolamenti, poi più volte modificata ed integrata sia con interventi normativi, sia dalla giurisprudenza della Corte Giustizia, è stata implementata con il Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento e del Consiglio del 21 novembre 2012 che, al fine di potenziare la lotta alle contraffazioni, ha previsto tra l'altro l'adozione di misure amministrative e giudiziarie di contrasto anche da parte degli Stati dove i prodotti sono soltanto commercializzati: cfr. COSTATO, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Rivista di diritto agrario europeo*, 1, 2012, p. 634.

⁷ La diffusa utilizzazione di strumenti di tracciamento in alcuni settori della produzione agricola ed alimentare per finalità di efficientamento delle imprese può assumere rilevanza anche nella scelta dell'approccio regolatorio da adottare: cfr. le considerazioni di GOLAN, KRISOFF, KUCHLER, CALVIN, NELSON, PRICE, *Traceability in the U.S. Food Supply: Economic Theory and Industry Studies*, USDA, Agricultural Economic Report, n. 830, in www.ers.usda.gov

Nel contempo, si pone l'esigenza di coordinare sia sul piano tecnico sia in termini regolatori l'esistenza di tali strumenti di tracciamento con quelli previsti per finalità di interesse generale come la protezione della salute umana, la tutela dell'ambiente e della salute degli animali e con l'interesse alla conoscenza da parte dei consumatori delle modalità di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti, anche in termini etici-sociali e religiosi (oggetto, ad esempio, delle certificazioni Fair Trade, Kosher, Halal)⁸.

In un contesto così variegato e complesso, al fine di offrire una comparazione corretta tra i diversi sistemi, occorre individuare alcuni elementi caratterizzanti, che corrispondono ad opzioni di fondo nella politica regolatoria dei vari ordinamenti rispetto alla tracciabilità nel settore del diritto alimentare.

Una prima alternativa si pone tra l'imposizione di un complesso di regole imperative, corredate da un apparato di normative tecniche di attuazione, volto ad assicurare la tracciabilità dei prodotti secondo modelli legislativamente predeterminati ed il mero riconoscimento di strumenti e modalità di tracciamento adottate da imprese, da associazioni di imprese di settore o da altre organizzazioni che, per finalità privatistiche, assumono il ruolo di formalizzare regolamentazioni connesse alla tracciabilità alimentare e di controllarne il rispetto da parte dei propri aderenti.

Una seconda alternativa consiste nella scelta tra l'adozione di un approccio universale, che abbracci tutti i prodotti riconducibili all'alimentazione, e la selezione tra i prodotti a seconda del livello di rischio con la conseguente costruzione di sistemi regolatori differenziati della tracciabilità.

Una terza fondamentale distinzione attiene alle modalità con cui il patrimonio informativo acquisito o acquisibile attraverso i sistemi di tracciamento viene condiviso, potendosi alternativamente prevedere che esso resti riservato agli operatori del settore alimentare coinvolti, salvo l'intervento delle autorità in caso di ispezioni, indagini o situazioni di allerta, ovvero che esso sia sempre disponibile ed immediatamente accessibile alle autorità o alle istituzioni pubbliche o private preposte al controllo oppure che esso sia accessibile al pubblico e verificabile dai consumatori.

Evidentemente, le normative dei singoli ordinamenti integrano una combinazione delle opzioni sopra riferite cosicché, ad esempio, sia nei sistemi con approccio universale sia in quelli con approccio mirato ad alcuni prodotti possono convivere, a seconda dei prodotti, regolamentazioni

⁸ Nel contesto europeo, alle molteplici finalità dell'informazione sui beni alimentari corrisponde una congerie di normative e soggetti chiamati a intervenire, come illustrato da PINI, *Il riparto di competenze in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2017, p. 20 ss.

diverse rispetto alla tracciabilità in termini di imperatività della disciplina, tecniche e finalità del tracciamento ed accesso ai dati.

Inoltre, specialmente nel corso dell'ultimo ventennio, negli ordinamenti di cui si propone la comparazione (quelli dell'Unione Europea, del Canada, degli Stati Uniti e della Cina) è intervenuta una profonda evoluzione, in parte tutt'ora in corso, e sarà quindi importante segnalare le prospettive di convergenza/divergenza piuttosto che descrivere e comparare i singoli aspetti della regolazione.

Occorre considerare, d'altronde, che la crescente circolazione di alimenti e la loro incidenza nei traffici commerciali internazionali ha fatto emergere ed enfatizzato le conseguenze giuridiche delle diversità di approccio adottate a livello nazionale per garantire la salubrità dei prodotti e la loro tracciabilità. Ciò ha creato delle barriere al commercio internazionale, ad esempio, nei casi in cui Paesi con elevati standard di tracciabilità hanno impedito l'accesso nei loro mercati interni ad alimenti provenienti da paesi con livelli di controllo e tracciabilità inferiori. Altrettanto è accaduto con riguardo all'uso di alcune sostanze, come pesticidi o medicinali, di cui per ragioni di precauzione in alcuni Paesi si impedisce l'utilizzo, vietando altresì l'importazione di alimenti da Paesi dove l'uso di tali sostanze è consentito.

In questo quadro alcune istituzioni sovranazionali hanno assunto iniziative per tentare di armonizzare le norme e gli standard, al fine di giungere ad un livello minimo di tutela della salute dei consumatori e di facilitare gli scambi internazionali di alimenti⁹.

L'iniziativa più importante è senz'altro quella della *Food and Agriculture Organization* (FAO), agenzia interna all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), che ha elaborato ed aggiorna costantemente il *Codex Alimentarius*¹⁰. L'iniziativa del Codex, sostenuta dagli Stati membri

⁹ Si registrano numerose iniziative di enti impegnati nell'elaborazione di standard di livello regionale e internazionale. Tra le iniziative più significative si vedano quelle del CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano), organismo politico-amministrativo, dell'International Featured Standards (IFS), che elabora standard anche in materie diverse da quelle alimentari, e del BRCGS (British Retail Consortium Global Standards), che elabora i Food Safety Standard attraverso un processo di coinvolgimento dell'intera catena produttiva e distributiva. Portata globale ha l'ISO (International Organization for Standardization) che ha elaborato lo standard ISO 22000:2005 all'esito di una fase di studio e redazione che ha coinvolto membri della Global Food Safety Initiative (GFSI), nonché della Confederazione delle industrie agro-alimentari dell'Unione europea (CIAA).

¹⁰ Il Codex Alimentarius è un insieme di disposizioni elaborate dalla Codex Alimentarius Commission, una commissione formata da diversi comitati e istituita nel 1963 dalla FAO e dall'OMS al fine di garantire la salute dei consumatori ed assicurare la sicurezza degli scambi internazionali. La Commissione, formata da 185 paesi più l'Unione Europea, si riunisce

dell'apposita commissione, ha prodotto dei veri e propri testi normativi in materia di tracciabilità, etichettatura, igiene, certificazione e ispezione dei prodotti alimentari. I testi sono messi a disposizione degli Stati, affinché possano essere implementati, in tutto o in parte, nella legislazione nazionale; un esempio di recepimento anche in materia di tracciabilità si è avuto in Canada, come sarà riferito più avanti.

Oltre all'iniziativa istituzionale del Codex, è opportuno citare anche la *Global Food Safety Initiative* (GFSI)¹¹. L'iniziativa è condotta dai principali operatori privati del settore alimentare, che su base volontaria elaborano ed adottano pratiche volte alla riduzione dei rischi per la salute nel settore alimentare. Gli standard messi a punto dalla GFSI mirano all'implementazione di metodi di gestione degli alimenti, tra cui i sistemi di tracciabilità ed i sistemi per il tempestivo ritiro dal mercato di prodotti potenzialmente pericolosi¹².

Nonostante gli sforzi istituzionali e di organizzazioni privatistiche in vista dell'armonizzazione, tutt'ora gli approcci regolatori in materia di tracciabilità sono sensibilmente difformi e quindi la loro analisi comparata costituisce la base ineludibile per la comprensione delle problematiche connesse al rapporto tra tracciabilità alimentare e commercio internazionale.

2. L'approccio regolatorio dell'Unione Europea

La disciplina europea in materia di tracciabilità trova la sua origine nel

annualmente per revisionare ed eventualmente modificare il Codex con lo scopo di garantire con normativa aggiornata la corretta produzione e conservazione dei cibi. In aggiunta, la medesima commissione predispone standard qualitativi e di sicurezza degli alimenti e linee guida che tengono conto delle migliori prassi.

¹¹ Fondata nel 2000 in Belgio la GFSI è amministrata dal Consumer Goods Forum (CGF). Il successo dell'iniziativa ha portato a una rapida diffusione delle best practices elaborate nel quadro della GFSI e alla loro implementazione negli standard di altri soggetti attivi nel panorama internazionale.

¹² Per avere un riscontro pratico dell'utilizzo degli standard GFSI, si veda CHEN et al., *Trade liberalization and food security: A case study of Taiwan using global food security index (GFSI)*. No. 330-2016-13973. 2015, presentato in occasione dell'Annual Meeting 2015 di Agricultural & Applied Economics Association e Western Agricultural Economics Association, accessibile all'indirizzo https://ageconsearch.umn.edu/record/205700/files/Trade%20Liberalization%20and%20Food%20Security_Taiwan%20_GFSI_.pdf

Regolamento (CE) n. 178/2002¹³, che abbraccia l'intera materia alimentare¹⁴.

Il Regolamento si caratterizza, anzitutto, rispetto ai sistemi vigenti in altri contesti, per l'adozione di un approccio regolatorio universale, che comprende nella propria sfera di applicazione ogni tipo di alimento (finanche l'acqua mescolata ad altri ingredienti nelle fasi di trasformazione del cibo), in ogni stato di lavorazione, nonché i mangimi utilizzati per nutrire gli animali destinati al consumo umano¹⁵.

Nella prospettiva funzionale, le regole dettate dall'Unione in materia alimentare sono finalizzate alla tutela coordinata di una congerie di fini, tra cui spiccano la tutela della vita e della salute¹⁶, oltre al più generale perseguimento degli interessi dei consumatori¹⁷. È inoltre presente

¹³ Prima del Regolamento la disciplina era frammentaria, priva di organicità e talvolta anche incoerente, come la stessa Commissione europea ha riconosciuto nel Libro verde e nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare: cfr. Commissione europea, *Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea. Libro verde*, COM (1997) 176 DEF del 30 aprile 1997, nonché ID., *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, COM (1999) 719 DEF del 12 gennaio 2000. Quanto all'Italia, pur in assenza di una regolazione organica, l'attenzione normativa nel settore alimentare è stata focalizzata sin dalle origini sulla tutela della salute e della sicurezza alimentare: cfr. CAMMEO, *Sanità pubblica*, in ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Parte II, vol. IV, Milano, 1905, p. 213 ss.; FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in FERRARA (a cura di), *Trattato di biodiritto. Salute e sanità*, vol. I, Milano, 2010, p. 3 ss..

¹⁴ Per la sua importanza e centralità nel sistema legislativo europeo in materia di alimentazione, la normativa è anche conosciuta come "The General Food Law Regulation" (abbreviato in GFL). Il Regolamento 2002/178/CE viene definito infatti la "base costituzionale" del diritto alimentare europeo: cfr. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2015, p. 657 ss. Il quadro disciplinare è anche descritto in CANFORA, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2009, p. 14. Nondimeno i beni alimentari non sfuggono al Regolamento (CE) 765/2008, come evidenziato da ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2011, p. 12.

¹⁵ CHARLEBOIS, STERLING, HARATIFAR, NAING, *Comparison of global food traceability regulations and requirements*, in *Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety*, 5, 13, 2014, p. 1113.

¹⁶ La disciplina dei controlli igienico-sanitari e quella dei controlli di qualità è stata recentemente unificata nel Regolamento (UE) 2017/625, che ha avuto piena applicazione a partire dal 14 dicembre 2019. Sull'integrazione della disciplina della tracciabilità con quella dei controlli igienico-sanitari e di qualità si veda ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, III ed., Torino, 2018, pp. 194-202.

¹⁷ Articolo 5, paragrafo 1, Regolamento (CE) n. 178/2002. Il medesimo concetto è espresso in termini più generali all'articolo 1 del Regolamento, che pone tra le finalità della normativa quella di "garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno".

un riferimento al buon funzionamento del mercato interno, rafforzato dall'obiettivo della libertà di circolazione di alimenti e mangimi all'interno dell'Unione, rispetto sia a quelli prodotti in uno Stato Membro, sia a quelli importati da paesi extra-UE¹⁸. In via subordinata si fa riferimento, infine, alla salute e al benessere degli animali, alla salute vegetale e alla tutela dell'ambiente¹⁹.

Le norme specifiche in materia di tracciabilità si inseriscono, dunque, nel quadro regolatorio appena accennato e ne condividono finalità ed obiettivi. In particolare, per ciò che attiene alla tracciabilità, assume rilievo il riferimento alla tutela degli interessi dei consumatori.

L'art. 18 del Regolamento 178/2002 è interamente dedicato alla c.d. "rintracciabilità"²⁰. Qui si stabilisce l'approccio "one step back – one step forward", seguendo il quale ciascun operatore del settore alimentare coinvolto nella catena produttiva, di trasformazione e di distribuzione di un alimento deve tenere traccia ed individuare sia il soggetto dal quale ha ricevuto il prodotto, sia colui al quale lo ha ceduto²¹. Tali informazioni sono messe a disposizione dell'autorità competente, su richiesta.

Il sistema adottato non consente né impone al singolo operatore di avere un quadro completo della catena di produttiva e distributiva dell'alimento, ma richiede soltanto una conoscenza limitata agli operatori con i quali sia entrato in contatto diretto. Solo l'autorità pubblica può ottenere un quadro

¹⁸ Articolo 5, paragrafo 2, Regolamento (CE) n. 178/2002. La disciplina, in origine, risultava connessa all'idea dello sviluppo del mercato unico europeo, come emerge nella sentenza *Dassonville* del 1974 della Corte di Giustizia (C-8/74), e solo successivamente le ragioni della "giuridificazione" (il termine è di RAMAJOLI, v. *supra* nota 14) del settore alimentare si sono arricchite grazie all'emersione di una cultura attenta alla protezione dei consumatori, che era rinvenibile già nella sentenza *Cassis de Dijon* del 1979 (C-120/78).

¹⁹ Il carattere subordinato di tali finalità emerge dalla circostanza che l'art. 5, paragrafo 1, configura la loro considerazione come "eventuale". Attualmente pertanto sono ricomprese finalità sanitarie (la tutela della salute), economiche (l'eliminazione di ostacoli al commercio), sociali (la tutela degli interessi dei consumatori e la tutela della sicurezza dei lavoratori) e ambientali (lo sviluppo sostenibile); quest'ultima tematica è destinata ad acquisire maggiore importanza, vista la futura implementazione di una nuova disciplina europea in materia di coltivazione biologica.

²⁰ Il concetto di «rintracciabilità» è definito all'art. 3, n. 15 come "la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione".

²¹ Un'attenta disamina della normativa sul punto è offerta da CHARLIER, VALCESCHINI, *Coordination for traceability in the food chain. A critical appraisal of European regulation*, in *European Journal of Law and Economics*, 25, 2008, p. 4.

informativo completo, che le consenta di intervenire qualora siano rilevate criticità. Inoltre, in capo al singolo operatore è posto l'obbligo di mettere in atto adeguate procedure, qualora abbia fondato motivo di ritenere che vi siano rischi per la sicurezza legati ad un alimento da lui prodotto, trasformato, o distribuito. In tal caso l'operatore deve allertare l'autorità competente senza indugio.

L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA-European Food Safety Authority), è istituita dall'art. 22 del Regolamento e il suo funzionamento è regolato dagli articoli seguenti. All'interno del sistema comunitario di sicurezza alimentare, nel caso in cui si manifestino problemi con riguardo ad uno specifico alimento, l'autorità è in grado di individuare e, eventualmente, ritirare dal mercato il prodotto, ovvero gli alimenti che sono entrati in contatto con esso, o ancora che hanno tra gli ingredienti il prodotto in questione²².

Quanto all'informazione a disposizione del consumatore finale, essa è disciplinata separatamente, nel Regolamento (UE) 1169/2011 relativo all'etichettatura e alle informazioni sugli alimenti destinate ai consumatori²³. Quest'ultima disciplina mira a dotare i consumatori di informazioni sufficienti al fine di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano e di prevenire qualunque pratica in grado di indurli in errore²⁴. Nel testo non ci si riferisce mai alla tracciabilità, e quando all'art. 26 si fa riferimento ai dati circa il Paese di origine o il luogo di provenienza di un alimento, l'informazione corrispondente è meno dettagliata di quella richiesta ai fini della tracciabilità di cui al Regolamento 178/2002, stante la diversa finalità perseguita. Pertanto

²² Con riferimento all'esperienza europea, nella letteratura di settore è stata proposta una distinzione terminologica tra "tracking", quale attività di tracciamento della catena di produzione e distribuzione dalla materia prima al consumatore, e "tracing", al contrario, quale attività di ricostruzione a ritroso del processo produttivo e distributivo. Si veda F. SCHWÄGELE, *Traceability from a European perspective*, in *Meat Science*, vol. 71, 1, settembre 2005, p. 166.

²³ Per un'approfondita ricognizione della materia ed un commento della normativa, si veda HAGENMEYER, *Food Information Regulation, Commentary on Regulation (EU) No. 1169/2011 on the Provision of Food Information to Consumers*, Berlino, 2012. Una più recente analisi critica è invece offerta da BAIKATI, *The food consumer's right to information on product country of origin: trends and outlook, beyond EU Regulation 1169/2011*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 1, 2017, pp. 9–16. Inoltre alcuni studi hanno evidenziato profili di inefficacia della normativa nel fissare standard informativi che risultino appropriati anche per la vendita online di alimenti, si veda LACHENMEIER, LÖBELL-BEHRENDTS, BÖSE, MARX, *Does European Union food policy privilege the internet market? Suggestions for a specialized regulatory framework*, in *Food Control*, 30, 2013, pp. 705-713.

²⁴ L'impatto del Regolamento UE 1169/2011 sulla legislazione previgente è stato analizzato, con particolare riguardo al caso italiano, in FRANSVEA et al., *Food Labelling: A Brief Analysis of European Regulation 1169/2011*, in *Italian journal of food safety*, 3, 3, 2014, p.1703.

anche il consumatore, come gli operatori del settore, non dispone di tutte le informazioni cui ha accesso l'autorità di vigilanza ai fini della rintracciabilità, così come definita dal Regolamento 178/2002.

Per poter compiere una valutazione comparativa della disciplina sulla rintracciabilità, meritano approfondimento almeno due profili del Regolamento 178/2002.

In primo luogo, la disciplina europea prevede che gli alimenti importati nell'Unione debbano rispettare la normativa UE, oppure le disposizioni che siano state riconosciute come equivalenti, o ancora le regole e gli standard fissati negli accordi tra il Paese esportatore e l'Unione²⁵. A rafforzamento di questo approccio generale l'art. 7 del Regolamento prevede l'adozione del "principio di precauzione"²⁶. Secondo tale istituto, qualora si ravvisi la possibilità che un prodotto abbia effetti nocivi per la salute, e vi sia allo stesso tempo «*incertezza sul piano scientifico*» circa gli effetti derivanti dal suo utilizzo, è possibile adottare le misure provvisorie di restrizione al commercio, necessarie per contenere il rischio. Il disposto dell'art. 7 si è tradotto nell'istituzione di un regime autorizzatorio preventivo per la

²⁵ L'ordinamento europeo ha assunto un approccio fondato sulla suddivisione in termini organizzativi delle fasi di risk assessment e risk management. L'EFSA, in qualità di soggetto indipendente e specializzato, ha il compito della valutazione scientifica dei rischi (risk assessment), la cui gestione è invece affidata agli organi politici (Commissione e Stati Membri). La ripartizione appena descritta risponde alla necessità di sottrarre a enti totalmente tecnici, quali l'EFSA, le attività inerenti alla gestione dei rischi, che includono poteri decisionali incidenti sulla vita dei cittadini e per l'esercizio dei quali è stato ritenuto necessario che vi fosse una forma di garanzia democratica (cfr. Libro bianco sulla sicurezza alimentare COM (1999) 719 DEF del 12 gennaio 2000). Inoltre la divisione dei ruoli consente un più compiuto coinvolgimento della Commissione nell'attività di vigilanza dell'EFSA, in quanto spetta alla prima dare seguito alle raccomandazioni e agli esiti dei controlli provenienti dall'autorità di settore, implementando misure adeguate al contenimento dei rischi rilevati.

²⁶ Qualora a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili sia individuata la "possibilità di effetti dannosi per la salute", ma permanga "una situazione di incertezza sul piano scientifico", possono essere adottate "le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio" (art. 7.1 del Regolamento). Questo principio si erge da un lato a criterio generale di gestione pubblica del rischio, mentre dall'altro è uno strumento per la ricerca di un equilibrio adeguato tra "le libertà e i diritti (...) e la necessità di ridurre il rischio di effetti negativi sull'ambiente e sulla salute", cfr. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, cit., pag. 657 ss. Si veda anche Commissione, Comunicazione del 2 febbraio 2000, COM (2000) 1 def., sul principio di precauzione, par. 3, e MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 1100 ss. In giurisprudenza cfr., da ultimo, Cons. St., sez. V, 10 settembre 2014, n. 4588; sez. V, 11 luglio 2014, n. 3573; sez. IV, 11 novembre 2014, n. 5525; sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605.

commercializzazione di taluni prodotti. Tale esito ha attirato i pareri critici di coloro che prediligono un approccio regolatorio meno stringente²⁷.

Nondimeno, gli alimenti prodotti nell'UE e destinati all'esportazione non sono esenti dal rispetto delle norme europee, salvo che nel paese di importazione non vi siano specifiche norme da seguire, o clausole di accordi bilaterali che impongano condizioni speciali²⁸. A questa norma può essere attribuito l'intento di prevenire possibili abusi, anche con finalità anticoncorrenziali, da parte di produttori che si rivolgono in maniera esclusiva o prevalente a mercati extraeuropei²⁹.

²⁷ Il riferimento, tra gli altri, è a VAN DER MEULEN, BREMMERS, WIJNANDS, POPPE, *Structural Precaution: The Application of Premarket Approval Schemes in EU Food Legislation*, in *Food & Drug Law Journal*, 67, 2012, p. 453. Nel contributo è svolta un'analisi circa l'impatto del principio di precauzione di stampo europeo sulla competitività degli operatori del mercato internazionale e sull'innovazione agroalimentare. Sono altresì elencati alcuni effetti distorsivi che ne sarebbero la naturale conseguenza. Al fine di ovviare ad essi gli Autori propongono un sistema di mutuo ed automatico riconoscimento tra le autorità di controllo sulla sicurezza degli alimenti, ed in particolare tra l'autorità europea e quella statunitense.

²⁸ Vi può essere, tuttavia, il caso di alimenti che non possono essere immessi nel mercato UE, ma che nondimeno possono essere esportati o riesportati in Paesi terzi. Ad ogni modo, anche in tal caso non può trattarsi di alimenti nocivi: articolo 12, paragrafo 1, capoverso 2, Regolamento (CE) n. 178/2002. In proposito può essere utile qualche breve cenno sulla vicenda che riguarda i c.d. Organismi Geneticamente Modificati (OGM). Le profonde divisioni tra gli Stati Membri emerse sul tema hanno portato al fallimento nell'adozione di un diritto uniforme, determinando in tale ambito un passo indietro nel processo di integrazione europea in materia alimentare. Ne è risultato un impianto normativo che prevede un regime di autorizzazione comune a tutta l'Unione, salvo poi concedere ai singoli Stati Membri il potere di vietare o limitare la coltivazione, l'immissione in commercio e l'importazione di OGM, anche per motivi diversi dai rischi per la salute e per l'ambiente (cfr. Direttiva 2001/18/CE, Direttiva UE 2015/412 e Regolamento CE n. 1829/2003). Nell'occasione gli Stati Membri hanno fatto ricorso alle clausole di salvaguardia e alle misure di emergenza che l'ordinamento comunitario mette a disposizione, utilizzando questi strumenti per prevenire l'uniformazione normativa ed assicurare che ciascuno stato nazionale conservasse margini di autonomia sufficienti a mantenere un esteso controllo in materia di coltivazione e commercializzazione di OGM. Come è stato notato (Cfr. RAMAJOLI, op. cit.), gli Stati Membri hanno fatto ricorso anche alle proprie prerogative – sancite dalla legislazione europea - in materia di predisposizione delle procedure amministrative interne per l'immissione in commercio degli OGM, riservandosi ampia discrezionalità sull'ammissibilità degli alimenti. Tuttavia le clausole di salvaguardia e le misure emergenziali hanno rappresentato gli strumenti privilegiati in mano agli Stati Membri per ostacolare la diffusione degli OGM. In materia di OGM e di interazione con le clausole di salvaguardia sono di grande interesse le sentenze della Corte di Giustizia Greenpeace (C-6/99), Monsanto (cause riunite da C-58/10 a C-68/10), Austria c. Commissione (cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P), Pioneer Hi Bred Italia Srl c. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (C-36/11) e Fidenato (C-542/12).

²⁹ La previsione risulta tuttavia inefficace rispetto alla circolazione degli alimenti attraverso il commercio online, cfr. LACHENMEIER, LÖBELL-BEHRENDTS, BÖSE, MARX, *Does European Union*

In seconda battuta, attraverso il Regolamento 178/2002 l'Unione intende inserirsi nel modo più armonico possibile nel contesto internazionale in materia di tracciabilità degli alimenti. Infatti, all'art. 5, paragrafo 3, del Regolamento è previsto che l'elaborazione e l'adeguamento della legislazione alimentare siano effettuate tenendo in considerazione le norme internazionali³⁰, salvo il caso in cui tali fonti risultino inadeguate agli standard dell'Unione ovvero non siano sostenute da solide basi scientifiche³¹.

3. L'approccio regolatorio in Canada

La disciplina canadese in materia alimentare ha recentemente subito una profonda riforma con la modifica del *Safe Food for Canadians Act* (SFCA) e l'entrata in vigore del *Safe Food for Canadians Regulations* (SFCR) a partire dal 15 gennaio 2019³². La nuova legislazione, che riordina unitariamente la precedente normativa considerata eccessivamente frammentaria ed opaca³³, prende le mosse dal *Codex Alimentarius* e mira ad adeguare la disciplina federale agli standard internazionali³⁴.

In materia di tracciabilità, il SFCA si limita a prevedere l'emanazione da parte del governo di un regolamento in materia di tracciabilità, esplicitando che mediante questo strumento debbono essere implementati sistemi di identificazione degli alimenti, individuati i luoghi di provenienza e di

food policy privilege the internet market? Suggestions for a specialized regulatory framework, cit.

³⁰ Si segnala che nel quadro della Organizzazione mondiale della sanità (OMS) si è svolto nel 2010 il "Primo incontro mondiale della rete internazionale delle autorità sulla sicurezza alimentare". L'incontro ha avuto luogo ad Abu Dhabi, negli Emirati Arabi Uniti, e l'esito dei lavori è consultabile all'indirizzo https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44658/9789241502108_eng.pdf. I lavori si sono soffermati, tra l'altro, anche sul sistema europeo di allerta "Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF)", con enfasi sulle previsioni che pongono l'autorità europea in contatto con le altre autorità non europee mediante la c.d. cooperazione esterna.

³¹ Si rimanda a quanto detto, anche per ciò che riguarda gli spunti critici, v. *supra* nota 26.

³² Per una panoramica della disciplina previgente si veda HOWARD, EDGE, GRANT, *Forging Stronger Links: Traceability and the Canadian Food Supply Chain*, The Conference Board of Canada, 2012, accessibile all'indirizzo: https://www.conferenceboard.ca/temp/a0139226-d209-4105-b1b2-922aafd07b10/13-087_FoodTraceability.pdf

³³ MGBEOJI, BENDA, *Food Law in Canada: A Canvass of History, Extant Legislation and Policy Framework*, in STEIER, PATEL (a cura di) *International Food Law and Policy*, Cham, 2016, p. 719.

³⁴ La stessa Canadian Food Inspection Agency afferma che ha inteso adeguare la propria azione agli standard internazionali: <http://www.inspection.gc.ca/food/requirements/traceability/traceability/eng/1522294721005/1522294781171>

destinazione degli alimenti, nonché le varie fasi degli spostamenti tra gli stessi, ed infine debbono essere fornite informazioni al pubblico che abbia interesse a conoscerle³⁵.

La tracciabilità degli alimenti occupa l'intera Parte V del SFCR. In linea generale, sebbene il Canada condivide con l'UE l'approccio alla tracciabilità "*one step back – one step forward*"³⁶, emergono differenze rispetto ai soggetti sottoposti alla disciplina. Infatti, l'art. 90 (1) del SCFR precisa che i soggetti che debbono adeguarsi a tale regolamentazione sono soltanto coloro che importano o esportano alimenti, ovvero coloro che sono coinvolti nella circolazione degli stessi tra le province canadesi³⁷.

Alla luce di ciò è evidente una limitazione soggettiva nella disciplina canadese rispetto a quella europea, poiché i produttori locali di alimenti, che non siano coinvolti in processi di trasformazione o commercializzazione in altre province o verso l'estero, sono esentati dagli obblighi di tracciabilità.

Sebbene questo assetto non incida sui caratteri della tracciabilità nella prospettiva del commercio internazionale che qui interessa, tuttavia rappresenta in via indiretta un profilo di rilievo. Assumendo, infatti, che gli obblighi di tracciabilità rappresentino un costo per gli operatori del settore, il produttore locale canadese non soggetto alla tracciabilità si potrebbe trovare in una posizione di vantaggio – in termini di minor costo del processo di produzione – sia rispetto al suo concorrente nazionale coinvolto nel commercio interprovinciale, sia nei confronti degli operatori coinvolti nel commercio internazionale. D'altro canto, deve supporre che il produttore attivo a livello interprovinciale e internazionale abbia una struttura e un'organizzazione tali da riuscire a far fronte ai costi della tracciabilità, in ciò compensando i maggiori oneri rispetto al produttore locale. Peraltro le valutazioni appena riferite non tengono in considerazione il valore aggiunto che la tracciabilità conferisce all'alimento, rendendolo più sicuro agli occhi del consumatore e pertanto compensando i costi con una maggiorazione nel valore di mercato rispetto ad un alimento non tracciato³⁸.

³⁵ Art. 51(i)(v) SFCA.

³⁶ Proprio questo approccio rappresenta il più evidente indicatore della scelta del legislatore canadese di accogliere definitivamente nell'ordinamento gli standard del Codex Alimentarius.

³⁷ Il sistema della sottoposizione alle norme sulla tracciabilità è strettamente connesso al sistema delle licenze, che sono obbligatorie per i soggetti coinvolti nell'importazione ed esportazione di cibo a livello internazionale, così come per coloro che sono attivi nel commercio interprovinciale. Si veda la relativa regolamentazione nella Parte 3 del SFCR, implementata alla luce dei principi dettati all'art. 20 del SFCA.

³⁸ Uno studio empirico condotto proprio sui consumatori canadesi ha mostrato che gli stessi sono disposti a pagare un prezzo più elevato per alimenti che presentino un crescente livello di tracciabilità. Gli Autori hanno riscontrato il medesimo effetto anche nel caso in cui alle

Per i profili istituzionali, anche in Canada il sistema di tracciabilità è implementato sotto la sorveglianza dell'autorità di vigilanza, nello specifico il Ministero della salute e la *Canadian Food Inspection Agency* (CFIA).

Quanto, infine, alle informazioni destinate ai consumatori, la Parte V del SFCR dedicata alla tracciabilità contiene anche disposizioni in materia di etichettatura. L'art. 92 richiede, infatti, ai soggetti sottoposti ai meccanismi di tracciabilità di apporre sugli alimenti un'etichetta con un codice identificativo che consenta di risalire sino alla sede del soggetto che ha prodotto, preparato, immagazzinato e/o confezionato l'alimento. Stando alla lettera del testo normativo il riferimento è da intendersi alla sede della società e non all'effettivo stabilimento di lavorazione.

L'ultimo aspetto evidenziato è conseguenza della relativa novità di SFCA e SFCR rispetto alla normativa UE. Infatti il legislatore canadese si è trovato di recente a dover ripensare dalle fondamenta un nuovo assetto regolatorio in materia di alimenti, mentre in Europa l'attuale quadro legislativo è il risultato della stratificazione di direttive e regolamenti che risentono del periodo storico nel quale sono state emanate e del grado di coesione tra gli Stati Membri avevano di volta in volta raggiunto.

4. *Il trattato CETA*

Il *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) è il trattato commerciale di libero scambio sottoscritto tra l'UE e il Canada³⁹, entrato in vigore in forma provvisoria il 21 settembre 2017⁴⁰.

informazioni sulla tracciabilità si aggiungono quelle sulla qualità del cibo: cfr. HOBBS, BAILEY, DICKINSON, MORTEZA HAGHIRI, *Traceability in the Canadian Red Meat Sector: Do Consumers Care? Traceability in the Canadian Red Meat Sector: Do Consumers Care?* in *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 53, 2005, p. 47–65.

³⁹ Va notato come il CETA costituisca per l'Europa il primo accordo di questo tipo con un'economia di mercato evoluta, mentre per il Canada rappresenta una possibilità di cooperazione con un grande blocco commerciale dell'economia globale, permettendo di superare il talvolta eccessivo legame economico con gli Stati Uniti: gli USA costituiscono infatti il maggior partner commerciale canadese, ma l'Unione Europea rappresenta per il Canada circa il 10% del suo commercio estero.

⁴⁰ Al fine della piena entrata in vigore delle previsioni contenute nel CETA, i singoli Stati Membri dell'UE dovranno adottare specifici atti legislativi di ratifica. In merito ai contenuti ed ai possibili effetti conseguenti all'entrata in vigore delle previsioni del CETA per gli operatori economici italiani si rimanda a CONFINDUSTRIA, *CETA: accordo di libero scambio UE-Canada*, settembre 2018 e FASI (Funding Aid Strategies Investments), *I bilanci sul CETA a due anni dall'entrata in vigore provvisoria*, articolo a cura di PETRARCHI., 23 settembre

Il trattato ha avuto una lunga gestazione⁴¹, con una fase di studio e negoziazione che si è svolta in un periodo di cambiamenti su vasta scala dell'economia globale. Si sono succeduti, infatti, eventi che da un lato hanno messo a dura prova la stipula dell'accordo stesso, dall'altra hanno permesso ai negoziatori di addivenire a cambiamenti fondamentali anche nelle scelte di politica economica del trattato.

Tra le numerose aree coperte dall'accordo è compresa anche quella del commercio dei prodotti alimentari⁴², che ha suscitato molte polemiche e opposizioni tra alcune rappresentanze degli agricoltori e produttori sia europei⁴³, sia canadesi⁴⁴. In tale ambito, la recente evoluzione del sistema giuridico canadese in materia di tracciabilità che, come sopra riferito, ha condotto ad una sostanziale omologazione con quella europea, quanto meno per i prodotti destinati all'esportazione, è stata certamente rilevante per agevolare la conclusione del trattato.

2019 consultabili agli indirizzi: https://www.confindustria.it/wcm/connect/a7429bc8-8c98-4911-9975-6b6b78da71f2/CETA_UE_Canada.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a7429bc8-8c98-4911-9975-6b6b78da71f2-mnS85ii e <https://www.fasi.biz/it/notizie/studi-e-opinioni/21047-i-bilanci-sul-ceta-a-due-anni-dall-entrata-in-vigore-provvisoria.html>

⁴¹ Già nel 2006 la Germania aveva manifestato la volontà di adoperarsi per realizzare una maggiore cooperazione economica con i partner canadesi. A seguito di tale iniziativa, il Premier del Québec, Jean Charest, si era mostrato, immediatamente, come il principale sostenitore del perseguimento di più serrati rapporti economici con l'Europa.

⁴² Il CETA è molto più che un accordo bilaterale di commercio ed investimenti; esso si pone, infatti, come un framework onnicomprensivo che intende consentire sia all'Europa che al Canada di realizzare un ampio spettro di opportunità di coordinamento in svariati ambiti: ambiente, finanza, questioni valutarie, agricoltura, sicurezza e tracciabilità alimentare, ecc.

⁴³ I movimenti di protesta che hanno accompagnato le trattative e, da ultimo, la sottoscrizione del CETA hanno trovato inattese sponde in alcuni governi nazionali. Per l'Italia, se ne parla nell'articolo apparso su *IlSole24Ore* del 26 giugno 2018: "Se il destino del Ceta è appeso ai campanili", di Gianpaolo Rossini. Sulle pagine dei social networks ha avuto notorietà la posizione negativa dell'imprenditore calabrese e fondatore di "Mulinum" Stefano Caccavari in seguito alle dichiarazioni del Ministro Bellanova in merito alla necessità di una ratifica del CETA.

⁴⁴ HÜBNER et al., *CETA: The Making of the Comprehensive Economic and Trade Agreement Between Canada and the EU*, in *Notes de l'Ifri*, aprile 2016, il quale ritiene che la ratifica del CETA, nella sua forma attuale, rappresenti una notevole minaccia per l'agricoltura locale su entrambe le sponde dell'Atlantico. Secondo l'autore, anziché promuovere le esportazioni e la produzione eccedentaria, sarebbe piuttosto necessario cercare di salvaguardare gli standard normativi per la qualità degli alimenti e lo sviluppo economico locale. Dovrebbero dunque intensificarsi gli sforzi per promuovere il benessere degli animali e l'alimentazione non OGM, per fermare le modifiche genetiche, per ridurre l'uso di pesticidi e fertilizzanti chimici. Tuttavia queste iniziative parrebbero ostacolate dalla politica commerciale pro-corporativa del CETA mentre molti altri aspetti del trattato rimarrebbero ancora incerti e problematici.

Il trattato rappresenta, inoltre, la base giuridica per il riconoscimento reciproco di numerosi marchi e denominazioni geografiche dei prodotti alimentari, con indiscusso giovamento per le imprese europee, in precedenza danneggiate dalle imitazioni presenti sul mercato canadese⁴⁵.

Oltretutto, per quanto concerne la tutela dell'origine del prodotto, il trattato accoglie la nozione di "*fabbricazione sufficiente*", che consente di indicare come originario di un Paese (o territorio) il prodotto che contenga materiali non originari dello stesso entro percentuali definite. Questa pratica rende la nozione di origine del prodotto meno netta di quanto non appaia a una lettura superficiale dell'etichetta dell'alimento.

Con riguardo agli aspetti sensibili in materia di tracciabilità degli alimenti, il capo 5 del CETA è dedicato alle "Misure sanitarie e fitosanitarie" con riferimento agli alimenti, sia di origine animale sia di origine vegetale, oggetto di scambi commerciali. Questa parte del trattato contiene numerosi

⁴⁵ Un'analisi in senso critico, svolta da una prospettiva scientifica attenta alla liberalizzazione dei mercati, è rinvenibile in KERR, HOBBS, *A protectionist bargain?: agriculture in the European Union-Canada Trade Agreement* in *Journal of World Trade*, 49, 3, 2015, p. 437-456. Si veda anche AWAD, MARSHA CADOGAN, *CETA and the Future of Geographical Indications Protection in Canada*, Center for International Governance Innovation (CIGI) Papers No. 131 - May 2017 accessibile all'indirizzo <https://www.cigionline.org/publications/ceta-and-future-geographical-indications-protection-canada> Il CETA si occupa delle IG nel Capitolo 20 – Proprietà Intellettuale garantendo protezione a 173 prodotti. Tra questi sono riconosciute 41 indicazioni geografiche riferibili all'Italia su 288 DOP e IGP registrate. D'altra parte il CETA contiene uno spazio in cui è possibile elencare le IG canadesi, ma esso risulta vuoto. Infatti, non esiste un sistema simile per i prodotti canadesi. Secondo alcuni studiosi tuttavia è improbabile che l'elenco delle IG nel CETA prevenga le imitazioni in Canada: cfr. HÜBNER (v. *supra* nota 44). Peraltro, ai sensi del CETA i produttori canadesi sarebbero comunque autorizzati a distribuire prodotti analoghi a quelli europei, ma denominati con traduzioni in inglese o francese del nome originale. Del resto rispetto alla tutela delle denominazioni ed indicazioni protette l'accordo prevede diverse eccezioni. Per esempio, per alcuni prodotti come l'asiago o la fontina, è consentito in Canada l'uso degli stessi termini accompagnato con "genere", "tipo", "stile" e da un'indicazione visibile e leggibile dell'origine del prodotto. Inoltre, da un lato, non è impedito in Canada l'uso di indicazioni analoghe per coloro che abbiano già registrato o usato commercialmente tale indicazione e dall'altro lato l'unica tutela prevista nell'accordo è quella amministrativa, non anche quella penale. Infine, il CETA consente l'eventuale aggiunta di prodotti all'elenco delle IG dopo la conclusione dell'accordo: l'articolo 20.22.1 stabilisce che "il CETA Joint Committee, istituito a norma dell'articolo 26.1, può decidere di modificare l'allegato 20-A aggiungendo indicazioni geografiche o rimuovendo le indicazioni geografiche che hanno cessato di essere protette o sono cadute in disuso nel loro luogo di origine". Dal momento che il CETA Joint Committee è responsabile di questa decisione, sarà sempre necessario il consenso del Canada per l'aggiunta o la rimozione di un prodotto dall'elenco. In merito a tale tematica si veda, per approfondimento, anche THOMSEN, *Making sense of CETA: an analysis of the final text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement*, Berlin-Ottawa, 2016, p. 51 ss.

rimandi al *Sanitary and Phytosanitary Agreement* (SPS), già vigente tra le parti e sottoscritto nell'ambito dei rapporti tra le stesse all'interno della *World Trade Organisation* (WTO). In quest'ottica, il CETA costituisce una piattaforma di principi e procedure sulla base delle quali UE e Canada intendono facilitare lo scambio di prodotti alimentari. Quanto ai principi, l'art. 5.2 li individua nella protezione della vita e della salute dell'uomo, degli animali e delle piante, menzionando poi la necessità di agevolare gli scambi commerciali.

In questo quadro, il trattato deve favorire l'attuazione delle misure sanitarie e fitosanitarie SPS, senza che le stesse creino ostacoli "ingiustificati" agli scambi.

Per ciò che concerne le procedure, al fine di favorire gli scambi di alimenti tra le due parti contraenti, attraverso il CETA ciascuna di esse si impegna a garantire che i propri prodotti destinati all'esportazione rispettino la normativa del paese di importazione quanto agli standard di produzione e qualitativi. L'art. 5.6.1 recita: *"La parte importatrice accetta l'equivalenza delle misure SPS adottate dalla parte esportatrice se quest'ultima dimostra in modo obiettivo alla parte importatrice che le proprie misure raggiungono il livello appropriato di protezione sanitaria e fitosanitaria della parte importatrice"*. La norma non prevede dunque alcun automatismo del riconoscimento derivante dal trattato, richiedendo che ciascuna delle parti di volta in volta riconosca come equivalente il valore delle misure sanitarie e fitosanitarie predisposte dall'altra. In un simile contesto, ai sensi dell'art 5.8 a ciascuna parte è garantita la possibilità di effettuare attività di "audit e verifiche" sulle procedure poste in essere dall'autorità di vigilanza dell'altra parte. Tale facoltà rafforza la previsione relativa al mero scambio di informazione tra le due parti, conferendo poteri ispettivi penetranti a ciascuna di esse nei confronti dell'altra.

La cooperazione tra le parti si esplica altresì nell'istituzione di un comitato specializzato, il comitato di gestione misto per le misure sanitarie e fitosanitarie, ai sensi dell'art. 26.2, lettera d) del trattato, al quale l'art. 5.14 attribuisce numerose funzioni, tra cui spicca, alla lettera f), il compito di *"istituire una sede per lo scambio periodico di informazioni relative ai sistemi regolamentari delle parti, comprese le basi scientifiche e per la valutazione dei rischi in relazione alle misure SPS"*.

Nel capo in esame è altresì presente un esplicito richiamo alle norme del *Codex Alimentarius*, quale ulteriore fonte normativa comune alle parti⁴⁶.

⁴⁶ Sul punto rappresenta un'interessante lettura il rapporto sul primo incontro del Sanitary and Phytosanitary Joint Management Committee (JMC) a seguito della sottoscrizione del CETA, il testo è reperibile all'indirizzo: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/sanitary-phytosanitary-summary-re>

A margine della ricognizione sopra effettuata si osserva come nel CETA sia assente un esplicito riferimento alla portata vincolante del principio di precauzione che, in Europa, impone una condotta cautelativa nelle decisioni che riguardano questioni scientificamente controverse circa i possibili impatti sulla salute o sull'ambiente. Il Canada, seppur formalmente rispetti questo principio, non lo ritiene vincolante sul piano commerciale.

In concreto, l'assetto normativo conseguente al CETA ha senza dubbio un impatto sulle pratiche dei produttori canadesi che, nel caso in cui decidano di destinare tutto o parte del proprio prodotto al mercato europeo, debbono adottare tecniche e prassi di tracciabilità compatibili con la normativa europea⁴⁷. Ciò è particolarmente evidente nel settore dell'allevamento finalizzato alla produzione della carne bovina, poiché in Canada è permesso somministrare ai capi di bestiame farmaci ed ormoni il cui utilizzo è invece precluso nell'UE⁴⁸. Simili problematiche si prospettano per ciò che riguarda la coltivazione del grano, poiché in Canada è consentito utilizzare il glifosato, una sostanza presente nei pesticidi (in particolare nei

port-sommaire-rencontre.aspx?lang=eng

⁴⁷ Ciò già avveniva in precedenza per quanto riguarda la carne di manzo (hormone-free beef) e - in minor misura - di maiale (Ractopamine-free Pork). Sulle prospettive future si rimanda a National Farmers Union, *Fact Sheet: Will CETA help family farmers in Canada by opening up more European market access for beef and pork?* (2011) <http://www.nfu.ca/sites/www.nfu.ca/files/CETA%20Cows%20Pigs%20and%20Facts%20-%20Feb%2026%202013.pdf>

⁴⁸ Si tratta di un aspetto non secondario nei rapporti commerciali UE-Canada, specie per la rilevanza che in Canada assume la produzione della carne bovina. La questione, peraltro, è stata oggetto di una disputa, instaurata dal governo canadese nel 1996 di fronte al Dispute Settlement Body della World Trade Organization DS48: European Communities-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) e conclusasi nel 2011 con un accordo tra le parti. Nella controversia il Canada lamentava proprio la presenza di restrizioni di fatto al libero scambio derivanti dalle limitazioni conseguenti alla legislazione UE in materia di carne bovina trattata con alcuni tipi di ormoni. Secondo le opinioni più critiche HÜBNER (v. *supra* nota 44), la più grave minaccia insita nel CETA è proprio quella di un possibile indebolimento degli standard di sicurezza alimentare. È portato ad esempio il trattamento superficiale della carne con sostanze chimiche ed organiche, che potrebbe divenire una pratica ammessa anche in UE. Attualmente nell'UE le carcasse degli animali restano solitamente non trattate dopo il macello, tranne nei casi in cui sono lavate con acqua. In Canada, invece, è pratica comune quella di pulire le carcasse con sostanze chimiche come il cloro. Per venire incontro all'implementazione del trattato, l'Unione Europea ha già reso meno stringenti gli standard per il trattamento superficiale delle carcasse di manzo con acido lattico (si veda la Commission Regulation No. 101/2013 del 4 febbraio 2013) e, secondo il pensiero critico sopra riferito, il CETA potrebbe quindi incoraggiare un'ulteriore deregolamentazione su queste pratiche, indebolendo gli standard europei. Sull'argomento si veda anche EFSA (European Food Safety Authority), *Animal Welfare*, 2018, reperibile all'indirizzo: <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animal-welfare>.

diserbanti) il cui utilizzo è, invece, soggetto a stringenti controlli in Europa; in Canada sono inoltre ammesse ulteriori sostanze che nell'UE sono state vietate da circa venti anni⁴⁹.

Nel contesto del CETA la tracciabilità dei prodotti alimentari può essere considerata dunque il terreno di incontro tra i due sistemi giuridici coinvolti al fine di raggiungere un comune piano regolatorio che permetta lo scambio commerciale nel rispetto dei principi che informano ciascuno dei due ordinamenti.

Tuttavia, è troppo presto per poter compiere delle valutazioni che abbiano il conforto dell'esperienza, poiché debbono ancora essere raccolti ed elaborati sufficienti dati sugli scambi commerciali intercorsi nelle prime annualità di vigenza del CETA, nonché la casistica relativa alle pratiche di tracciabilità.

Dal canto loro, gli studi sinora apparsi hanno posto l'accento sulle possibili reciproche influenze.

Da un lato l'UE potrebbe essere incentivata ad incrementare i rapporti di scambio con il Canada, rendendoli più agevoli attraverso una regolamentazione meno stringente in campo alimentare, specie per ciò che concerne gli OGM⁵⁰. Non si può escludere, infatti, che il CETA possa aprire la strada ad una più ampia e sistematica importazione di grano modificato geneticamente⁵¹. Tuttavia questo possibile esito appare improbabile, stante il rigoroso approccio da sempre perseguito dall'UE in

⁴⁹ Secondo quanto riferito da Coldiretti nel *Trattato di libero scambio tra Canada e Unione Europea*, giugno 2017, tra queste sostanze ci sono l'Acefato, il Carbaryl, il Carbendazim, il Fenbutanin oxide, il Paraquat, l'Acido Solforico. Il contributo è reperibile all'indirizzo: <https://www.coldiretti.it/Documents/impaginato%20brochure.pdf>

⁵⁰ ARCURI, *Is CETA keeping up with the promise? Interpreting certain provisions relating to Biotechnology. Interpreting Certain Provisions Relating to Biotechnology*, in *Questions of International Law*, 41, 2017, p. 35-58.

⁵¹ La tematica degli OGM ha trovato, con la stipula del CETA, ulteriori spunti di critica e analisi del fenomeno. Nel novembre del 2017 l'EFSA ha pubblicato nuove linee guida per la valutazione, ai sensi del Regolamento CE 1829/2003, dei rischi derivanti dalla "presenza involontaria, accidentale o tecnicamente inevitabile" negli alimenti e nei mangimi di un basso tenore di materiale vegetale geneticamente modificato destinato a mercati diversi da quello europeo. La presenza a basso tenore è definita dalla Commissione europea come una percentuale massima dello 0,9% di materiale vegetale geneticamente modificato per ingrediente. Grande parte dell'attività dell'EFSA in materia di OGM riguarda la valutazione della sicurezza degli OGM prima che vengano considerati per l'approvazione alla commercializzazione. Per quanto concerne nello specifico la valutazione, che viene svolta tenendo conto di dossier scientifici, quattro sono gli aspetti che vengono tenuti in considerazione: la caratterizzazione molecolare, l'analisi comparativa con una controparte convenzionale, la potenziale tossicità e allergenicità ed infine il potenziale impatto ambientale.

tema di standard prudenziali cui adeguare il commercio di beni alimentari⁵². All'opposto, l'adeguamento del Canada alle norme UE potrebbe non tradursi soltanto in una serie di pesi imposti allo stato nordamericano in cambio dell'accesso al mercato europeo, ma potrebbe rappresentare l'occasione per un perfezionamento della disciplina interna. In particolare, è stato osservato che l'approccio universalistico adottato dall'UE pone tutti gli operatori – interni ed esteri – sul medesimo piano, assoggettandoli alle medesime regole, ed in tal modo non rappresenterebbe una barriera al libero scambio commerciale, ma persegue l'obiettivo di innalzare il livello qualitativo dei prodotti e la consapevolezza sulla sostenibilità delle attività⁵³.

5. *L'approccio regolatorio statunitense*

Negli Stati Uniti l'adozione di sistemi di tracciabilità degli alimenti non è imposta da fonti normative federali o statali. Infatti, sebbene esista una normativa federale a protezione dei consumatori di prodotti alimentari sin dal 1938 (Federal Food, Drugs, and Cosmetics Act-FFDCA), non si è ritenuto necessario introdurre norme imperative sull'adozione di sistemi di tracciamento⁵⁴.

Le competenze in materia di alimenti sono articolate sul duplice livello federale e statale.

A livello federale operano tre agenzie con competenze nel settore alimentare: la Food and Drug Administration – FDA (agenzia del U.S. Department of Health and Human Services-DHHS), che è competente a sorvegliare che il cibo sia “*safe, wholesome, sanitary and properly labeled*”; l'U.S. Department of Agriculture (USDA), che è competente per alcuni alimenti quali le carni il pollame e le uova e che in generale ha quale scopo quello di “*provide leadership on food, agriculture, natural resources rural*

⁵² SMYTHE, *Food for thought: How trade agreements impact the prospects for a national food policy*, in *Canadian Food Studies/La Revue canadienne des études sur l'alimentation*, 5, 3, 2018, p. 76-99.

⁵³ Il CETA è persino considerato come un modello di riferimento per un'armonizzazione a livello globale delle norme in tema di commercio alimentare. Si veda XING, *Surprise under the Table: Inspirations from the Canada-EU CETA for Enhancing Global Agri-Environment by FTAs*, in *Asper Review of International Business and Trade Law*, 13, 2013, p. 211-240.

⁵⁴ Un inquadramento generale del sistema delle fonti della normativa statunitense in materia alimentare è offerto da ROBERTS, *US Food Law: Responding To Changing Social Conditions*, in COSTATO, ALBISINNI (a cura di), *European And Global Food Law*, Milano, 2016, p. 57 e ss.

development, nutrition, and relates issues based on sound public policy, the best available science, and efficient management"; l'U.S. Environmental Protection Agency (EPA), che ha lo scopo di proteggere la salute umana e l'ambiente⁵⁵.

A seguito del diffondersi di alcune patologie animali suscettibili di trasmettersi all'uomo o provocare gravi danni alla salute umana (BSE) e poi a seguito dell'attacco terroristico del settembre 2001, si è discusso negli Stati Uniti sull'opportunità di adottare una regolamentazione che prevedesse la tracciabilità degli alimenti.

Un intervento normativo in tal senso è stato operato con l'US Bioterrorism Act del 2002, con cui: a) è stata imposta la registrazione presso la FDA degli stabilimenti sia statunitensi sia esteri di produzione di alimenti, che intendano rifornire il mercato statunitense; non debbono essere registrati gli importatori, distributori ed i punti vendita, ma questi ultimi sono tenuti a verificare che gli impianti di produzione dei beni che trattano siano registrati presso la FDA; b) è stato previsto l'obbligo per gli importatori di prodotti alimentari stranieri di effettuare una comunicazione preventiva in occasione di ciascun invio di prodotti alimentari.

Il 9 maggio 2003 la FDA ha pubblicato sul Federal Register una proposta di normativa sulla tracciabilità obbligatoria degli alimenti che prevedeva l'adozione dell'approccio "*one step back-one step forward*", l'estensione degli obblighi di tracciamento a tutti gli impianti di imprese straniere soggette agli obblighi di registrazione (con specifiche eccezioni), alle imprese di produzione e distribuzione ed a tutti i soggetti che svolgono funzioni logistiche per conto dei produttori e distributori, nonché l'obbligo di conservazione della documentazione per due anni, senza specifica indicazione delle modalità di registrazione cartacea o informatica.

Tale progetto, che avrebbe allineato l'ordinamento statunitense con quello europeo, non ha però avuto seguito, in quanto l'impianto proposto è stato ritenuto eccessivamente oneroso e non necessario.

Infatti, nel 2004 l'USDA ha pubblicato uno studio in cui si effettuava una ricognizione delle tecniche di tracciamento degli alimenti ricadenti nell'ambito di sua competenza, giungendo alla conclusione che sussistono per le imprese del settore notevoli incentivi alla realizzazione di sistemi di tracciamento anche senza che essi siano previsti da una normazione imperativa⁵⁶. Si evidenziava, tuttavia, che tale incentivi sono diversi a seconda

⁵⁵ La natura frammentaria della legislazione degli Stati Uniti è ben riflessa nell'opera di ROBERTS, *Food Law in the United States*, Cambridge, 2016.

⁵⁶ GOLAN, KRISOFF, KUCHLER, CALVIN, NELSON, PRICE, *Traceability in the U.S. Food Supply: Economic Theory and Industry Studies*, USDA, Agricultural Economic Report, n. 830, in www.ers.usda.gov Lo studio effettua una analisi comparata tra alcuni dei settori

del tipo di alimento. D'altronde, lo studio rilevava che l'introduzione di un obbligo generale di tracciabilità si traduce nell'assimilazione di situazioni fortemente differenziate, imponendo costi anche in situazioni per cui non vi è un particolare interesse, mentre, laddove l'interesse sussista (ad esempio, per creare affidamento dei consumatori sulla salubrità o su alcune caratteristiche degli alimenti), sono gli stessi produttori ad attivarsi per la realizzazione di un sistema di tracciabilità⁵⁷.

Lo studio si concludeva affermando che, vista la già intervenuta organizzazione di efficienti sistemi di tracciamento da parte di numerosi operatori, l'imposizione di un unico sistema avrebbe generato enormi e non giustificati costi ed oneri di adeguamento, mentre la previsione normativa di un sistema di tracciamento flessibile appariva certamente più idonea. Si riconosceva che dalla tracciabilità degli alimenti deriva un notevole vantaggio complessivo sia per le imprese, sia per i consumatori e per l'interesse generale alla salute; tuttavia, si rilevava che per assicurare il ritiro dal mercato di prodotti richiosi per la salute, potevano concepirsi misure parimenti efficaci, ma meno onerose per gli operatori. Si ipotizzava a tal fine di introdurre standard relativi alla capacità delle imprese di ritirare dal mercato in modo tempestivo prodotti di cui si fosse accertato un rischio per la salute.

La tracciabilità non è stata imposta in via generale neppure a seguito della riforma introdotta nel 2011 con il Food Safety Modernisation Act. In primo luogo, il FSMA ha potenziato la FDA, senza incidere sul riparto di competenze tra le citate agenzie federali, e pertanto non ha un'efficacia universale sugli alimenti, perché non si applica, ad esempio, alla carne, al pollame ed alle uova, che sono destinatarie della normativa emanata dalla USDA. Nell'ambito delle prescritte competenze, il FSMA accresce i poteri della FDA, non soltanto per far fronte alle emergenze ed attribuendogli strumenti sanzionatori, ma anche introducendo poteri regolamentari nell'ottica della prevenzione delle malattie derivanti dagli alimenti. In virtù di tali nuovi poteri la FDA ha introdotto nuove disposizioni regolamentari ed accresciuto i propri poteri di ispezione e di richiamo dei prodotti in presenza di un rischio per la salute. E' stato quindi mantenuto il principio secondo il quale la responsabilità per la salubrità degli alimenti resta in capo ai produttori, ma la FDA ha incrementato i propri interventi in chiave preventiva dettando standard di sicurezza e piani per

di competenza dell'USDA ed in particolare quelli della frutta e degli ortaggi freschi, delle granaglie, degli oli di semi e della carne bovina.

⁵⁷ Il citato lavoro evidenziava, ad esempio, come in alcuni settori gli operatori erano in grado addirittura di precisare da quale porzione di terreno provenisse il singolo prodotto ovvero di fornire informazioni circa il processo produttivo (ad esempio, attraverso le certificazioni *fair trade*, o quelle relative al pagamento di *fair wages*).

il controllo preventivo degli stabilimenti di produzione. L'intervento delle normative regolamentari della FDA è stato peraltro sollecitato anche in via giudiziaria su iniziativa del Center for Food Safety⁵⁸.

Da ultimo, la consapevolezza dell'inadeguatezza regolatoria in materia di tracciabilità e trasparenza nelle catene di produzione alimentari ha condotto la FDA ad avviare un progetto di riforma denominato "New Era of Smarter Food Safety"⁵⁹. La FDA ha pertanto organizzato un incontro aperto a tutti gli stakeholders ed ha lanciato un appello per l'acquisizione di pareri e contributi di idee da parte di enti pubblici e soggetti privati, al fine di definire nel 2020 le linee di fondo di un nuovo approccio alla tracciabilità ed alla tutela della salute nel settore alimentare⁶⁰. Sebbene il progetto sia ancora in fase di elaborazione, sono già emersi alcuni elementi caratterizzanti⁶¹. Centrale sarà l'impulso all'utilizzo di nuove tecnologie, quali *blockchain*, *sensor technology*, *internet of things*, e strumenti di *artificial intelligence*, per assicurare la tracciabilità dei prodotti ed una pronta ed efficace risposta alle emergenze sanitarie di origine alimentare. Tali innovazioni regolamentari si inseriranno, però, in un più ampio intervento in materia di strumenti di prevenzione, di evoluzione dei modelli di produzione e distribuzione e di rafforzamento della cultura della salubrità alimentare. L'intento di fondo della FDA appare quindi ormai chiaro, ma la complessità del progetto sembra indurre l'Agenzia ad una cautela procedimentale: si prevede, infatti, la pubblicazione delle linee di fondo del piano nella prima metà del 2020 e successivamente, all'esito di una seconda fase pubblica di acquisizione di commenti, valutazioni e suggerimenti, l'elaborazione di eventuali norme regolamentari. Rispetto alla tracciabilità, sebbene l'obiettivo sia quello di giungere ad una tracciabilità totale ("*end-to-end traceability*"), non si prospetta l'adozione di un modello unitario predefinito ed imposto, ma l'intento appare quello di promuovere l'adozione volontaria di tecnologie e standard che assicurino interoperatività.

⁵⁸ Consent Decree della U.S. District Court nel caso n. 12-cv-0452-PJH (2014).

⁵⁹ E' lo stesso Frank Yiannas, Deputy Commissioner delle FDA for Food Policy and Response, ad ammettere che la regolazione statunitense della tracciabilità e della trasparenza costituiscono il tallone d'Achille del sistema e perciò ad indicare le finalità in tale ambito del progetto denominato "New Era of Smarter Food Safety": cfr. intervista del 17 settembre 2019 in www.fda.gov

⁶⁰ L'incontro è stato organizzato dalla FDA il 21 ottobre 2019 a Rockville nel Maryland dando la possibilità a tutti gli stakeholder di inviare contributi ed esprimere commenti sul progetto. Un ampio resoconto dell'incontro e dei contributi raccolti si legge in www.fda.gov

⁶¹ Cfr. FDA, *Food for Thought. How to begin the New Era of Smarter Food Safety*, pubblicato tra i meeting material del citato convegno del 21 ottobre 2019 in www.fda.gov

6. L'approccio regolatorio cinese

In Cina il tema della tracciabilità dei prodotti alimentari è strettamente connesso all'esigenza di garantire la *food safety*. Sin dagli anni '50 del ventesimo secolo il governo della Repubblica Popolare Cinese ha dettato norme in materia sulla sicurezza alimentare, ma gli interventi inizialmente furono riferiti a specifiche tipologie di prodotti e soltanto con la Legge sull'igiene alimentare del 30 ottobre 1995 è intervenuta una regolamentazione generale⁶². Ciò è dovuto anche al fatto che fino agli anni '70 la produzione alimentare era principalmente operata da imprese statali, e come tali soggette a diverse forme di controllo, e soltanto negli anni '90 il settore è stato aperto all'intervento privato. Infine, con l'accesso della Cina al WTO nel dicembre 2001 si è reso impellente l'adeguamento agli standard internazionali anche nel settore alimentare. Da tale evento, infatti, la consapevolezza che la qualità dei prodotti alimentari e la loro sicurezza è un fattore chiave per la concorrenza nei mercati interni, ma soprattutto per l'esportazione, ha costituito un importante stimolo all'evoluzione regolatoria.

Inoltre i numerosi scandali sulla sicurezza alimentare del cibo, il più noto dei quali ha avuto ad oggetto un prodotto di ampio utilizzo come il latte in polvere, hanno indotto il Governo ad emanare una regolamentazione più rigida, capace di garantire l'affidamento dei consumatori e la sicurezza dei prodotti.

Tuttavia, la regolazione del settore in Cina è particolarmente complessa poiché il sistema di produzione agroalimentare cinese è fortemente frammentato e risente di specifiche territoriali difficilmente governabili a livello centrale: in particolare, è forte il contrasto tra le zone urbanizzate e quelle rurali dove, anche a causa di standard di sicurezza diversificati, hanno avuto origine più dell'80% degli scandali legati alla sicurezza del cibo.

D'altra parte, in contrasto con una regolazione uniforme, storicamente la Cina ha adottato un duplice e differente approccio a seconda che i prodotti fossero destinati al mercato interno o all'import/export, poiché soltanto questi ultimi sono rigorosamente controllati dall'*Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine* (AQSIQ).

All'inizio del XXI secolo, quindi, una riforma della normativa centrale capace di implementare i livelli di sicurezza dei prodotti risultava necessaria. Alla luce di ciò, il Governo ha coordinato progetti di studio comparatistico sulla regolamentazione alimentare nell'esperienza americana, canadese,

⁶² SUN, *Evolution and recent update of food safety governance in China*, in COSTATO, ALBISINNI (a cura di), *European and Global Food Law*, II ed., Milano, 2016, p. 88.

australiana ed europea. Sono state così evidenziate affinità strutturali rispetto alla regolamentazione UE, tali che hanno condotto la Cina a disegnare la sua politica regolatoria sulla scorta dei modelli europei di co-regulation, centralizzazione, approccio farm-to-fork ed analisi e gestione dello *science-based risk*⁶³.

La *Food Safety Law of China* del 2009 ha costituito il primo intervento in materia che, recependo l'approccio “*from farm to fork*” di stampo europeo, ha tentato di ricostruire la fiducia dei consumatori nella capacità di assicurare la sicurezza dei prodotti alimentari e di prevedere adeguati standard e di procedure di controllo. In questa prospettiva è stata istituita la *National Food Safety Commission* e sono state assegnate le competenze in materia ad una pluralità di ministeri ed agenzie, come in Fig. 1⁶⁴.



Fig. 1: *Autorità governative cinesi coinvolte nella supervisione e gestione della sicurezza alimentare prima del Marzo 2013. L'immagine è estratta dalla fonte di cui alla nota 64 ed è stata adattata da un contributo di C. JIA E D. JUKES The national food safety control system of China: a systematic review. Food Control, 2013, 32 (1), pp. 236-245.*

Nel 2013, a seguito di una riforma di sistema, le competenze sono state concentrate in quattro amministrazioni: la *China Food and Drug Administration* (CFDA), responsabile per la supervisione generale e il *management* della sicurezza alimentare in tutte le fasi dalla produzione al consumo; il *Ministry of Agriculture* (MOA), responsabile per la regolazione della sicurezza alimentare nelle prime fasi della produzione; la *National Health and Family Planning Commission* (NHFPC), responsabile per la gestione e la sorveglianza del rischio; ed infine l'*Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine* (AQSIQ) per la regolazione della food safety nell'import/export.

⁶³ Sul tema si veda CHEN, XIN XIN, HAI-YING, *Food safety regulatory systems in Europe and China: A study of how co-regulation can improve regulatory effectiveness*, in *Journal of Integrative Agriculture*, 14, 2015, pp. 2203–2217.

⁶⁴ CHEN, XIN XIN, HAI-YING, *Food safety regulatory systems in Europe and China*, cit., p. 2207.

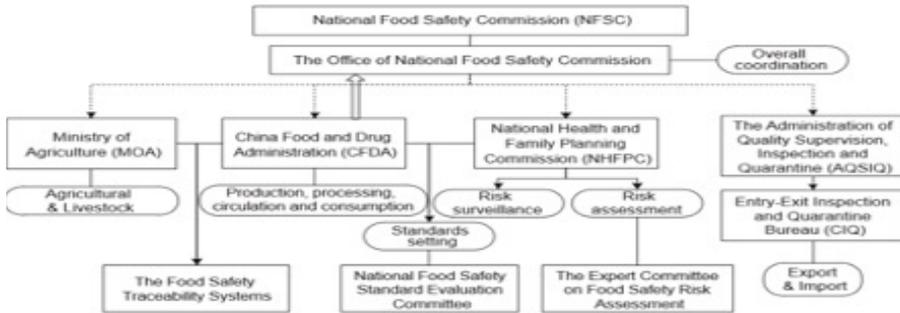


Fig. 2: Le autorità governative cinesi attualmente coinvolte nella supervisione e gestione della sicurezza alimentare. L'immagine è estratta dalla fonte di cui alla nota 64.

Come si evince dal grafico in Fig. 2, che riporta lo schema e i rapporti delle autorità governative coinvolte sul tema, il sistema di tracciabilità dei prodotti alimentari rientra nelle politiche adottate per garantire la sicurezza alimentare⁶⁵. Tali politiche sono state nuovamente rimodellate a seguito della riforma del 2015⁶⁶, adottando, tra l'altro, la tracciabilità alimentare come uno dei principi cui dovrà ispirarsi la regolazione, tanto che all'art. 42 del Food Safety Law si prevede espressamente:

- The State shall establish a full traceability system for food safety;
- Food producers and distributors shall establish the traceability system for food safety in accordance with this Law so as to ensure food traceability;
- The State shall encourage food producers and distributors to collect and preserve production and distribution information and to establish the traceability system for food safety by means of information technology;
- The food and drug administration under the State Council shall, together with relevant departments such as the agriculture administration, under the State Council, establish a synergy mechanism for full traceability of food safety⁶⁷.

⁶⁵ CHEN, XIN XIN, HAI-YING, *Food safety regulatory systems in Europe and China*, cit., p. 2208.

⁶⁶ GENG, XU, BEACHY, *New Food Safety Law of China and the special issue on food safety in China*, in *Journal of Integrative Agriculture*, 14, 2015, pp. 2136–2141.

⁶⁷ Food Safety Law (FSL 2015), disponibile online: <https://www.fas.usda.gov/data/china-china-s-food-safety-law-2015> Per una disamina complessiva della legge cfr. ROBERTS, LIN,

Nonostante le numerose riforme e la costante attenzione del legislatore al tema, permangono difficoltà sostanziali: da un lato la materia deve essere coordinata tra i diversi livelli territoriali⁶⁸, ovvero tra province, città e contee, che con le loro peculiarità hanno difficoltà ad adattarsi ad una normativa uniforme; dall'altro il sistema di competenze tra MOA e CFDA risulta ancora frammentato e costituisce una debolezza per l'intero impianto; infine sono aumentati esponenzialmente i problemi legati ai *compliance costs*, ovvero ai costi per adattarsi agli standard normativi.

Da ultimo, si segnala che il 21 maggio 2019 il *Central Committee of the CPC* e lo *State Council* hanno pubblicato nuove linee guida sugli standard di sicurezza alimentare⁶⁹, che sottolineano la necessità di ricorrere a misure più rigorose per garantire gli obiettivi previsti. La nuova strategia accompagna alla previsione di obiettivi a breve termine⁷⁰, quattro pilastri fondamentali: (i) stabilire standard uniformi più rigorosi ed efficienti, in linea con quelli internazionali⁷¹; (ii) attuare una stretta supervisione del suolo coltivato, della produzione e degli input agricoli, delle modalità di conservazione e trasformazione, nonché della sicurezza in fase di circolazione dei prodotti; (iii) migliorare leggi e regolamenti, prevedendo sanzioni più severe; (iv) strutturare a livello amministrativo locale una più coesa forma di controllo, capace di superare le criticità connesse alla frammentazione territoriale.

Infine, in Cina, proprio in considerazione delle difficoltà che caratterizzano il controllo centrale pubblico, che si scontra con la forte frammentazione territoriale e con la carenza di uniformità di standard e procedure, appare essenziale una buona sinergia tra pubblico e privato: infatti, a fianco degli interventi pubblici di regolazione, incentivazione, supporto ed attivazione di strumenti condivisi (ad esempio siti web per l'accesso alle informazioni acquisibili attraverso la tracciabilità)⁷², assumono

China Food Law Update: The 2015 Food Safety Law and Social Governance on Food Safety, in *Journal of Food Law and Policy*, 2016, p. 238 ss.

⁶⁸ Art. 6 FSL.

⁶⁹ *Opinions of the Central Committee of the CPC and the State Council on Deepening the Reform and Strengthening Food Safety*, disponibili online: http://www.agrochemex.org/opinions_of_the_central_committee_of_the_cpc_and_the_state_council_on_deepening_the_reform_and_stren/

⁷⁰ Tra cui eliminare l'uso entro cinque anni dei dieci pesticidi tossici più utilizzati, rafforzare i controlli sulle mense scolastiche, intensificare i controlli nelle zone rurali, migliorare la percentuale di prodotti sottoposti a test di verifica del controllo di qualità e sicurezza.

⁷¹ Per un quadro degli sviluppi internazionali più recenti sul tema della food safety si veda FAO and WHO, *Codex 2019: The year of food safety*, Rome, 2019.

⁷² Un ricco quadro delle iniziative assunte dalle amministrazioni cinesi al fine di implementare l'utilizzo di tecniche di tracciabilità, a partire dal progetto pilota del 2010 sulla distribuzione

rilievo anche i meccanismi di mercato che possono indirizzare soprattutto le grandi imprese verso scelte più attente nella gestione della *food safety* e nell'utilizzo di nuove tecnologie affidabili⁷³.

7. Tracciabilità e nuove tecnologie

Dalla ricognizione effettuata in precedenza emerge come le diverse scelte normative in materia di tracciabilità alimentare compiute nei Paesi presi in esame potrebbero rappresentare un ostacolo per la circolazione internazionale di prodotti alimentari. D'altronde, l'elaborazione di standard da parte di agenzie internazionali e soggetti privati, nonché l'interesse delle imprese e dei Governi ad incrementare le esportazioni, rappresentano fattori in grado di mitigare possibili impedimenti al commercio di prodotti alimentari derivanti dalle scelte legislative nazionali.

Accanto a tale criticità, anche l'indisponibilità di mezzi tecnici in grado di consentire un efficiente scambio di dati ed informazioni tra operatori di Paesi diversi può rappresentare una barriera per i flussi commerciali. Infatti, nel contesto del commercio internazionale di alimenti è necessario che i dati necessari per soddisfare i requisiti di tracciabilità (specie quelli stabiliti dal Paese importatore) siano raccolti e comunicati da operatori di Paesi diversi ed eventualmente messi a disposizione secondo modalità accessibili da parte delle autorità preposte alla vigilanza. In linea generale, il soddisfacimento dei requisiti necessari ai fini della tracciabilità richiede vari elementi: la gestione di un consistente flusso di dati relativi a ciascuna unità di prodotto; un sistema che permetta ai singoli operatori di estrarre taluni dati dal predetto

di carni e prodotti vegetali, e delle riscontrate difficoltà regolamentari, tecniche ed operative si legge in QI TANG, JIAJIA LI, MEI SUN, JUN LV, RUOYAN GAI, LIN MEI, LINGZHONG XU, *Food traceability systems in China: The current status of and future perspectives on food supply chain databases, legalsupport, and technological research and support for food safety regulation*, in *BioScience Trends*, 9, 2015, pp. 7-15.

⁷³ Ad esempio, il gigante tecnologico IBM, in collaborazione con Walmart ed esperti in sicurezza delle transazioni e tecnologia di autenticazione della Tsinghua University, sta provando a sfruttare la tecnologia *blockchain* per migliorare la tracciabilità alimentare, l'autenticazione e la registrazione lungo la filiera di un produttore, fornendo una registrazione permanente di ogni transazione. Si tratta di una risposta alla disponibilità di una porzione significativa dei consumatori a pagare un prezzo superiore per prodotti con caratteristiche qualitative assicurate da tracciabilità: cfr. SHAOSHENG JIN, YAN ZHANG, YINING XU, *Amount of information and the willingness of consumers to pay for food traceability in China*, in *Food Control*, 77, 2017, pp. 163-170.

flusso (per avere contezza dello “*step back*”) e di inserirne di nuovi (per tracciare lo “*step forward*”); strumenti adeguati per il controllo e l’eventuale intervento in caso di emergenza da parte delle autorità competenti; da ultimo, sarebbe auspicabile un meccanismo che consentisse al consumatore finale di accedere alle informazioni dell’intera filiera.

Al momento sono disponibili ed in uso numerose soluzioni tecnologiche utili a garantire la tracciabilità degli alimenti. Tuttavia il composito quadro normativo, differente per ciascuno Stato, l’elevato numero di autorità competenti e le disuguaglianze nell’accesso a talune tecnologie rendono arduo il raggiungimento dell’obiettivo di un sistema di tracciabilità uniforme o quanto meno con carattere di interoperatività a livello internazionale.

Infatti, al fine di ottenere la tracciabilità completa per i prodotti oggetto di commercio internazionale occorrerebbe uno strumento che prescindendo dai limiti territoriali di competenza delle singole autorità, in grado di raccogliere dati da tutti gli operatori e di essere dagli stessi intellegibile, a prescindere dalla loro collocazione geografica e dalla loro posizione nella filiera. Sarebbe, altresì, necessario che l’integrità e il corretto utilizzo di un tale strumento fossero assicurati da un soggetto garante riconosciuto sia dalle autorità nazionali, sia dagli operatori di settore, ovvero che lo strumento avesse delle caratteristiche tecniche tali da renderlo affidabile pur in assenza di un soggetto terzo posto a vigilanza.

Attualmente le soluzioni tecnologiche maggiormente diffuse non soddisfano pienamente tali parametri. Tra le tecnologie in uso si segnala la *Radio Frequency Identification* (RFID), che costituisce la soluzione privilegiata nel campo degli alimenti della catena del freddo. Si tratta di un sistema di lettura di codice a barre particolarmente veloce ed efficiente, senza contatto fisico tra il rilevatore e il prodotto⁷⁴. Questa tecnologia, tuttavia, presenta alcune criticità relative a possibili interferenze nelle frequenze utilizzate e, inoltre, sconta alcune limitazioni al proprio utilizzo negli ordinamenti cinese e giapponese⁷⁵.

La tecnologia *Near Field Communication* (NFC) rappresenta un’estensione della RFID e rende possibili scambi di informazioni tra dispositivi posti a distanze inferiori di 4 centimetri. La NFC è implementata

⁷⁴ Un’interessante applicazione della tecnologia RFID si è avuta con riferimento al Parmigiano Reggiano, come si legge in REGATTIERI, GAMBERI, MANZINI, *Traceability of food products: General framework and experimental evidence*, in *Journal of Food Engineering*, 81, 2007, p. 395. Un ulteriore contributo sul tema è offerto da CHARLEBOIS, STERLING, HARATIFAR, NAING, *Comparison of global food traceability regulations and requirements*, cit., v. nota 15, p. 1110.

⁷⁵ BADIA MELIS et al., *Food traceability: New trends and recent advances. A review*, in *Food Control* 57, 2015, p. 395.

anche in numerosi dispositivi in uso ai consumatori, quali i più recenti smartphone, e non richiede un puntatore laser.

Vi sono poi processi che rendono possibile identificare la provenienza e le qualità dei prodotti alimentari mediante ispezioni su campioni, come le analisi del DNA delle carni e l'uso di raggi infrarossi per cereali e vegetali in genere⁷⁶.

In aggiunta alle soluzioni tecniche per la lettura dei codici posti su alimenti e confezioni, riveste certamente un preminente rilievo il database nel quale le informazioni sul prodotto sono memorizzate. Infatti, anche riuscendo a superare le criticità relative all'associazione tra un prodotto fisico ed un codice identificativo univoco, restano le difficoltà e le incertezze nel rendere accessibili le informazioni sullo specifico alimento ai numerosi soggetti coinvolti nella sua produzione e distribuzione, specie quando quest'ultima si svolge in un contesto internazionale.

Il superamento dei limiti intrinseci agli strumenti sinora utilizzati potrebbe essere ottenuto mediante l'implementazione della tecnologia *Blockchain*, di recente diffusione, che potrebbe contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di scambio di informazioni affidabili in materia di tracciabilità. Una simile soluzione è ormai oggetto di valutazione tra gli operatori del settore⁷⁷, specie a seguito degli effetti giuridici che alcuni Stati, tra i quali l'Italia, fanno discendere dall'inserimento nella *Blockchain* di documenti digitali⁷⁸.

Trattandosi di una forma di registrazione distribuita tra innumerevoli nodi, ma pur sempre di natura privatistica, la *Blockchain* è svincolata da qualsiasi controllo statale o di enti nazionali o sovranazionali, rappresentando così una piattaforma veramente paritaria che tutti gli operatori del settore alimentare, tanto privati che pubblici, possono utilizzare disponendo delle medesime facoltà di accesso e controllo⁷⁹. La

⁷⁶ Un contributo che ripercorre le varie tecniche utilizzate ai fini della tracciabilità è offerto da BADIA MELIS et al., *Food traceability*, cit., nota 75, pp. 347–356.

⁷⁷ Si tratta di una prospettiva presa in seria considerazione dai soggetti coinvolti nel settore alimentare. Si veda il contributo di GHEZZI, ALPIGIANI, *L'applicazione della Blockchain e "Smart contract" al settore alimentare: la tracciabilità del made in Italy*, in *Diritto24, Sole24Ore*, 27 marzo 2019.

⁷⁸ Il Decreto semplificazioni, D.l. 135/2018 convertito con modificazioni dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12, all'art. 8-ter regola le tecnologie basate su registri distribuiti (che rappresentano il genere di tecnologia di cui la *Blockchain* è una specie). Dopo aver definito il concetto di registro distribuito, il comma 3 della norma stabilisce che "la memorizzazione di un documento informatico attraverso l'uso di tecnologie basate su registri distribuiti produce gli effetti giuridici della validazione temporale elettronica di cui all'articolo 41 del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014".

⁷⁹ Il riferimento è alla *Blockchain* c.d. *permissionless*, ossia una *blockchain* totalmente aperta al pubblico, diversa da quella c.d. *permissioned*, con permessi limitati e utenti e/o gruppi di

possibilità di memorizzare nella *Blockchain* dati inalterabili e certi quanto al momento dell'inserimento rappresenta una garanzia di affidabilità ed efficienza di un sistema di tracciabilità, e permette il superamento delle reciproche diffidenze tra gli operatori. Non a caso la tecnologia è definita *trustless*, poiché alcuni caratteri dell'informazione memorizzata sono del tutto certi e incontrovertibili⁸⁰.

L'utilizzo di tecniche di registrazione informatica globalmente riconosciute ed accessibili dei dati relativi alla tracciabilità degli alimenti, benché sganciate dal controllo di qualsivoglia entità o agenzia nazionale o sovranazionale, potrà dare un contributo decisivo al commercio internazionali di settore.

Ciò non inficerà il ruolo delle autorità di vigilanza, che in ogni caso saranno impegnate nel verificare che le informazioni memorizzate sulla *Blockchain* siano corrispondenti al vero, permanendo inoltre la necessità di effettuare controlli e gestire le procedure di ritiro dal mercato di prodotti potenzialmente pericolosi.

Il passaggio alla registrazione mediante *Blockchain* dei dati relativi alla tracciabilità alimentare potrebbe rappresentare un decisivo cambio di prospettiva anche dal punto di vista organizzativo e gestionale⁸¹. Infatti, la conservazione delle informazioni non graverebbe più soltanto sugli operatori, ma i dati potrebbero essere costantemente a disposizione delle autorità di vigilanza, di tutti gli operatori e, poiché le registrazioni mediante *Blockchain* possono essere rese accessibili al pubblico, anche dei consumatori finali degli alimenti. Pertanto i dati concernenti la tracciabilità degli alimenti – in particolare quelli riferiti alla tutela della salute – potrebbero divenire consultabili anche da parte dei singoli consumatori, i quali attribuiscono uno specifico valore all'abbinamento di simili informazioni agli alimenti acquistati⁸².

utenti che dispongono di permessi speciali di amministrazione.

⁸⁰ Sull'uso della *Blockchain* e di altre tecnologie digitali nel settore alimentare si veda SPOTO, *Gli utilizzi della Blockchain e dell'Internet of Things nel settore degli alimenti*, in *Rivista di diritto alimentare*, Anno XIII, n. 1, gennaio-marzo 2019.

⁸¹ Il progetto FoodOn (<http://foodon.org>) è stato sviluppato per raggiungere gli obiettivi di armonizzazione internazionale dei sistemi di tracciabilità ed ha suscitato altresì interesse nel mondo accademico, come testimonia DOOLEY et al., *FoodOn: a harmonized food ontology to increase global food traceability, quality control and data integration*, in *npj Science of Food*, 2, 2018, p. 23.

⁸² Uno studio ha mostrato come consumatori apprezzino la possibilità di avere accesso alle informazioni in materia di tracciabilità, nel caso di specie messe a disposizione mediante un QR Code: YEONG GUG KIM, EUNJU WOO, *Consumer acceptance of a quick response (QR) code for the food traceability system: Application of an extended technology acceptance model (TAM)*, in *Food Research International*, 85, 2016, pp. 266-272.

In un sistema affidabile e transnazionale come quello delineato potrebbero essere aggiunte sulla *Blockchain* ulteriori informazioni da associare ad un alimento. È il caso di tutti quei dati connessi a meccanismi di tracciabilità per fini diversi dalla tutela della salute e soggetti quindi ad una disciplina meno stringente, quali le indicazioni di provenienza e qualitative del prodotto, nonché i marchi di origine controllata e protetta. La *Blockchain* potrebbe divenire così una modalità uniforme di memorizzazione e conservazione di informazioni in merito alla tracciabilità alimentare per diversi fini: tutela della salute; tutela delle denominazioni protette; individuazione del luogo di produzione e ulteriori informazioni che costituiscono forme di tracciabilità rilevanti per rendere l'alimento maggiormente apprezzato dai consumatori. Sebbene ciò non consenta di superare le diversità regolatorie nazionali, certamente potrebbe agevolare, anche rispetto ai prodotti oggetto di circolazione internazionale, quelle forme di tutela che risultano comuni a più ordinamenti, favorendo la creazione di standard e così incentivando gli scambi commerciali.

Le prospettive offerte dalle nuove tecnologie sono in parte già comprovate dalle prime sperimentazioni. Alcune catene di supermercati già offrono ai propri clienti meccanismi di tracciabilità basati sulla tecnologia *Blockchain* per permettere loro di acquisire informazioni affidabili sulla provenienza degli alimenti⁸³. Sebbene tali iniziative non ricomprendano i dati relativi alla sicurezza ed alla salubrità del prodotto, esse rappresentano interessanti utilizzazioni della tecnologia *Blockchain* al fine di rafforzare l'attendibilità delle informazioni messe a disposizione del consumatore.

8. Conclusioni

La panoramica comparata tra la regolamentazione giuridica della tracciabilità alimentare in alcune delle aree di maggiore rilievo nel commercio internazionale (Unione Europea, Stati Uniti, Cina e Canada) ha

⁸³ Un esempio tra i molti è rappresentato da Carrefour <https://actforfood.carrefour.it/Perche-agire/BLOCKCHAIN>. Ha avuto altresì risonanza internazionale il progetto cinese "GoGoChicken", di cui si è occupato il Financia Times in un articolo apparso il 20 marzo 2018 e accessibile all'indirizzo <https://www.ft.com/content/03930bf2-2cb9-11e8-9b4b-bc4b9f08f381>. Un quadro delle prospettive di utilizzo della *Blockchain* a supporto dell'affidabilità della tracciabilità alimentare si legge in GALVEZ, MEJUTO, SIMAL-GANDARA, *Future challenges on the use of blockchain for food traceability analysis*, in *Trends in Analytical Chemistry*, 107, 2018, pp. 222-232.

evidenziato una significativa differenza di approccio.

L'ordinamento statunitense presenta sin dagli anni trenta del secolo scorso una legislazione sui prodotti alimentari che si caratterizza per la presenza di varie agenzie specializzate dotate di poteri di regolamentazione e di vigilanza sugli alimenti o su settori connessi. Tuttavia, non si è ritenuto necessario né opportuno imporre la tracciabilità degli alimenti “from farm to fork” a livello generale. Soltanto in alcuni settori (ad esempio, per la carne bovina a seguito della epidemia di BSE) è previsto un sistema di rintracciabilità obbligatorio. L'approccio statunitense è basato, piuttosto, sull'assicurazione di un sistema di reazione alle emergenze, che incentiva gli operatori ad assumere standard adeguati a tal fine, evitando l'imposizione di sistemi onerosi e standardizzati a prescindere dal tipo di alimento e dalle caratteristiche aziendali.

Tale approccio ha condotto molti operatori a dotarsi di sistemi di tracciabilità molto avanzati, ma persistono situazioni molto differenziate a seconda dei settori alimentari e degli operatori, con conseguenze negative circa la sicurezza degli alimenti. Soltanto nel corso del 2019 la FDA ha assunto iniziative secondo un nuovo approccio basato sulla promozione della tracciabilità, senza peraltro imporne le modalità, ma nella prospettiva di coinvolgere volontariamente gli operatori all'adozione di strumenti suscettibili di assicurare affidabilità ed interoperabilità grazie a standard comuni ed alle più recenti tecnologie.

L'ordinamento che per primo ha attribuito un valore giuridico centrale alla tracciabilità o rintracciabilità degli prodotti alimentari (alimenti nel linguaggio del regolamento) è stato certamente quello europeo con il Regolamento n. 178/2002. Il modello europeo si caratterizza per aver previsto imperativamente la tracciabilità di tutti gli alimenti (tracciabilità imperativa ed universale), imponendo agli operatori del settore alimentare l'adozione di tecniche di tracciamento che coprano per ciascuno di essi una fase a monte ed una fase a valle (*one step back/one step forward*). Il regolamento non determina però né la tecnica di tracciamento, la cui individuazione è rimessa agli operatori (fatti salvi gli obblighi in materia di etichettatura), né la necessità del tracciamento del processo produttivo interno all'operatore. In aggiunta, l'Europa si è dotata di un'Autorità centrale di vigilanza l'Autorità Europea per la sicurezza alimentare, che coordina la rete delle Autorità nazionali, nonché di un sistema di allerta urgente che consente di intervenire in modo tempestivo rimuovendo dal mercato partite di alimenti che presentino gravi rischi per la salute umana.

Il modello europeo è risultato come il più affidabile ed efficiente al fine

della protezione della salute e costituisce il modello globale di riferimento. Anche la Cina ed il Canada, sia per esigenze interne della salute sia per effetto degli accordi commerciali internazionali (in particolare il CETA), tendono ad adeguarsi al modello europeo quantomeno per gli alimenti destinati al commercio internazionale. La penetrazione del modello europeo nella regolamentazione della tracciabilità alimentare non si limita, però, agli operatori attivi nel commercio internazionale, perché la compresenza anche nei mercati interni di prodotti tracciati e non, evidenzia la maggiore affidabilità dei primi ed induce le imprese a considerare la tracciabilità non soltanto come un costo, ma anche come un valore aggiuntivo.

La diffusione a livello internazionale di standard volti a garantire l'accertamento della provenienza di prodotti alimentari ed il loro tracciamento rende auspicabile che le normative nazionali non siano considerate come degli ostacoli tecnici al commercio, questi ultimi vietati in base agli accordi WTO e connessi.

Accanto alla progressiva convergenza delle normative nazionali di settore, la sempre maggiore diffusione delle tecnologie sopra menzionate e la loro applicazione ai processi informativi in materia di tracciabilità degli alimenti costituisce un ulteriore elemento che lascia intravedere una progressiva armonizzazione dei meccanismi di scambio di dati sulla tracciabilità dei prodotti alimentari. Permangono tuttavia nel campo tecnologico interrogativi riguardo la neutralità degli strumenti utilizzati rispetto al controllo che un'agenzia internazionale, ovvero uno o più Paesi, possano esercitare sugli stessi. La tecnologia *Blockchain* promette di istituire sistemi di certificazione dei dati intrinsecamente affidabili e sganciati dal ruolo di un'autorità che conferisca loro valore giuridico; tuttavia le sue applicazioni sono ancora ad uno stato embrionale ed appare prematuro affermare che tale prospettiva possa concretizzarsi in modo globale.

L'analisi svolta evidenzia come la tracciabilità degli alimenti rivesta in ciascun ordinamento un tema estremamente delicato e imponga scelte sia in tema di salute pubblica e sicurezza, sia in materia di politiche del commercio internazionale. La particolare natura degli alimenti quali beni oggetto delle norme sulla tracciabilità e la loro centralità per il sostentamento potrebbe in prima battuta ispirare una legislazione molto dettagliata e pervasiva, tesa a un elevato livello di garanzia. Eppure un tale livello di normazione non necessariamente garantirebbe la sicurezza alimentare, stante l'elevato quantitativo di dati da gestire, la difficoltà di assicurare che una precisa informazione (tanto su supporto cartaceo quanto in formato digitale) sia specificamente riferita a una particolare unità di prodotto, e la necessità

di regolare i flussi commerciali di alimenti, anche in considerazione della generale incapacità dei settori agroalimentari nazionali di soddisfare la domanda interna, quantomeno nelle economie più avanzate.

In risposta a tali esigenze, nel settore alimentare sono emerse numerose iniziative di organizzazioni internazionali e soggetti privati che hanno fatto ricorso all'adozione di standard e best practices in materia di tracciabilità degli alimenti. Questi strumenti di soft law si sono rapidamente imposti sia nello scenario del commercio internazionale, sia quali modelli di legislazione recepiti negli ordinamenti nazionali di singoli Paesi, garantendo l'innalzamento qualitativo delle misure di tracciabilità applicate e limitando gli ostacoli al commercio. La necessità di norme puntuali sulla tracciabilità e l'esigenza di mantenere aperti i rapporti commerciali nel settore stanno orientando gli ordinamenti nazionali verso soluzioni di equilibrio tra l'elaborazione di una normativa interna peculiare per ciascun Paese e la contemporanea adozione, sia attraverso strumenti legislativi che pattizi, ovvero ancora, a seguito della semplice conformazione da parte degli stessi operatori, di norme e prassi di elaborazione privatistica. Ne risulta un panorama composito e del tutto originale nel quale si verifica una costante circolazione di soluzioni giuridiche in una evidente tensione verso l'armonizzazione.