

Paolo Borghi - Irene Canfora  
Alessandra Di Lauro - Luigi Russo  
*(a cura di)*

**TRATTATO  
DI DIRITTO ALIMENTARE  
ITALIANO  
E DELL'UNIONE EUROPEA**

Sezione non inclusa

**Parte prima**  
**FONTI E REGOLE DI MERCATO**  
**PER LA PRODUZIONE AGRICOLA E ALIMENTARE**

## Sezione I - Il quadro disciplinare europeo e nazionale della filiera di produzione agroalimentare

### CAPITOLO 1

## AGRICOLTURA E PRODOTTI AGROALIMENTARI NEL TFUE

di *Luigi Costato*

**SOMMARIO:** 1. L'agricoltura nel Trattato CEE. — 2. Le definizioni di agricoltura ricavabili dall'art. 38 TCE. — 3. Agricoltura e finalità della PAC. — 4. "Food security" e "food safety" nelle riforme della PAC. — 5. Agricoltura e alimenti.

### 1. L'agricoltura nel Trattato CEE.

L'inclusione del settore primario nel Trattato CEE è stata molto discussa; si affermava che il mercato dei prodotti agricoli aveva delle peculiarità tali da distinguerlo troppo nettamente da quello dei prodotti industriali e del terziario; pertanto sarebbe stato meglio escludere il settore dal MEC. Ma nella Conferenza di Messina, svoltasi fra i 1° ed il 3 giugno del 1955 poco dopo la bocciatura del Trattato CED da parte del Parlamento francese, il presidente Spaak insistette con successo per l'inclusione anche del settore agrario nel costituendo Mercato comune europeo, istituito poi con la firma del Trattato di Roma del 21 aprile 1957 ed entrato in vigore all'inizio dell'anno successivo <sup>1</sup>.

Il Trattato CEE aveva come cardine la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei lavoratori, mentre prevedeva anche la circolazione dei capitali ma con norma non auto applicabile, che restò lettera morta fino al 1990; altro pilastro era la concorrenza, che doveva servire a garantire l'effettivo funzionamento del mercato, libero anche da forze economiche che avrebbero potuto condizionarlo.

L'inclusione dell'agricoltura richiese la stesura di un apposito titolo, all'origine II, contenente una serie di regole decisamente diverse da quelle applicabili agli altri settori <sup>2</sup>; il titolo è restato a lungo del tutto inalterato, ed anche le modifiche recenti non hanno inciso sui suoi aspetti sostanziali, poiché hanno quasi solo eliminato norme di natura transitoria e precisato quanto in via interpretativa era già stato messo in atto.

Sole significative variazioni sono costituite dall'introduzione del voto congiunto di Parlamento europeo e Consiglio per adottare gli atti agricoli e dall'inclusione del settore

---

<sup>1</sup> La Conferenza di Messina utilizzò anche quanto scritto in precedenza da molti sostenitori dell'inclusione dell'agricoltura nel trattato CEE; sul punto mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Agricoltura, prodotti agricoli e politica agricola comune nel trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1974. I, 571 ss., ove bibliografia.

<sup>2</sup> Mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano (in Italia e negli altri paesi del MEC)*, Milano, Giuffrè, 1968, 77 ss. ove bibliografia.

agricoltura fra le materie a competenza concorrente, scelta che conferma qualche posizione precedente e che mostra di diventare sempre più rilevante.

Infatti, mentre gli interventi comunitari sui mercati agricoli hanno sempre avuto una natura fortemente centralizzata, quando alla regolamentazione in materia strutturale agricola essa ha sempre previsto ampie rimesioni alle decisioni degli Stati membri e i tentativi effettuati di centralizzarli non hanno avuto esiti soddisfacenti.

Le riforme della PAC del XXI secolo hanno diminuito in modo più che rilevante l'intervento dell'UE nel mercato ponendo, invece, l'accento su un sistema di sostegni condizionati sempre più da finalità non produttive ma, piuttosto, ambientali; questa tendenza ha portato la PAC a formulare una serie di possibili programmi indirizzati, appunto, al *greening*, alla biodiversità ecc., ma anche a consentire agli stati una larga facoltà di decidere quali iniziative mettere in atto con maggior intensità<sup>3</sup>.

In ogni caso la Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 intitolata Green Deal europeo mira a portare l'Europa alla "neutralità climatica" entro il 2050; questo programma, unito alla volontà di preservare e, anzi, di incentivare la biodiversità, tende a fare compiere una inversione quasi totale all'agricoltura che, dalle sue origini fino ai giorni nostri, ha disboscato oltre ogni limite il pianeta, eliminando così le piante con grosso fusto che sono le maggiori catturatrici e "carceriere" del CO<sub>2</sub> da un lato, dall'altro ha selezionato l'uso di piante ed animali di varietà e razze meglio addomesticabili e più produttive, scartando o addirittura estirpando o dando la caccia alle altre.

Questa rivoluzione della PAC si comprende meglio se si esamina il Trattato e le sue applicazioni dalla fase iniziale a quelle successive.

## 2. Le definizioni di agricoltura ricavabili dall'art. 38 TFUE.

L'art. 38 del TFUE (che riporta alla numerazione originale il primo articolo del titolo dedicato all'agricoltura) afferma, al par. 1, che «l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca»; fin da questo *incipit* — aggiunto quasi *ad abundantiam* dal Trattato di Lisbona — si comprende che la nozione di agricoltura fornita dal Trattato è diversa da quella usuale, poiché comprende la pesca, cioè un modo di procurarsi beni non con l'allevamento ma raccogliendoli. Il paragrafo, poi, appare in contrasto con l'inclusione dell'agricoltura fra le materie a competenza concorrente perché quest'ultima previsione si realizza se l'Unione non esercita le competenze ma nel nostro caso essa è tenuta ad avere una politica agricola comune, e quindi "deve" esercitare questa competenza.

Il par. 2 definisce generalmente quali siano i prodotti agricoli, includendovi anche «i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione» con i detti prodotti, mentre il par. 3 afferma che gli artt. da 39 a 44 del titolo II si applicano ai prodotti elencati nell'Allegato I (un tempo II) del TFUE.

A ben vedere, la definizione contenuta nel par. 2 è superata dall'elenco contenuto nell'Allegato I che, contrariamente a quanto affermato nel detto paragrafo, enumera molti beni di svariata collocazione nella catena alimentare e delle fibre, oltre al tabacco e il sughero, e talvolta, come di natura trasformata, ma frutto di trasformazioni naturali. Il risultato è

### Termini estratto capitolo

## CAPITOLO 2

## MERCATO AGROALIMENTARE E CONCORRENZA

di *Luigi Russo*

**SOMMARIO:** 1. La disciplina generale a tutela della concorrenza: cenni. — 2. L'art. 42 TFUE e la disciplina attuativa. — 3. Le organizzazioni dei produttori agricoli (OP). — 4. La sentenza “indivia” e le innovazioni apportate dal regolamento “omnibus” (reg. UE n. 2017/2393). — 5. L'art. 222 reg. UE n. 1308/2013; l'applicabilità al settore agricolo del divieto ex art. 102 TFUE; la legge interna antitrust e il mercato agricolo.

### 1. La disciplina generale a tutela della concorrenza: cenni.

L'esame delle regole del mercato agroalimentare impone un approfondimento su come operi al suo interno la disciplina a tutela della concorrenza, dal momento che numerose e qualitativamente rilevanti sono le eccezioni previste dal legislatore unionale alla disciplina *antitrust* “ordinaria” nel settore della produzione e del commercio dei prodotti agricoli come individuati dal TFUE e di cui si è detto nel paragrafo che precede.

Di conseguenza, per poter apprezzare appieno le norme eccezionali vigenti nel mercato agroalimentare è necessario fornire, preliminarmente, un sia pur sintetico e sommario quadro riepilogativo della relativa normativa generale prevista a tutela della funzionalità del mercato tanto europeo quanto nazionale.

La disciplina a tutela della concorrenza — di competenza esclusiva dell'Unione Europea, giusta quanto disposto dall'art. 3, par. 1, TFUE — è contenuta negli artt. 101 ss. TFUE, il quale (come già il TCE) è fondato, tra l'altro, sul principio secondo il quale il corretto funzionamento del mercato presuppone che le imprese ivi operanti operino in un ambiente concorrenziale, al fine di favorire la crescita delle imprese più efficienti, evitando al tempo stesso una eccessiva concentrazione dell'offerta, e contrastando ogni possibile abuso di posizioni dominanti sul mercato (art. 102 TFUE)<sup>1</sup>. Il nocciolo di tale disciplina è costituito da divieti posti a carico delle imprese (artt. da 101 a 106 TFUE)<sup>2</sup> e nel divieto, posto a carico degli Stati membri, di erogare, sotto qualsiasi forma, aiuti in favore delle imprese che possano avere effetti distorsivi della concorrenza sul mercato europeo (artt. 107 ss. TFUE)<sup>3</sup>. La formulazione delle norme è rimasta

---

<sup>1</sup> È impossibile in questa sede dare compiutamente conto degli innumerevoli Autori che hanno esaminato la normativa unionale antitrust: sia così consentito rinviare, per una prima analisi, al *Commentario breve ai Trattati dell'UE*, a cura di Pocar e Baruffi, 2<sup>a</sup> ed., Padova, 2014.

<sup>2</sup> Cui devono aggiungersi le prescrizioni in tema di concentrazioni tra imprese, operazioni che vengono sottoposte a scrutinio preventivo della Commissione nel caso le imprese partecipi superino determinate soglie di fatturato: cfr. il reg. CE n. 139/2004 (*EC Merger Regulation*).

<sup>3</sup> La nozione di aiuto di Stato va intesa in senso ampio, ricomprendendo non solo le erogazioni effettuate dagli Stati o da enti pubblici (utilizzando risorse statali) a singole imprese o a gruppi o categorie di imprese, ma anche forme agevolative le più diverse, come, ad es., risparmi di imposte o altri trattamenti di favore, ogni qualvolta tali trattamenti avvengano utilizzando o rinunciando a risorse statali e falsino o possano

sostanzialmente invariata nonostante le modifiche che nel tempo sono state apportate al Trattato istitutivo della CEE e, da ultimo, dal Trattato di Lisbona che, come noto, ha dato vita agli attuali TUE e TFUE.

Alle imprese (termine, questo da intendersi in senso lato, quale “qualsiasi entità che esercita un’attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento”)<sup>4</sup> e loro associazioni è fatto, in particolare, divieto di concludere accordi, di assumere decisioni o pratiche « che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all’interno del mercato interno » (art. 101 TFUE). Tali intese o decisioni sono dichiarate dal medesimo art. 101 TFUE nulle di pieno diritto e, dunque, prive di effetto.

L’art. 102 TFUE statuisce, invece, il divieto dello sfruttamento abusivo, da parte di una o più imprese, di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo. La disposizione non definisce l’abuso, ma contiene solo un elenco (esemplificativo, peraltro) di comportamenti abusivi qualora posti in essere da una impresa in posizione dominante sul mercato<sup>5</sup>. Il divieto in esame costituisce uno dei presidi normativi a tutela della concorrenzialità e dell’efficienza del mercato, poiché la posizione di dominio sul mercato può agevolare pratiche lesive dei concorrenti o tali da inibire l’accesso al mercato di nuove imprese<sup>6</sup>: per questo motivo, all’impresa che si trovi in posizione dominante su un determinato mercato (situazione, peraltro, del tutto lecita) sono imposti stringenti obblighi di comportamento a tutela dei concorrenti e dei consumatori.

Basti pensare che, a differenza che per le intese lesive della concorrenza, le quali devono avere un effetto “consistente” sul gioco della concorrenza, tale requisito non è richiesto in caso di abuso di posizione dominante<sup>7</sup>.

Le condotte lesive del gioco della concorrenza sono assoggettate, come noto, ad un *public enforcement*, alla luce degli interessi che si intendono tutelare: sono così previste

---

minacciare di falsare la concorrenza tra le imprese operanti nei diversi Stati membri: Sul punto si rinvia, per tutti, a C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, Cedam, 2000; G.M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Milano, 1997; G. TESAURO, *Diritto dell’Unione Europea*, VI ed., Padova, Cedam, 2010, 799 ss.; A. BIONDI, *Gli aiuti di Stato*, in A. FRIGNANI-R. PARDOLESI (a cura di), *La concorrenza*, Torino, 2006, 447 ss.; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in M.P. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, I, Milano, 2007, 65 ss.; G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, in Id. (a cura di), *Diritto dell’Unione europea, Parte speciale*, II ed., Torino, Giappichelli, 2005, 361 ss.

<sup>4</sup> Così, testualmente, l’art. 1, dir. UE n. 2019/1, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno. La definizione normativa di “impresa” ai fini dell’applicazione del diritto *antitrust* riprende la definizione consolidatasi in giurisprudenza.

<sup>5</sup> A questo fine risulta necessario individuare il mercato rilevante, per poter stabilire la ricorrenza o meno dei presupposti della posizione dominante: cfr., al riguardo, gli artt. 207 e 208, reg. UE n. 1308/2013, che hanno introdotto normativamente le definizioni rispettivamente di « mercato rilevante » e di « posizione dominante », in precedenza individuate dalla Commissione (v., ad es., la Comunicazione della Commissione sulla definizione di mercato rilevante ai fini dell’applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza 97/C 372/03, in GUCE C 372 del 9 dicembre 1997) e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (v. al riguardo, le decisioni ricordate in F. POCAR-M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, II ed., Padova, 2014, *sub* art. 102 TFUE).

<sup>6</sup> Per un inquadramento generale, cfr. F. GHEZZI-G. OLIVIERI, *Diritto antitrust*, Torino, 2013, 199 ss.

<sup>7</sup> Cfr. la decisione della Corte di Giustizia del 13 febbraio 1979, nel caso *Hoffmann-La Roche*, 85/76. E’, peraltro, anche possibile il concorso delle fattispecie delle intese vietate e dell’abuso: cfr. S. BASTIANON, *L’abuso di posizione dominante*, Milano, 2001, pagg. 201 s.

sanzioni pecuniarie a carico della o delle imprese che abbiano posto in essere comportamenti lesivi della concorrenza violando i divieti di cui si è detto. La Commissione UE è l'Istituzione deputata alla vilanza sul rispetto della disciplina in esame e a comminare le eventuali sanzioni (art. 105 TFUE).

Oltre a ciò, è parimenti ammissibile anche una tutela di natura privatistica (c.d. *private enforcement*) nei confronti tanto dell'intesa, decisione o pratica illecita quanto della pratica abusiva, ravvisandosi non solo la nullità<sup>8</sup> dell'intesa o della clausola contrattuale in cui venga a sostanzarsi l'abuso, se e in quanto, ovviamente, quest'ultimo si sostanzia in una condizione contrattuale (potendo anche essere rappresentato da condotte di natura non contrattuale<sup>9</sup>), ma anche il diritto al ristoro dei danni eventualmente subiti dalle imprese concorrenti e da tutti coloro (ivi inclusi i consumatori) che risultino aver subito un danno in conseguenza della condotta o dell'intesa vietata.

Quest'ultimo aspetto è stato, in passato, oggetto di discussione dubitandosi, in un primo momento, dell'ammissibilità di un diritto al risarcimento dei danni nei confronti della o delle imprese che risultino aver posto in essere condotte vietate, diritto poi progressivamente riconosciuto dapprima a livello giurisprudenziale<sup>10</sup> e, infine, consacrato normativamente con la direttiva UE 2014/104, sul risarcimento dei danni *antitrust*<sup>11</sup>, attuata in Italia con il d. lgs. 19 gennaio 2017, n. 3.

Verosimilmente, i pregressi dubbi sulla possibilità di una tutela risarcitoria erano influenzati dalla sussistenza di una serie di problematiche di non agevole soluzione: si pensi, ad es., al problema della c.d. traslazione del danno, dal momento che il concorrente danneggiato da una intesa o da un comportamento abusivo, se in grado di farlo, cercherà di scaricare il danno subito sugli operatori a valle, e così di seguito, fino ad arrivare al consumatore finale<sup>12</sup>: tale profilo problematico è stato opportunamente affrontato dalla direttiva UE 2014/104; di difficile delineazione, inoltre, risultava l'ambito dei soggetti legittimati attivamente alla domanda risarcitoria, posto che gli effetti lesivi dell'adozione di intese o di condotte vietate molto spesso non si limitano ai soli diretti concorrenti, propagandosi nella maggior parte dei casi fino ai consumatori finali.

L'inquadramento generale, pur se necessariamente oltre modo sintetico, della disciplina *antitrust* sul mercato interno non può, però, non estendersi anche ad un altrettanto sommario esame della disciplina nazionale. Ed invero, occorre tener presente che la ricordata disciplina di cui agli artt. 101 ss. TFUE è posta a presidio del corretto funzionamento del mercato europeo: tale disciplina, dunque, non si interessa delle

---

<sup>8</sup> A differenza di quanto stabilito per il caso di stipula di una intesa anticoncorrenziale vietata, l'art. 102 TFUE non prevede espressamente la nullità del contratto o della clausola con cui si sostanzia l'abuso; sul punto, v. Trib. Milano 4 agosto 2000, che ritiene essersi in presenza di una nullità virtuale, ex art. 1418 c.c.

<sup>9</sup> Si pensi, ad es., all'abuso consistente in un rifiuto di contrarre, così che parlare di nullità in via generalizzata appare improprio.

<sup>10</sup> Cfr. già CGCE 30 gennaio 1974, 127/73, *BRT/Sabam*, con cui si è affermato che i divieti di cui agli artt. 81 e 82 TCE (ora 101 e 102 TFUE) sono atti a produrre direttamente effetti nei rapporti tra i singoli, così che attribuiscono loro diritti. In seguito, per una fattispecie realizzatasi prima dell'entrata in vigore della dir. UE n. 2014/104, v. CGUE 12 dicembre 2019, C-435/18.

<sup>11</sup> Direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea.

<sup>12</sup> Aspetto — e relative problematiche — evidenziate da S. BASTIANON, *op. cit.*, 335 ss.

possibili lesioni della concorrenza aventi, invece, una rilevanza esclusivamente limitata al territorio di uno Stato membro. Questo spiega perché accanto alla disciplina unionale *antitrust* gli Stati membri si sono dotati di una propria normativa a tutela della concorrenza, destinata ad applicarsi a tutti quegli illeciti aventi rilevanza esclusivamente domestica e tali da non interessare il mercato interno nella sua interezza o anche solo in parte.

La normativa italiana *antitrust* si rinviene nella legge n. 287 del 1990 la quale contiene, agli articoli 2 e 3, divieti formulati in maniera del tutto simile a quelli individuati negli articoli 101 e 102 TFUE e individua nell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) l'organo competente alla vigilanza circa il rispetto della disciplina e per la irrogazione delle eventuali sanzioni amministrative.

Non è forse superfluo ricordare che anche in caso di violazione della disciplina unionale, la competenza a decidere sulle domande risarcitorie fa capo alle sole giurisdizioni nazionali; quanto al nostro ordinamento, la competenza per le azioni volte all'accertamento della nullità, al risarcimento dei danni e all'adozione di provvedimenti cautelari è del tribunale delle imprese, *ex art.* 33 l. n. 287/90, come modificato dall'art. 2, comma 2, d.l. n. 1 del 2012 (convertito, con mod., in l. n. 27/2012).

## 2. L'art. 42 TFUE e la disciplina attuativa.

Questo essendo il quadro generale in tema di concorrenza, per il solo settore della produzione e del commercio dei prodotti agricoli così come individuati dal TFUE stesso<sup>13</sup>, l'art. 42 TFUE, facente parte del Titolo III della Parte I del TFUE, relativo ad « Agricoltura e pesca », stabilisce che le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza<sup>14</sup> sono applicabili « soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'art. 43, paragrafo 2, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 39 »<sup>15</sup>.

In altri termini, l'art. 42 TFUE<sup>16</sup> — norma pari ordinata gerarchicamente agli artt. 101 ss. TFUE — consente al Parlamento e al Consiglio (e, dunque, al legislatore dell'U.E.) di decidere se e in che misura applicare l'intero « pacchetto » delle norme del Trattato a tutela della concorrenza al settore della produzione e del commercio dei

<sup>13</sup> E segnatamente ai prodotti agricoli di cui all'Allegato I al TFUE, stante quanto disposto dal par. 3 dell'art. 38 TFUE.

<sup>14</sup> Per la precisione, il Capo I (intitolato “Regole di concorrenza”) del Titolo VII del TFUE, contenente le “Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni”.

<sup>15</sup> A seguito del trattato di Lisbona l'odierno art. 42 (già art. 36 TCE) è rimasto sostanzialmente immutato, posto che l'unica modifica riguarda il ruolo del Parlamento europeo, in ossequio alla generalizzata previsione della procedura legislativa ordinaria per l'adozione degli atti relativi all'attuazione della PAC.

<sup>16</sup> Ai sensi del 2° comma dell'art. 42, inoltre, il Consiglio, su proposta della Commissione, può “autorizzare la concessione di aiuti: a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali; b) nel quadro di programmi di sviluppo economico”. Sull'art. 42 TFUE v. per tutti A. JANNARELLI, *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 416 ss.; A. JANNARELLI, **Termine estratto capitolo**, in *Trattato breve di diritto*

## CAPITOLO 3

## LA CIRCOLAZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI

di *Alessandra Di Lauro*

**SOMMARIO:** 1. La circolazione dei prodotti alimentari nell'UE. — 2. L'armonizzazione. — 3. Il principio di mutuo riconoscimento. — 4. Il regolamento sul reciproco riconoscimento delle merci. — 5. Le procedure di notifica.

**1. La circolazione dei prodotti alimentari nell'UE.**

L'art. 2 del Trattato di Roma prevedeva che il mercato comune dovesse realizzarsi attraverso « (...) il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano ».

L'Atto Unico Europeo definirà il mercato interno « (...) uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente Trattato » (art. 13) e questa definizione è mantenuta nell'art. 26 del TFUE secondo il quale « 1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati. 2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati. 3. Il Consiglio, su proposta della Commissione, definisce gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati ».

La costruzione di uno spazio senza frontiere è stata affrontata ricorrendo a diversi strumenti, fra i quali si segnala quello dell'armonizzazione delle regole (*infra*, parte I, cap. 3, par. 2), il principio di mutuo riconoscimento (*infra*, parte I, cap. 3, par. 3 e 4) e le procedure di notifica delle regole tecniche (*infra*, parte I, cap. 3, par. 5).

Si tratta di strumenti che realizzano una comunicazione di regole basata su procedure difformi e su interventi di carattere anticipatorio o che intervengono successivamente una volta manifestatosi l'ostacolo tecnico.

**2. L'armonizzazione.**

L'approccio di armonizzazione è in generale basato sugli attuali artt. 114 e 115 del TFUE (ma si tenga conto per il rilievo in ambito agricolo anche dell'art. 43 del TFUE). Come è noto il ricorso all'armonizzazione è stato inizialmente ostacolato dalla necessità di procedere all'adozione degli atti comunitari all'unanimità ma ha trovato una convergenza più ampia di strumenti e di orientamenti fin dal « Libro bianco sulla realizzazione

del mercato interno»<sup>1</sup> e nella Comunicazione «La realizzazione del mercato interno: legislazione comunitaria dei prodotti alimentari»<sup>2</sup>. Hanno implementato il ricorso all'armonizzazione l'adozione successiva: di procedure decisionali più snelle (si veda artt. 100 e 100 A dell'Atto Unico europeo); di norme armonizzate di tipo orizzontale piuttosto che verticale (si vedano a titolo di esempio le originarie disposizioni in materia di controllo dei prodotti alimentari<sup>3</sup>, le disposizioni sull'igiene dei prodotti alimentari<sup>4</sup>, ecc.); l'evoluzione delle giurisprudenza della Corte in ordine all'applicabilità della procedura di cui all'art. 43 del TFUE negli ambiti attinenti la realizzazione degli obiettivi di politica agricola comune.

Mentre le basi giuridiche di adozione degli atti sono andate ampliandosi e il ruolo del Parlamento è risultato oramai rafforzato, si sono moltiplicati gli interventi di armonizzazione in diversi settori e, in particolare, in quello alimentare, dando vita a differenti modelli da quello c.d. di armonizzazione totale, all'interno della quale gli Stati sono privati della possibilità di intervenire e che vede la sostituzione delle diverse norme nazionali con delle disposizioni uniformi (si tratta di interventi che spesso si collocano all'interno di un regolamento, anche se sappiamo che anche questo tipo di atto potrebbe nascondere la presenza di soglie di armonizzazione non totale come nei c.d. regolamenti aperti,) a quello di armonizzazione soltanto minima o parziale che consente agli Stati membri liberi di intervenire negli spazi lasciati liberi dalla normativa dell'UE (si vedano in merito a queste diverse forme di armonizzazione, e a titolo esemplificativo, gli interventi realizzati dal legislatore europeo in materia di etichettatura di alimenti)<sup>5</sup>.

### 3. Il principio di mutuo riconoscimento.

La volontà di costruire uno spazio senza frontiere che assicuri la libera circolazione delle merci all'interno del mercato unico (artt. da 23 a 37 del TFUE) si è espressa in molti modi e con la volontà di abbattere non solo le barriere fisiche ma anche quelle tecniche create da norme nazionali diverse. In quest'ambito lo sviluppo di orientamenti giurisprudenziali relativi al divieto di restrizioni quantitative fra gli Stati membri e di misure di effetto equivalente ha condotto alla nascita e all'evoluzione del principio di mutuo riconoscimento.

L'elaborazione giurisprudenziale del principio di mutuo riconoscimento è legata all'interpretazione degli artt. 28, 29 e 30 del Trattato CE ora artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Come è oramai noto, nella decisione sul caso *Dassonville*<sup>6</sup> la Corte di Giustizia dell'Unione europea affermò che dovesse essere considerata «misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» all'importazione e all'esportazione «ogni normativa comunitaria degli Stati membri suscettibile di ostacolare direttamente o indirettamente, di fatto o in potenza, gli scambi intracomunitari».

<sup>1</sup> COM 83 310 def.

<sup>2</sup> COM 85 603 def.

<sup>3</sup> Dir. CEE 397/89 del Consiglio, del 14 giugno 1989.

<sup>4</sup> Dir. CEE 43/93 del Consiglio, del 14 giugno 1993.

<sup>5</sup> G. SGARBANTI, *Il ravvicinamento delle legislazioni*, in L. COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 2003, 623; S. MASINI, *Libera circolazione dei prodotti e armonizzazione delle legislazioni nazionali nell'Unione europea*, in *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2020, 33.

<sup>6</sup> CGCE 11 luglio 1974, C 8/74, *Procureur du Roi contro Benoît e Gustave Dassonville*.

La successiva sentenza sul caso *Cassis de Dijon*<sup>7</sup> rivelò appieno la portata dell'interpretazione effettuata nel caso *Dassonville*. In questo caso si trattava delle difficoltà di circolazione di un liquore francese a base di frutta dalla gradazione alcolica di 15-20 gradi a causa di una normativa tedesca che legava l'uso del nome "liquore" al rispetto di una gradazione di almeno 25 gradi alcolici.

La Corte formulò il principio di mutuo riconoscimento in base al quale uno Stato non può, in linea di massima impedire l'importazione, sul proprio territorio di un prodotto che sia stato legalmente fabbricato e messo in commercio in un diverso Stato membro salvo che non dimostri l'applicabilità nel caso concreto delle eccezioni previste nell'art. 30 del Trattato CE, ora art. 36 del TFUE.

Si noti che la Corte negò che nel caso in esame la disposizione nazionale potesse essere giustificata alla luce della necessità di proteggere la salute dei consumatori (rilevando che la fissazione di un contenuto minimo e non massimo della gradazione alcolica non appare corrispondere ad esigenze sanitarie) o di non incoraggiare pratiche sleali « dal momento che è facile garantire l'adeguata informazione dell'acquirente rendendo obbligatoria l'indicazione della provenienza e della gradazione alcolica sull'imballaggio dei prodotti ».

La Corte di Giustizia da allora ha avuto modo di applicare in molte occasioni l'orientamento in base al quale le diverse legislazioni nazionali si trovano sullo stesso piano e devono dialogare fra loro operando un riconoscimento reciproco della legittimità delle disposizioni nazionali che consente ad una merce legalmente realizzata in un Paese membro di poter circolare liberamente anche negli altri Paesi senza trovare ostacoli.

I casi più noti sono riconducibili alle decisioni nelle quali la Corte ha verificato la compatibilità con il divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente: della normativa italiana che vietava la messa in commercio di prodotti contenenti acido acetico non derivante dalla fermentazione alcolica del vino e che impediva la circolazione dell'aceto di mele prodotto in Germania<sup>8</sup>; della normativa tedesca che legava l'utilizzazione del termine "birra" ai prodotti rispondenti alla c.d. regola di purezza (malto d'orzo, lievito, luppolo e acqua) che corrispondeva alla tradizione tedesca ed evitava, a detta della Germania, anche l'uso di additivi chimici<sup>9</sup>; della legge italiana che vietava la circolazione di pasta ottenuta con grano tenero o miscela di grano tenero e grano duro riservando l'uso del termine "pasta" solo al prodotto realizzato con semola di grano duro<sup>10</sup>.

In alcuni casi la Corte di giustizia è ritornata a pronunciarsi sulle legislazioni nazionali già oggetto di queste decisioni. È il caso per esempio della legislazione italiana sull'uso del termine aceto sulla quale la Corte di giustizia si è pronunciata altre due volte

<sup>7</sup> CGCE 20 febbraio 1979, C-120/78, *Rewe*.

<sup>8</sup> CGCE 26 giugno 1980, C- 788/79, *Gilli*.

<sup>9</sup> CGCE 12 marzo 1987, C-178/84, *Commissione/Repubblica federale tedesca*.

<sup>10</sup> CGCE 14 luglio 1988, C-407/85, *Drei Glocken GmbH*, in *Racc.*, 1988 e CGCE 14 luglio 1988, C-90/86, *Zoni*. L. COSTATO, *Sulla purezza della birra tedesca e della pasta italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, 178; F. CAPELLI, *È illegittima la discriminazione alla rovescia imposta per tutelare la qualità della pasta alimentare italiana*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 1994, 421.

<sup>11</sup> prima che in Italia potesse essere venduto liberamente un prodotto denominato aceto e non ottenuto dal vino. Un caso particolare è poi costituito dalla legislazione italiana sul termine pasta che dopo avere dato origine a controversie anche dinanzi alla Corte Costituzionale <sup>12</sup> è terminata con l'emanazione del D. P.R. 9 febbraio 2001, n. 187 (già più volte modificato) che previa notifica alla Commissione europea ha consentito la produzione di pasta secca preparata con farina di grano tenero in Italia ma solo se destinata all'esportazione e l'importazione in Italia di pasta preparata con farina di grano tenero solo se accompagnata dall'indicazione in etichetta "pasta di farina di grano tenero" o "pasta di farina di grano tenero e semola di grano duro" o "pasta di semola di grano duro e farina di grano tenero" <sup>13</sup>.

Nel famoso caso *Smanor* sull'uso della denominazione yogurt legato secondo una legge francese alla presenza di fermenti lattici vivi, la Corte di giustizia ha concluso « che spetta al giudice nazionale stabilire in quale misura il prodotto surgelato si differenzi da quello fresco per valutare se sia giustificata la pretesa dello Stato francese di imporre una denominazione diversa ai due prodotti » <sup>14</sup>.

Il principio di mutuo riconoscimento finisce, come è stato giustamente rilevato, per introdurre « nello strumentario giuridico a disposizione dell'intera Comunità un modello operativo per favorire e accelerare l'unificazione dei mercati a livello comunitario decisamente alternativo rispetto all'armonizzazione, sia essa fondata sul solo ravvicinamento delle legislazioni fra diversi Paesi o sull'introduzione di un diritto uniforme (...) » con la « conseguente riattribuzione alle forze del mercato del potere decisionale » <sup>15</sup>. In effetti l'applicazione del principio di mutuo riconoscimento in diversi settori e per tutte le libertà fondamentali si accompagna ben presto ad una riflessione intorno alla portata del principio. Parte della dottrina, infatti, esprime il convincimento che si tratti di un principio in grado di trasformare il volto della Comunità e di riorientare la stessa politica della Comunità preservando le tradizioni e le diversità nazionali <sup>16</sup>. A questo orientamento si oppone l'idea che il « principio possa agire da « rullo compressore » delle diversità nazionali inducendo ad un livellamento verso il basso delle regole nazionali e delle prescrizioni richieste nelle diverse produzioni, all'adozione della norma "più favorevole" o alla creazione delle "discriminazioni alla rovescia" » <sup>17</sup>.

<sup>11</sup> CGCE 9 dicembre 1981, C-193/80, *Commissione /Repubblica italiana* e CGCE 15 ottobre 1981, C-281/83, *Commissione /Repubblica italiana*.

<sup>12</sup> L. COSTATO, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana in materia alimentare e le discriminazioni "a rovescio"*, in L. COSTATO -P. BORGHI-S. RIZZIOLI-V. PAGANIZZA-L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, 2019, 59.

<sup>13</sup> F. ALBISINNI, *Le denominazioni in etichetta — il caso dell'aceto — la direttiva del 1997*, in L. COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 2003, 644; F. ALBISINNI, *Le denominazioni di vendita in etichetta*, in *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 2020, 243.

<sup>14</sup> CGCE 14 luglio 1988, C- 298/87, *Smanor*.

<sup>15</sup> A. JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio di mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Il dir. dell'agr.*, 1992, 35.

<sup>16</sup> A. MATTERA, *Le principe de la reconnaissance mutuelle: instrument de préservation des traditions et des diversités nationales, régime européen*, 1998, n. 2, 7.

## CAPITOLO 4

**L'ARCHITETTURA DELLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE EUROPEA:  
IL REG. CE N. 178/2002**di *Eva Rook Basile*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. — 2. Il reg. CE n. 178/2002: il nuovo approccio del legislatore europeo alla sicurezza alimentare. — 3. L'alimento come cibo. — 4. Il rischio. — 5. Il principio di precauzione. — 6. Il mercato alimentare. — 7. Conclusioni.

**1. Premessa.**

Come si devono affrontare i futuri cambiamenti è un argomento di discussione fin dall'inizio del nuovo millennio. Fin dalla prima rivoluzione industriale la trasformazione della società è andata di pari passo con l'evoluzione tecnologica, alterando i sistemi produttivi preesistenti e incidendo i sistemi politici e le istituzioni: ogni innovazione economica è stata anche innovazione giuridica e sociale.

Le innovazioni del nostro secolo sono numerose e attraversano svariati campi del sapere e ambiti della nostra vita. Energie rinnovabili, biotecnologie, intelligenza artificiale e robotica, informatica e digitalizzazione rendono necessario un approccio diverso rispetto al passato. Ogni innovazione tecnica ha portato con sé grandi cambiamenti, contribuendo al benessere sociale in termini di ricchezza e di qualità della vita. Tuttavia, essa ha dato luogo a criticità, sia per la divaricazione nella redistribuzione della ricchezza allargando il gap tra le società ricche e quelle povere, sia per le conseguenze negative correlate, talvolta, alle innovazioni, potendo da esse derivare imprevedibili danni alla salute umana e all'ambiente. Nel secolo ventesimo il dibattito è rimasto circoscritto al rinvenimento dei rimedi successivi; ma alla fine di quel secolo si è presa coscienza del problema dei danni da sviluppo all'ambiente, ancorché pensando che fosse impossibile controllare il cambiamento tecnologico, per cui il rischio era il tributo da pagare alla scienza. Ciò ha condotto a ritenere utopico ogni tentativo di comporre i confliggenti interessi insiti nello sviluppo e negli strumenti del suo conseguimento.

Nel periodo di tempo a cavallo tra i due secoli il dibattito tra giuristi, filosofi ed economisti sulla "scienza incerta" e sul rapporto tra questa e il diritto ha determinato un nuovo approccio nei confronti dello sviluppo e dei rischi ad esso connessi. Il complesso tema della sicurezza alimentare è divenuto il campo di indagine per misurare l'efficacia e la tenuta degli strumenti giuridici tradizionali e per valutare se effettivamente le difficoltà risiedano nell'aver voluto governare le innovazioni del ventunesimo secolo con l'atteggiamento mentale degli uomini di quello precedente e con le istituzioni giuridiche del passato. Si è ritenuto necessario partire dal rovesciamento di prospettive; da quella del secolo scorso incentrata sulla produzione e sul mercato si è passati con il porre al centro del circuito alimentare la persona: così tutti i soggetti coinvolti nella circolazione degli alimenti sono divenuti destinatari di una disciplina che travalica le logiche del mercato per investire l'intera collettività.

Lo spostamento dell'attenzione dai diritti dei produttori a quelli dei consumatori è il punto di partenza del reg. CE n. 178/2002, che guarda all'alimento come cibo anziché come merce destinata al mercato, incentrando i diritti dei secondi sulla sicurezza alimentare, mentre quelli dei primi sulla libera circolazione delle merci. Tuttavia, numerosi sono i punti di contatto dei due corpi normativi che, integrandosi, concorrono alla creazione di un diritto agro-alimentare con principi ordinanti propri ed esclusivi.

Infatti, se nel Trattato di Roma e nei successivi TUE e TFUE non è prevista una specifica politica alimentare, non sono mancati provvedimenti rivolti non solo a proteggere la salute dei consumatori di alimenti, ma anche a garantire identiche condizioni di concorrenza tra i produttori e contribuire al funzionamento del mercato. Va ricordato che gran parte dei prodotti agricoli elencati nell'allegato I al TFUE sono prodotti alimentari e che fin dal Trattato di Roma l'attenzione particolare rivolta all'agricoltura fu determinata dalla considerazione che essa assolvesse bisogni primari della collettività, cosicché assai spesso la politica agricola europea ha fatto proprie le esigenze di interesse generale della tutela della salute e della vita delle persone e degli animali. Così: la disciplina igienico-sanitaria degli alimenti è stata inquadrata nel contesto della PAC; l'art. 43 del TFUE ha rappresentato l'unica base giuridica delle normative volte a tutelare la salute degli uomini e degli animali; si è venuta via via a costituire una legislazione alimentare intorno a esigenze ora proprie dei produttori di alimenti, ora proprie dei consumatori.

Il reg. CE 178/2002, pur nella diversità delle fonti, identificagli interessi molteplici del settore alimentare e ne comprende la complessità con riferimento alle compagini soggettive e alla varietà degli interessi e valori che l'attraversano come elaborati dalla società e come presi in conto dalle differenti normative.

Il fabbisogno di cibo — bene essenziale che risponde a bisogni fondamentali dell'uomo — è ancora un problema cruciale nella nostra società, suscettibile di aggravarsi per la crescita del gap tra regioni ricche e povere del mondo, generato e accresciuto in parte anche dallo sviluppo tecnologico. Detto fabbisogno è stato considerato dai fondatori della Comunità economica europea allorché, riservando alla materia agricola un trattamento speciale, intesero tenere conto della stabilizzazione dei mercati dei prodotti agricoli unitamente alla politica delle strutture. Politica dei mercati e politica delle strutture sono state, cioè, il presupposto dello sviluppo di un mercato agro-alimentare sempre più rilevante sotto il profilo sia economico che geografico, divenendo, anche in certi casi, fattore chiave di nuovi assetti geopolitici.

Non è questa la sede per affrontare tali tematiche, tuttavia essenziali a capire le ragioni di una sicurezza igienico-sanitaria (la *food safety*) accanto al problema della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (la *food security*). Ovviamente il profilo igienico-sanitario dei cibi investe i vari momenti della catena alimentare, dalla produzione del prodotto di base fino alla realizzazione e distribuzione dell'alimento in ogni paese del mondo. Questo mercato globale, in cui la catena di distribuzione degli alimenti assume dimensioni oltre i confini del luogo di produzione della materia prima agricola, impone tecniche o sostanze conservanti, confezionamenti, condizionamenti e informazioni del loro impiego. In tale situazione, il rischio connesso al consumo di alimenti per carenze di provvedimenti regolatori della produzione e circolazione del cibo si intreccia con l'effetto distorsivo che le regole possono avere sulla libera circolazione delle merci convertendosi in ostacoli e restrizioni unilaterali agli scambi.

Orbene, le regole di produzione e commercializzazione all'origine essenzialmente di fonte nazionale costituiscono oggi una complessa materia a carattere interdisciplinare e internazionale che assicura la libera e sicura circolazione degli alimenti all'interno di ogni singolo Stato, della UE e del mondo. La pluralità delle fonti nazionali, europee e internazionali dà alla materia la fisionomia di un sistema normativo multilivello che, al suo interno, è regolato da ulteriori disposizioni gerarchicamente ordinate: le disposizioni costituzionali del singolo Stato (per l'Italia, sui rapporti tra Stato e Regioni) secondo i principi di riparto delle competenze; quelle dell'Unione europea (sui rapporti tra Stati e Unione) secondo i principi di attribuzione e di sussidiarietà e del primato del diritto europeo; il Trattato di Marrakech e i relativi Accordi sull'agricoltura, SPS, TBT e TRIPS (sui rapporti tra gli Stati dell'OMC). In particolare in tali Accordi, *a*) l'affermazione (contenuta nell'Accordo SPS) dei principi per cui le misure restrittive devono essere necessitate, precauzionali, dotate di fondamento scientifico, non discriminatorie; *b*) la raccomandazione (contenuta nell'Accordo TBT) rivolta agli Stati di adottare standard tecnici e di qualità tali da non costituire ostacoli al commercio, con il divieto di riservare al prodotto estero trattamenti peggiori di quelli riservati al prodotto interno; *c*) lo sforzo (invocato nell'Accordo TRIPS) di raggiungere una tutela migliore per le dop e le igp, tanto per i prodotti agricoli e alimentari, quanto per i vini e le bevande, esprimono la problematicità, intrinseca nella materia, che, se ha innescato conflittualità tra gli Stati dell'OMC di estrema gravità, ha anche consentito, mediante gli organi per la risoluzione delle controversie, di mettere a fuoco le ragioni economiche e sociali del mercato alimentare mondiale e la correlata necessità del suo funzionamento con i valori assoluti della vita e della salute dell'uomo.

## **2. Il reg. CE n. 178/2002: il nuovo approccio del legislatore europeo alla sicurezza alimentare.**

Per tali considerazioni si comprende che nel settore alimentare la creazione del mercato dell'Unione e la circolazione delle merci tra i Paesi dell'OMC sono state perseguite facendo attenzione, in via primaria, agli obiettivi della libera circolazione delle merci e, in via subordinata, a quelli della salute allorché aspetti ad essa connessi e derivanti dalla circolazione degli alimenti potevano essere compromessi seriamente.

Il reg. CE n. 178/2002 si colloca temporalmente nel contesto sopradescritto, essendo preceduto dal Libro Verde e dal Libro Bianco e seguito dalla Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione. Il Libro Verde del 1997 sui "Principi generali della legislazione alimentare dell'Unione Europea" è una sintesi della legislazione alimentare dell'Unione dando il quadro delle problematiche relative all'applicazione delle regole nel mercato interno, ai rapporti con la OMC e all'evoluzione del Codex Alimentarius, e presenta un impianto il cui obiettivo di elevata tutela del consumatore è all'interno del sistema del mercato alimentare. Con il Libro Bianco del 2000 la Commissione è entrata nel vivo della *food safety* nell'ottica di una Politica della sicurezza dell'alimentazione come *corpus* di interventi normativi di tutela del consumatore fondato sull'individuazione della catena alimentare con la tracciabilità dei prodotti e sulla previsione di un sistema di allarme rapido nei casi di pericolo. Con la Comunicazione sul principio di precauzione del 2000, la Commissione ha ribadito la necessità di regole volte a individuare il livello di protezione dell'ambiente e della salute

umana e animale, indicando il principio di precauzione quale strumento idoneo al conseguimento di detto fine.

Tali documenti, cui non sono stati estranei i gravi episodi di contaminazione alimentare dell'inizio del secolo passato che avevano evidenziato l'insufficienza della "clausola di salvaguardia" per la loro risoluzione, formulano la tutela del consumatore di alimenti fuori dagli schemi propri della libera circolazione delle merci, garantendola con una politica *ad hoc* in cui l'alimento è l'oggetto e la tutela della sanità alimentare è l'obiettivo. Il reg. CE 178/2002, nel contenere la sintesi dei documenti sopracitati, costituisce, dunque, il primo pilastro della "politica alimentare".

I successivi provvedimenti comunitari come atti di una "politica alimentare" hanno destato, però, perplessità in chi, non ravvisando nei Trattati le sue basi giuridiche, è pervenuto a negare alla legislazione alimentare di essere il prodotto di una azione ordinata e coordinata attorno a una specifica progettualità politica, rifiutando l'analisi delle disposizioni in chiave unitaria.

È fuor di dubbio che la politica alimentare è priva di una sua specifica base nei Trattati; ma è altresì vero che la sicurezza alimentare, come è intesa dal reg. CE n. 178/2002 e dai provvedimenti successivi, si colloca in un contesto di fini e obiettivi rispondenti agli interessi della collettività per la salute, piuttosto che a quelli della libera circolazione delle merci. Cosicché l'assenza di basi riservate non può considerarsi ostacolo all'individuazione di un diritto alimentare europeo, prodotto da una politica fornita di principi, obiettivi e metodi unitari e riservati. D'altro canto, le basi plurime fornite dai Trattati, come hanno consentito e consentono al legislatore europeo di attuare varie politiche comunitarie, così permettono all'interprete di cogliere, nei provvedimenti sulla sicurezza alimentare, profili di convergenza su principi comuni quali elementi utili a individuare uno specifico diritto suscettibile di superare gli eventuali ostacoli derivanti dalla sovrapposizione di altre disposizioni su quelle della materia alimentare.

Il ribaltamento prospettico della Commissione pretende l'armonizzazione normativa tra gli Stati sull'obiettivo comune della tutela della salute dei consumatori di alimenti, perseguito con l'individuazione di principi e metodi resi obbligatori per l'utilizzo del regolamento. Sicché gli Stati membri hanno l'obbligo di adeguare alle disposizioni del diritto alimentare europeo i complessi normativi nazionali sulla produzione e sul commercio degli alimenti.

Al riguardo è utile riflettere che prima del reg. CE n. 178/2002 le ragioni della sicurezza alimentare rientravano nel sistema del controllo sul *singolo* prodotto o sul *singolo* procedimento, collocandosi all'interno delle discipline delle varie organizzazioni comuni di mercato. Di converso, il detto regolamento, avendo per obiettivo la tutela del diritto fondamentale della salute, si estende a *tutti* gli alimenti e mangimi con l'indicazione dei requisiti di sicurezza degli strumenti e delle procedure di accertamento e gestione del rischio validi per tutti. E ancora è utile riflettere che il reg. CE 178/2002 prende in considerazione tutti i soggetti che indifferentemente entrano in relazione con il cibo siano essi consumatori finali, produttori e distributori e indipendentemente da qualsivoglia rapporto negoziale.

**Termine estratto capitolo**

Qualità del cambiamento

## CAPITOLO 5

## LA DEFINIZIONE DI ALIMENTO E DI MANGIME

di Paolo Borghi

**SOMMARIO:** 1. L'esigenza di una nozione giuridica di alimento. — 2. La definizione. — 3. Alimento, medicinale e integratore alimentare. — 4. La definizione di mangime.

### 1. L'esigenza di una nozione giuridica di alimento.

L'ordinamento italiano, al pari di quello internazionale<sup>1</sup>, non ha mai avvertito particolare necessità di una nozione positiva unitaria di "alimento", malgrado il concetto sia stato a più riprese utilizzato dal legislatore nazionale, con terminologia alquanto mutevole: nel codice penale, ad esempio, le espressioni utilizzate sono « sostanze alimentari », « sostanze destinate alla alimentazione »<sup>2</sup>, « alimenti o bevande ». La l. 30.04.1962, n. 283 (per anni vero e proprio "codice alimentare" italiano) utilizza anch'essa un lessico variabile, parlando ora di « sostanze destinate alla alimentazione », ora di « sostanze alimentari », ora di « prodotti alimentari e bevande », di « alimenti e bevande » (talvolta persino soltanto di "prodotti", sottintendendo "alimentari"). Lo stesso fa il suo regolamento di esecuzione (d.P.R. 26.03.1980, n. 327).

Nemmeno i primissimi decreti nazionali in tema di additivi erano andati molto oltre la tautologia<sup>3</sup>; e così neppure i successivi (oggi abrogati) decreti di attuazione di direttive di armonizzazione sugli additivi avevano introdotto una definizione di alimento, sempre dandola per presupposta<sup>4</sup>. A sua volta, la disciplina orizzontale comunitaria sull'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti, attuata in Italia col d.lgs. 27.01.1992, n. 109, definiva i concetti di « prodotto alimentare confezionato » e « preincartato », ma lasciava la nozione generale "sullo sfondo", senza definirla. Sembrava, insomma, implicito il rinvio ad un concetto mutuato dal linguaggio comune.

Un timido tentativo di recepire (ma solo in norme verticali, peraltro oggi neppure più applicabili) gli elementi essenziali della nozione del *Codex alimentarius* si ebbe con l'art. 2 del d.m. 21.03.1973 in tema di imballaggi: « tutte le sostanze commestibili, solide o liquide, di origine animale, vegetale o minerale, che possono essere ingerite dall'uomo allo stato naturale, o lavorate, o trasformate, o miscelate, compresi i preparati da

<sup>1</sup> Ove la sola definizione esistente, data dal *Codex alimentarius*, non è cogente: "any substance, whether processed, semi-processed or raw, which is intended for human consumption, and includes drink, chewing gum and any substance which has been used in the manufacture, preparation or treatment of 'food' but does not include cosmetics or tobacco or substances used only as drugs".

<sup>2</sup> Cfr. artt. 440, 442, 444 e 516 c.p.

<sup>3</sup> Il d.m. 31.03.1965 all'art. 2 aveva premesso che, ai soli fini del decreto medesimo, "con il termine 'alimenti' si intendono le sostanze alimentari, i prodotti alimentari e le bevande, nonché i preparati da masticare e da succhiare come il 'chewing-gum' ed analoghi".

<sup>4</sup> La disciplina degli additivi alimentari è oggi contenuta nel reg. CE n. 1333/2008: cfr. parteVI, cap. 6.

masticare, come il ‘chewing gum’ ed analoghi ». Quasi un *unicum* nel panorama normativo italiano.

Tale lacuna definitoria generò tentativi della giurisprudenza e della dottrina, non senza ragioni di perplessità, accomunati dalla necessità di fissare i confini esterni della nozione (così da delimitare il campo applicativo di norme, soprattutto sanzionatorie), con uso di elementi extragiuridici alquanto approssimativi: i giudici, ad esempio, identificarono nel “*nutrimento corporale*” il tratto distintivo dell’alimento<sup>5</sup>, o diedero risalto a una più generica “consumabilità” da parte dell’uomo<sup>6</sup> (ma è evidente che non solo gli alimenti si “consumano”), salvo concludere che la nozione di alimento è « comprensiva anche dell’animale da allevamento vivo (...) a nulla rilevando che al prodotto finale (...) si pervenga solo attraverso trasformazioni spontanee o lavorazioni industriali »<sup>7</sup>; fino a dire che “« nella nozione di sostanze alimentari rientrano anche i bovini da allevamento »<sup>8</sup>. Si trattò, evidentemente, non di veri tentativi definitivi, ma solo di pronunce preoccupate di anticipare il più possibile la tutela sanitaria garantita dalle disposizioni di volta in volta applicate, non limitandola al solo prodotto finito.

La dottrina, dal canto suo, nella pluralità di espressioni del legislatore lesse la volontà di riferirsi a “*qualsiasi sostanza utilizzabile dall’uomo per la propria alimentazione*”<sup>9</sup>, mentre oggi, alla luce della definizione positiva dettata dall’UE, il fine di nutrimento ha, sul piano giuridico, rilievo solo implicito<sup>10</sup>.

Peraltro, il diritto alimentare comunitario ha continuato a lungo a restare privo di una nozione giuridica espressa e vincolante di “alimento”, anche quando il legislatore introdusse prescrizioni sull’igiene alimentare (dir. 93/43/CEE, la quale conteneva molte altre definizioni, ma non quella di “alimento”). Insomma, la primitiva idea, tautologicamente espressa da risalente dottrina italiana, secondo cui « la nozione di sostanze alimentari e di bevande non ha bisogno di essere illustrata, riferendosi essa a qualsiasi materia che serva per alimento o per bevanda all’uomo »<sup>11</sup> sembrava implicita in tutte le discipline appena citate.

Una tale assenza nell’ordinamento dell’UE era una (e forse non la più grave) fra le lacune che si opponevano a una sistematizzazione del diritto alimentare europeo, tanto che le “notevoli differenze in relazione ai concetti”, e la necessità di “procedere al ravvicinamento di tali concetti” (corsi nostri, n.d.r.) furono proprio tra le ragioni dell’adozione del reg. CE n. 178/2002: la Commissione, nella relazione illustrativa della proposta di regolamento<sup>12</sup>, al punto 1.2 evidenziò l’assurda incongruenza tra un *corpus* ormai consistente di norme in campo alimentare (sia nazionali che comunitarie) e l’assenza di una definizione unica europea del termine “alimento”, tanto che i più importanti atti di *soft law* emanati in materia dalla CE (il Libro verde sulla legislazione

<sup>5</sup> Cass. pen., 5.06.1998, n. 8662, in *Cass. pen.*, 2000, 928 ss.

<sup>6</sup> Testualmente Pret. Cuneo 26.06.1992, in *Dir. giur. agr.*, 1993, 554 ss.

<sup>7</sup> Pret. Asti 22.02.1994, in *Foro it.*, 1995, II, c. 141.

<sup>8</sup> Cass. pen., 15.06.1993, in *Cass. pen.*, 1995, 672.

<sup>9</sup> Così V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003, 5, portando a sostegno la citata giurisprudenza di Cassazione.

<sup>10</sup> Cfr. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, II ed., Milanofiori Assago, 2015, 11 s.; A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Definitions of European Food Law*, in L. COSTATO-F. ALBISINNI (eds.), *European and Global Food Law*, II ed., Milanofiori Assago, 2016, 173 ss.

<sup>11</sup> A. PAPALDO, “*Alimenti e bevande (igiene degli)*”, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 52.

<sup>12</sup> COM/2000/0716 def. — COD 2000/0286.

alimentare e il Libro bianco sulla sicurezza alimentare) ne sottolinearono più volte l'esigenza.

La proposta di regolamento partiva dalla constatazione che in molti Stati membri (ma non in Italia, come si è visto) vi era una definizione interna generale di "alimento", ma che ovviamente la sua portata giuridica era limitata ai confini nazionali, mentre al livello sovranazionale esisteva solo la citata definizione del Codex Alimentarius. Anzi, la Commissione proponeva che proprio quest'ultima costituisse il modello da introdurre nel regolamento, perché volutamente ampia ed inclusiva<sup>13</sup>.

Il testo dell'art. 2, reg. CE n. 178/2002, riferisce la nozione unicamente « ai fini del presente regolamento ». In realtà, però, l'interpretazione della norma non può prescindere da fondamentali indici, testuali e sistematici, che amplificano gli effetti della previsione. Anzitutto, sin dal suo titolo il regolamento evidenzia, tra i propri obiettivi, quello di stabilire « i principi e i requisiti *generali della legislazione alimentare* » (corsivo nostro, n.d.r.); sulla stessa linea, esso (art. 1) intende « garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti » (finalità generali), e recare « i principi *generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti* » (corsivo nostro, n.d.r.). In definitiva, con la sua adozione il legislatore ha inteso (cfr. il "considerando" n. 5) operare un « ravvicinamento di (...) concetti (...) per dare una base comune alle disposizioni adottate in materia di alimenti e di mangimi dagli Stati membri e a livello comunitario », concedendo « un periodo di tempo sufficiente per adeguare le eventuali disposizioni contrastanti della legislazione vigente, a livello sia nazionale che comunitario »; nel mentre, la legislazione in materia va « applicata in base ai principi stabiliti nel presente regolamento ». Insomma, dichiara di disporre per il passato e per il futuro, e pare alquanto evidente che l'atto in questione contenga in sé una forza espansiva che va decisamente oltre i soli « fini del regolamento »<sup>14</sup>. La definizione codificata di "alimento" (grazie al principio di prevalenza del diritto dell'UE sugli ordinamenti nazionali) si impone ora su eventuali nozioni nazionali discordanti, e consente di individuare sul mercato i prodotti cui si applicano gli specifici meccanismi di protezione della salute e dei diritti dei consumatori disciplinati dal regolamento stesso e da ogni atto anteriore o successivo, unionale o nazionale, in materia, tracciando il perimetro di applicabilità dell'intera legislazione alimentare.

## 2. La definizione.

Il reg. CE n. 178/2002 ha stabilito (art. 2) che per "alimento" si intenda « qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, *destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani* », comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza intenzionalmente incorporata negli alimenti.

Ne deriva che è giuridicamente qualificabile come "alimento" non soltanto un prodotto finito, ma anche, ad esempio, un semilavorato (anch'esso destinato a essere

---

<sup>13</sup> Cfr. anche I. CANFORA, *Art. 2*, in *Nuove leggi civ.*, 2003, nn. 1-2, 151, la quale evidenzia come la nozione del Codex fosse stata recepita, nel Regno Unito, dal *Food Safety Act* del 1990, il quale sembra costituire, in certa misura, il modello cogente più vicino al reg. CE n. 178/2002.

<sup>14</sup> Nello stesso senso I. CANFORA, *Art. 2*, cit., 148.

ingerito, anche se dopo ulteriori stadi produttivi e trasformazioni) o i singoli ingredienti (inclusi additivi, enzimi, aromi, vitamine e sali minerali aggiunti per arricchire il valore nutrizionale) e, insomma, ogni sostanza la cui presenza nel cibo abbia carattere di intenzionalità. Ciò, reciprocamente, esclude dalla nozione qualsiasi sostanza la cui presenza non sia intenzionale, ma solo accidentale (come i contaminanti) oppure tecnicamente inevitabile (come talora i residui). Un'apposita precisazione è fatta per l'acqua potabile, che va considerata alimento solo in una fase specifica della sua distribuzione a fini di ingestione, corrispondente ai "punti" della catena distributiva nei quali essa è — secondo la normativa comunitaria — soggetta al rispetto di parametri tecnici e sanitari<sup>15</sup>.

Lo stesso art. 2 ha introdotto — con evidente scopo chiarificatore — anche una serie di esclusioni testuali dalla nozione legale di alimento: i mangimi, gli animali vivi, i vegetali prima della raccolta, i medicinali ai sensi delle dir. 65/65/CEE<sup>16</sup> e 93/73/CEE, i cosmetici (definiti dalla dir. 76/768/CEE), il tabacco e i suoi derivati (dir. 89/622/CEE), le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971. Se si eccettuano i mangimi (e i vegetali in campo, nonché quasi tutti gli animali vivi), per il resto quelli esplicitamente esclusi dalla definizione sono per lo più prodotti potenzialmente ingeribili, quindi astrattamente capaci di rientrare nella descrizione dell'art. 2, stante la voluta irrilevanza della finalità di "nutrimento"<sup>17</sup>, ed essendo la norma esclusivamente incentrata sulla destinazione all'ingestione.

In realtà, al criterio della sicura « destinazione ad essere ingerito » il citato art. 2 aggiunge, equiparandolo, anche quello della semplice "ragionevole prevedibilità" di ingestione: un allargamento che la stessa Commissione europea, nella citata relazione illustrativa, volle chiarire. L'esigenza sorge da un dato fattuale ed economico: sul mercato sono presenti prodotti il cui impiego finale può rimanere incerto per un lungo tratto della loro vita commerciale, spesso anzi fino alla fine di essa. Fino a quest'ultimo momento, non è certo quale sarà il loro utilizzo definitivo, se nell'ambito del consumo alimentare o di settori di trasformazione *no-food*. Si pensi ai cereali, per i quali, nelle prime fasi di commercializzazione, non è dato sapere se saranno destinati a produzione di alimenti, o di mangimi o, infine, di biodiesel. O ancora all'olio essenziale di bergamotto, utilizzabile sia come aromatizzante naturale per infusi (tipicamente il tè noto come "earl grey") sia come componente di cosmetici (profumi). Ebbene, la relazione illustrativa della proposta del (futuro) reg. CE n. 178/2002 chiarì che la definizione intendeva includere non soltanto i prodotti con destinazione alimentare già certa, ma anche quelli solo potenzialmente impiegabili in tale settore, occorrendo "garantire che una sostanza (ad esempio, l'olio di palma) che potrebbe ragionevolmente essere inserita nella catena alimentare, ma anche essere utilizzata in altri settori industriali, venga trattata con la stessa attenzione riservata agli alimenti fino a quando non risulti chiaro che non diventerà un genere alimentare".

<sup>15</sup> "Punti" stabiliti dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del 19 gennaio 2002, punto 17. **Termine estratto capitolo** novembre 1998 concernente la

## CAPITOLO 6

**I PRINCIPI: PRINCIPIO DI PRECAUZIONE,  
ANALISI DEL RISCHIO, TRASPARENZA**

di Irene Canfora

**SOMMARIO:** 1. La definizione dei principi della legislazione alimentare nel reg. 178/02. — 2. Principio di precauzione e analisi del rischio. — 3. Il principio di trasparenza dopo la modifica del reg. 178/02.

**1. La definizione dei principi della legislazione alimentare nel reg. 178/02.**

I principi enunciati nel reg. CE n. 178/02, in riferimento alla legislazione alimentare europea, riguardano tutte le fasi della produzione agroalimentare, fino all'immissione sul mercato al consumo e rilevano sia sul piano della definizione delle norme, sia in relazione all'attività delle imprese.

Pur essendo il regolamento costruito nella logica di garantire la sicurezza degli alimenti nella regolazione degli scambi (« la libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno » recita il primo considerando), e volto ad assicurare un elevato livello di tutela della salute dei consumatori<sup>1</sup>, i principi disciplinano l'intero sistema delle attività produttive nel settore agroalimentare. Ciò emerge già dalla base giuridica del reg. 178/02, che rinvia specificamente all'art 37 del TCE (attuale art. 43 TFUE), concernente le modalità di presentazione di proposte in merito all'attuazione e elaborazione della politica agricola; oltre all'art. 95 TCE (114 TFUE) sul ravvicinamento delle legislazioni, all'art. 133 sulla politica commerciale comune e all'art. 152 par. 4, lett. b (168 TFUE) sulle misure nei settori veterinario e fitosanitario, il cui obiettivo sia la sanità pubblica<sup>2</sup>.

I principi enunciati nel regolamento quadro sulla legislazione alimentare valgono dunque a conformare, attraverso una visione armonizzata a livello europeo, produzione, trasformazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari nella filiera, in ragione della loro qualificazione giuridica come “alimenti” ai sensi dell'art. 2 del regolamento<sup>3</sup> (parte I, cap. 5).

L'ampiezza dei principi che regolano la filiera produttiva e l'immissione sul mercato degli alimenti è delineata innanzitutto dall'art. 5: la disposizione parte dagli obiettivi di tutela della vita e della salute umana e di tutela degli interessi dei consumatori (comprese le pratiche leali nel commercio alimentare); nel contempo

---

<sup>1</sup> Per una lettura del “sistema alimentare” definito dal reg. 178/02, e dei principi generali declinati nel senso di valorizzare i profili della sicurezza alimentare, v. A. GERMANÒ, *Corso di diritto alimentare*, Torino, 2007.

<sup>2</sup> F. ALBISINNI, *The path to the European and global food law system*, in L. COSTATO-F. ALBISINNI (a cura di), *European and global food law*, Milano, 2016, 44.

<sup>3</sup> Sul rapporto tra diritto alimentare e sicurezza: v. IANNARELLI, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in M. GOLDONI-E. SIRSI (a cura di), *Regole dell'agricoltura, regole del cibo*, Pisa, 2005; L. COSTATO, *Sicurezza alimentare e sicurezza igienico-sanitaria*, in AIM, 2, 2006, 207.

prevede che si tenga conto anche del benessere degli animali e della salute vegetale e dell'ambiente: aspetti, questi ultimi, propri dell'attività produttiva agricola, fase primaria nel processo di produzione degli alimenti.

D'altro canto, l'incidenza dei principi sull'intera filiera produttiva, anche solo indirettamente collegata alla produzione degli alimenti, mostra tutta la sua consistenza non solo nella parallela previsione di regole sulla sicurezza di alimenti e di mangimi, ma anche, da ultimo, nella disciplina di revisione della trasparenza e analisi del rischio (di cui al reg. UE n. 2019/1381), che coniuga la revisione di disposizioni del reg. 178/02 e l'adeguamento delle disposizioni relative alle domande di approvazione di sostanze attive di cui al reg. 1107/2009, relativamente a prodotti fitosanitari utilizzati in agricoltura. La portata espansiva dei fondamenti regolativi sulla sicurezza, dettati per la produzione nella filiera agroalimentare, e in ultima analisi per gli alimenti, includono anche prodotti utilizzati per l'agricoltura, ai fini del perseguimento dell'obiettivo della sicurezza degli alimenti.

A presidio del raggiungimento di tale obiettivo, il reg. CE 178/02 definisce i "principi generali", identificati, in: analisi del rischio, principio di precauzione e tutela degli interessi dei consumatori; a questi si aggiunge la nuova sezione *1bis*, introdotta dal reg. UE n. 2019/1381: la comunicazione del rischio; nella seconda sezione, sotto la voce "principi di trasparenza": consultazione e informazione dei cittadini.

Il quadro unitario che ne deriva si sovrappone e integra la disciplina sulla produzione e commercializzazione degli alimenti in parte già vigente nella normativa europea.

Nella sua visione sistemica, il regolamento interviene sulle regole della libera circolazione e sulle attività delle imprese, al fine di garantire, da un lato, la sicurezza degli alimenti e, dall'altro, la protezione delle aspettative (non solo economiche) dei consumatori, tra cui la identificazione di prodotti agroalimentari legati al territorio di origine e ai metodi di produzione, così come i profili etici e culturali legati al cibo, per i quali l'informazione e la trasparenza dei messaggi gioca un ruolo fondamentale<sup>4</sup>.

In tale prospettiva, il regolamento CE n. 178/02, nell'art. 8, colloca, come principio a fondamento delle regole della produzione agroalimentare e delle fasi di trasformazione e distribuzione sul mercato degli alimenti, la tutela degli interessi dei consumatori in riferimento alla lealtà degli scambi, con l'intento di "consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano".

Questi aspetti, in termini di obiettivi generali e principi, sono più specificamente dettagliati nel regolamento UE n. 1169/11, sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori — atto normativo che rappresenta una ulteriore specifica declinazione delle disposizioni della legislazione alimentare, il cui 4° considerando richiama espressamente il reg. CE 178/02 (cfr. cap. 4). Il regolamento 1169/11 dedica, a sua volta, gli

---

<sup>4</sup> Cfr. AA.VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, commentario a cura dell'IDAIC, in *Nuove Leggi civili comm.*, 2003, 114 ss. in particolare si vedano i contributi di L. COSTATO-S. BOLOGNINI, *Note introduttive*, e A. JANNARELLI, *Commento all'art. 1*, il quale mette in rilievo come il regolamento sia improntato alla "effettiva destinazione del prodotto al mercato, ossia l'inserimento della produzione nel circuito del commercio e non già dal livello delle tecnologie adottate nel corso della produzione primaria e dell'elaborazione dell'alimento finale", con la conseguenza che "la necessaria rilevanza assegnata al profilo relativo alla diversità dell'offerta, comprensiva anche del dato dimensionale oltre che di quello qualitativo, riguarda anche i "prodotti tradizionali".

artt. 3, 4 e 5 ai “principi generali delle informazioni sugli alimenti”, che delineano gli assi portanti delle regole sull’informazione. Tra queste, prima ancora di entrare nel dettaglio dei principi relativi alle informazioni obbligatorie, è il caso di segnalare che l’art 3 riprende gli aspetti enunciati, a fondamento della disciplina, dal reg. CE 178/02, sia pure in riferimento all’etichettatura e alle informazioni sugli alimenti, con un approccio ben diverso rispetto alla precedente normativa in materia, tarata sulla libera circolazione delle merci<sup>5</sup>. L’art. 3, infatti, richiama, in una prospettiva di insieme che riecheggia i cardini dettati dal 178/02, innanzitutto la finalità di raggiungere un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, poi l’esigenza di un equilibrio tra le regole della libera circolazione e la promozione dei prodotti di qualità, infine, il ricorso alla consultazione dei cittadini nell’elaborazione della legislazione alimentare. Peraltro, a ulteriore conferma del ruolo di sistema che si è creato a partire dal reg. CE 178/02 e della “circularità” dei principi definiti per questo ambito disciplinare, applicabili alla normativa sugli alimenti e sulla loro produzione, l’art 5 del reg. UE 1169/11 rimanda, proprio in chiusura del capo dedicato ai principi generali, alla consultazione dell’EFSA, necessaria in ogni caso in cui le informazioni sugli alimenti siano suscettibili di avere un impatto sulla salute pubblica.

## 2. Principio di precauzione e analisi del rischio.

La legislazione alimentare, come si legge nel reg. CE n. 178/02, si fonda sull’analisi del rischio (art. 6), che costituisce il presupposto per l’immissione sul mercato di alimenti sicuri<sup>6</sup>, e sul principio di precauzione, applicabile in situazioni di incertezza del rischio, espressamente definito in riferimento al diritto alimentare, con i relativi criteri applicativi, ai sensi dell’art 7 del reg. CE 178/02<sup>7</sup>.

L’analisi del rischio è definita come « il processo costituito da valutazione, gestione e comunicazione del rischio », le cui caratteristiche sono delineate dall’art 6; la norma specifica che la valutazione del rischio avviene sulla base degli elementi scientifici disponibili, rimessi ai pareri della Autorità Europea sulla sicurezza alimentare (v. parte III, cap. 2).

La disposizione presuppone un concetto “rischio” la cui definizione, in riferimento all’immissione sul mercato di alimenti, si rinviene nell’art 14 del reg. 178/02. Ai sensi dell’art. 14, gli alimenti sono considerati a rischio in due casi: se sono dannosi per la salute e se sono inadatti al consumo umano. Si specifica poi che, per determinare se l’alimento è a rischio, bisogna prendere in considerazione « le condizioni d’uso normali dell’alimento da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, trasforma-

---

<sup>5</sup> Cfr. S. BOLOGNINI, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla “fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori”*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 641.

<sup>6</sup> Sull’analisi del rischio e sul concetto di pericolo, v. A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Diritto Agrario*, in G. AJANI, G.A. BENACCHIO (a cura di), *Trattato di diritto privato dell’Unione Europea*, Torino, 2006, 394.

<sup>7</sup> L’origine di tale disposizione e la prima applicazione nel diritto alimentare si rinviene nella decisione della Corte di Giustizia, che ha interpretato estensivamente il principio di precauzione previsto nel Trattato per le politiche ambientali; la natura trasversale del principio ha permesso l’estensione alle misure limitative della circolazione delle merci adottate a fronte di una situazione di incertezza scientifica sul pericolo per la salute umana derivante da animali affetti da BSE: Corte di Giustizia, 5.6.1998 C-180/96 *Regno Unito c. Commissione*. Sul punto, v. A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, Torino, 2019, 45.



## CAPITOLO 7

PRODUZIONE E MERCATO DEGLI ALIMENTI  
NEL DIRITTO NAZIONALEdi *Sonia Carmignani*

SOMMARIO: 1. La vigenza. — 2. Le fattispecie. — 3. I soggetti. — 4. Il libretto sanitario.

**1. La vigenza.**

Occorre preliminarmente osservare che la legge 30 aprile 1962, n. 283, recante la « Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande » ed il collegato D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327 di esecuzione hanno incontrato sul cammino della loro attuazione alcuni interventi normativi, tra loro collegati e interconnessi, che hanno in parte sottratto vigenza alla disciplina ivi contenuta.

Il riferimento è, da un lato, e in una prospettiva generale, alla sopravvenuta disciplina europea intervenuta sui molteplici profili della sicurezza alimentare e della tutela del consumatore e, dall'altro, in una prospettiva di puntuale intervento, al decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193, prima, e agli artt. 18, comma 1, D.Lgs 2 febbraio 2021, n. 27 e 1 D.L. 22 marzo 2021, n. 42, poi.

A quest'ultimo riguardo, abrogando la normativa nazionale di attuazione delle direttive comunitarie superate dagli interventi regolamentari successivi, il decreto legislativo n. 193/2007 ha espressamente abrogato l'art. 2 della legge n. 283/1962 e, con esso, il titolo II relativo alle autorizzazioni sanitarie, e, in specie, gli artt. 25-29 del D.P.R. n. 327/1980<sup>1</sup>. Prevedendo, infatti, che l'esercizio di stabilimenti, laboratori di produzione, preparazione e confezionamento, nonché di depositi all'ingrosso di sostanze alimentari, fosse subordinato ad autorizzazione sanitaria, dove tale autorizzazione era condizionata dall'accertamento dei requisiti igienico-sanitari, sia di impianto, che funzionali, previsti dalle leggi e dai regolamenti, l'art. 2 della legge n. 283/1962 si poneva in contrasto con il c.d. pacchetto igiene, contenuto nei Regg. CE n. 852, 853 e 854 del 2004, nella parte in cui prevede che l'operatore alimentare notificchi all'autorità competente gli stabilimenti posti sotto la propria responsabilità, con esclusione, dunque, di una specifica verifica ispettiva preventiva.

Il successivo art. 18, comma 1, D.Lgs 2 febbraio 2021, n. 27, recante « Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'art. 12, lettere a), b), c), d) ed e) della l. 4 ottobre 2019, n.117 », prevedeva l'espressa abrogazione della legge 30 aprile 1962, n. 283, fatte salve le disposizioni di cui agli artt. 7, 10 e 22, e del D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327 di esecuzione. Nelle more dell'entrata in vigore del decreto abrogativo, al fine di evitare che l'abro-

---

<sup>1</sup> Sulla vigenza della legge, cfr. G. ROGGERO, *Gli effetti della procedura "taglia-leggi" sulla Legge 30 aprile 1962, n. 283*, in *Riv. dir. alim.*, 2011. Cfr. C. LOSAVIO, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'origine dei prodotti*, in L. COSTATO, A. GERMANO, E. ROOK BASILE, *Trattato di Diritto Agrario*, Milano, 2011, 3, 202.

gazione degli illeciti penali e amministrativi sottraesse alla tutela rilevanti settori per la tutela della salute dei consumatori, l'art.1 D.L. 22 marzo 2021, n. 42 è intervenuto con Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare, ripristinando vigenza agli artt. 5-13, 17-19 e 22 della legge n. 283/1962, e facendo salve l'applicazione delle disposizioni di esecuzione degli articoli esclusi dall'abrogazione<sup>2</sup>.

Tuttavia, e in una prospettiva generale di compatibilità delle disposizioni ancora formalmente vigenti con la disciplina europea in materia di sicurezza alimentare, l'esplicita conservazione di alcune norme nazionali non implica in automatico la piena operatività delle parti della legge non colpite dall'abrogazione. Tutte le disposizioni rimaste formalmente vigenti della legge n., 283/1962 e del collegato DPR. n. 327/1980 devono infatti, in fase di applicazione, essere verificate alla luce della disciplina sulla sicurezza alimentare e sulla tutela del consumatore.

Si pensi all'art.8 della legge n. 283 e agli artt. 64 ss. del DPR n. 327 relativi alle indicazioni in etichetta. Le prescrizioni devono essere lette alla luce delle norme contenute nel Reg. UE n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che, agli artt. 9 ss. ha prescritto le informazioni obbligatorie sugli alimenti, dettando norme particolareggiate. Analogamente, la previsione dell'art. 13, che vieta di offrire « in vendita o propagandare a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose », trova parametro di verifica applicativa nell'art. 7 del Reg. UE n. 1169/2011, dove la tutela del consumatore contro informazioni ingannevoli e confusorie è declinata avendo riguardo alle caratteristiche dell'alimento, agli effetti e proprietà, agli ingredienti, alle caratteristiche particolari.

Sotto altro profilo, l'art. 68 del D.P.R. n.327/1980 impone alle imprese che producono oggetti destinati a venire in contatto con sostanze alimentari a controllare la loro rispondenza alle disposizioni sanitarie e a dimostrare di aver provveduto ai necessari controlli non può esimersi da una valutazione di conformità sia con il Reg UE n. 1935/2004, recante il regolamento generale su materiali e oggetti destinati a entrare in contatto con i prodotti alimentari, sia con il Reg. 29 maggio 2009, n. 450, di disciplina dei materiali attivi e intelligenti. Il Regolamento disciplina invero la sicurezza di tali materiali, predisponendo un elenco delle sostanze autorizzate, dettando le regole di utilizzo delle sostanze e le norme di etichettatura, ivi comprese le dichiarazioni di conformità e la documentazione necessaria.

Così come la disciplina degli additivi, coloranti e aromatizzanti di cui ai titoli IV e V del D.P.R. 327/1980 deve essere verificata, in termini di compatibilità, con il Regolamento CE n. 1333/2008 relativo agli additivi alimentari, definiti come « qualsiasi sostanza abitualmente non consumata come alimento in sé e non utilizzata come ingrediente caratteristico di alimenti, con o senza valore nutritivo, la cui aggiunta intenzionale ad alimenti per uno scopo tecnologico nella fabbricazione, nella trasfor-

---

<sup>2</sup> Sul punto, anche per le questioni di diritto intertemporale, A. NATALINI, *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (d.l. n. 42 del 2021): il ripristino delle contravvenzioni igienico-sanitarie e le prime ricadute operative del d.lgs. n. 27 del 2021 in tema di controlli ufficiali sugli alimenti*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2, 2021.

mazione, nella preparazione, nel trattamento, nell'imballaggio, nel trasporto o nel magazzinaggio degli stessi, abbia o possa presumibilmente avere per effetto che la sostanza o i suoi sottoprodotti diventino, direttamente o indirettamente, componenti di tali alimenti». Soltanto gli additivi alimentari indicati nella normativa europea sono infatti autorizzati ad essere aggiunti agli alimenti e devono rispettare puntuali requisiti di purezza fissati nel Regolamento UE n. 231/2012, sotto il controllo dell'EFSA.

## 2. Le fattispecie.

Ciò premesso, la Legge 30 aprile 1962, n. 283 prevede con formula generale che sono soggette a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate alla alimentazione. Se la disciplina dei controlli è da rinvenire ora nel D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, di adeguamento al Reg. UE n. 625/2017, la legge n. 283 continua a rilevare per l'individuazione delle fattispecie di illecito.

Con norma incriminatrice, l'art. 5 prevede, infatti, una fattispecie penalmente rilevante, sia pure non omogenea quanto alla qualificazione giuridica del reato.

La norma vieta la vendita<sup>3</sup>, la detenzione a fini di vendita o somministrazione, l'impiego nella preparazione di alimenti o bevande, nonché la distribuzione per il consumo, di sostanze alimentari: *a)* private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiori o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali; *b)* in cattivo stato di conservazione; *c)* con cariche microbiche superiori ai limiti consentiti; *d)* insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive<sup>4</sup>, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione; *e)* adulterate, contraffatte o non rispondenti per natura, sostanza o qualità alla denominazione con cui sono designate o sono richieste; *f)* colorate artificialmente quando la colorazione artificiale non sia autorizzata o, nel caso che sia autorizzata, senza l'osservanza delle norme prescritte e senza l'indicazione a caratteri chiari e ben leggibili, della colorazione stessa; *g)* con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati<sup>5</sup> o, nel caso che siano stati autorizzati, senza l'osservanza delle norme prescritte per il loro impiego; che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per

<sup>3</sup> Per la configurabilità del reato di cui alla l. n. 283 del 1962, art. 5 non è necessaria la prova della messa in vendita; integra, infatti, il reato di detenzione per la vendita di prodotti alimentari in cattivo stato di conservazione la condotta consistente nella materiale disponibilità di quel prodotto da parte dell'operatore commerciale, sia esso grossista o dettagliante, in vista della fornitura ai consumatori. Così Cass. Pen. Sez. III, 19 novembre 2020, n. 9349.

<sup>4</sup> Per sostanze alimentari "comunque nocive" devono intendersi quelle che possono arrecare un concreto pericolo alla salute dei consumatori e che tale pericolosità non è data dalla ipotetica ed astratta possibilità di danno, ma dalla concreta attitudine a provocare danno alla salute pubblica: così Cass. Pen. Sez. III, 7 dicembre 2016, n. 14483; Cass. Pen. Sez. III, 7 marzo 2000, n. 4743.

<sup>5</sup> L'art. 5, comma 1, lett. g), l. n. 283/1962 non incrimina l'agente esclusivamente ove lo stesso proceda ad "aggiungere" additivi chimici non autorizzati, ma prevede che sia penalmente rilevante la presenza in sé dell'additivo nel prodotto, anche quando la sostanza si trovi spontaneamente negli ingredienti utilizzati in modo lecito, con la conseguente responsabilità del produttore che abbia omesso di controllare l'alimento finale prima di immetterlo al consumo. Con riferimento ad una fattispecie di impiego nella preparazione di salsicce di additivo chimico non consentito, Cass. Pen. Sez. III, 3 marzo 2020, n. 12532.

l'uomo; *b*) che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sosta alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo <sup>6</sup>.

Anche in questo caso, una precisazione preliminare è d'obbligo. Mentre con riguardo alle fattispecie contemplate dalle lettere *a*), *c*), *d*), *e*), *f*), *g*), *b*) la giurisprudenza individua fattispecie di reato di danno, che si inseriscono in un contesto criminoso con graduazione della gravità a seconda del tipo di condotta posta in essere, con riferimento alla lettera *b*) è stato osservato <sup>7</sup> che la lettera *b*) configura ad una fattispecie autonoma di reato, perseguendo finalità proprie ed autonome rispetto alle altre previsioni dell'art. 5.

Al riguardo, secondo un risalente e consolidato orientamento della Corte di Cassazione penale, il cattivo stato di conservazione delle sostanze alimentari considerato dalla disposizione incriminatrice riguarda quelle situazioni nelle quali le sostanze stesse, pur potendo essere ancora perfettamente genuine e sane, si presentano mal conservate, cioè preparate o confezionate o messe in vendita senza l'osservanza di quelle prescrizioni dettate a garanzia della loro buona conservazione sotto il profilo igienico-sanitario e che sono dirette a prevenire i pericoli della loro precoce degradazione o contaminazione o alterazione <sup>8</sup>. Sotto il profilo probatorio, ai fini della configurabilità del reato, il cattivo stato di conservazione degli alimenti può essere accertato dal giudice di merito anche senza necessità del prelievo di campioni e di specifiche analisi di laboratorio, sulla base di dati oggettivi risultanti dalla documentazione relativa alla verifica e dalle dichiarazioni dei verbalizzanti <sup>9</sup>. Così che parametro di giudizio del cattivo stato di conservazione sono prima ancora che atti normativi, le regole di comune esperienza, usi e prassi, espressione della cultura tradizionale <sup>10</sup>.

Sul versante della qualificazione del reato, la giurisprudenza ha osservato che la produzione, la vendita, la detenzione per la vendita, la somministrazione, o comunque la distribuzione per il consumo di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione, non è un reato di pericolo presunto <sup>11</sup>, ma un reato di danno, in quanto il divieto contenuto nell'art. 5, lett. *b*), non mira a prevenire, con la repressione di condotte come la degradazione, la contaminazione o l'alterazione del prodotto, mutazioni che nelle altre lettere dell'art. 5 sono prese in considerazione come evento dannoso, ma persegue un autonomo fine di benessere, consistente nell'assicurare una protezione immediata all'interesse del consumatore a che il prodotto giunga al consumo con le cure igieniche imposte dalla sua natura. Secondo la giurisprudenza, la contravvenzione non si inserisce nella previsione di una progressione criminosa, che contempla fatti gradualmente più gravi in relazione alle altre fattispecie dell'art. 5, ma si configura, rispetto ad essi, come fattispecie autonoma di reato, che con le altre fattispecie del medesimo art. 5 può concorrere, ma che si caratterizza per la sua, appunto, autonomia e non come

---

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 6 La produzione, il commercio, la vendita delle sostanze di cui alla lettera *b*) dell'articolo precedente — fitofarmaci e presidi delle derrate alimentari immagazzinate — sono soggetti ad autorizzazione del Ministero della sanità, a controllo e a registrazione come presidi medico-chirurgici.

<sup>7</sup> Cass. Sez. pen., 31 agosto 2018, n. 39318.

<sup>8</sup> A titolo esemplificativo, Cass. Sez. Unite, 19 dicembre 2001, n. 443; Cass. Pen. Sez. fer., 2 settembre 2020, n. 27541.

## Sezione II - Il quadro regolatorio internazionale

## CAPITOLO 8

## GLI ACCORDI WTO: SPS E TRIPS

di Mariagrazia Alabrese

**SOMMARIO:** 1. Il quadro regolatorio internazionale e la World Trade Organization. — 2. L'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS). Interconnessione profonda e "food safety". — 2.1. Cosa sono le misure sanitarie e fitosanitarie. — 2.2. I principali strumenti dell'Accordo SPS. — 2.3. Gli standard privati e l'Accordo SPS. — 3. L'Accordo sugli aspetti della proprietà intellettuale relativi al commercio (TRIPS).

### 1. Il quadro regolatorio internazionale e la World Trade Organization.

Tra le fonti di maggiore rilievo che compongono il quadro regolatorio sovranazionale del settore agroalimentare sono da annoverare certamente alcuni dei Trattati sul commercio internazionale conclusi a Marrakech nel 1994. A seguito della conclusione di negoziati lunghi e complessi (c.d. Uruguay round), a far data dal 1° gennaio 1995, è entrato in vigore un apparato di circa trenta trattati e altri accordi, decisioni e dichiarazioni che compongono il sistema multilaterale di *governance* del commercio globale<sup>1</sup>. Si tratta di un sistema che ha il suo nucleo fondamentale nella creazione della *World Trade Organization* (WTO), una organizzazione autonoma sul piano giuridico ed economico che oggi conta 164 Stati membri e che ha quindi reso effettivamente multilaterale la disciplina della quale si tratta.

Il rilievo degli accordi WTO per il settore agroalimentare si comprende facilmente sol che si ponga mente al modo in cui si atteggiano i sistemi alimentari moderni, che possiamo definire « transnazionali » e caratterizzati da spiccata interdipendenza<sup>2</sup>. Altro elemento da considerare per comprendere l'importanza dei suddetti accordi riguarda la portata giuridica delle previsioni che compongono il sistema del commercio internazionale e l'effettività delle sue regole. Tale sistema è dotato di un efficace meccanismo di *enforcement* che, in virtù del *Dispute Settlement Understanding*, dà luogo a decisioni che autorizzano, a seguito di procedure codificate, contromisure economiche (c.d.

---

<sup>1</sup> Sui negoziati si rinvia all'analisi svolta in M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino, 2018, 49. Sul sistema multilaterale e i principali accordi che lo compongono si veda M. MATSUSHITA-T.J. SCHOENBAUM-P.C. MAVROIDIS-M. HAHN, *The World Trade Organization. Law, Practice and Policy*, Oxford, 2015; G. VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, III ed., Milano, 2000.

<sup>2</sup> R. BALDWIN, *Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going*, in D.K. ELMS-P. LOW (a cura di), *Global value chains in a changing world*, Ginevra, 2013. Si veda anche UN Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Trade and Value Chain Development* — Thematic note, reperibile su [http://unctad.org/Sections/un\\_ceb/docs/ceb\\_2016\\_MPTF\\_TN\\_TradeValueChain\\_en.pdf](http://unctad.org/Sections/un_ceb/docs/ceb_2016_MPTF_TN_TradeValueChain_en.pdf).

*retaliation*) nei confronti dello Stato che pone in essere violazioni degli accordi commerciali <sup>3</sup>.

L'obiettivo generale al quale l'architettura della WTO risponde è quello di liberalizzare e rendere più fluidi gli scambi commerciali. Vi sono anche altre istanze che, sebbene ancillari, non sono completamente assenti. Come si evince già dal Preambolo dell'accordo istitutivo della WTO, il commercio non può essere qualificato come un fine in sé, ma esso è considerato in un'ottica più ampia di miglioramento del benessere generale e del tenore di vita delle persone, di attenzione all'uso delle risorse e dell'ambiente, secondo il principio dello sviluppo sostenibile <sup>4</sup>.

Le regole del sistema commerciale multilaterale, dunque, non sono del tutto impermeabili ad istanze non mercantili, tra le quali, una posizione non secondaria è assegnata anche alla sicurezza alimentare, intesa come *safety*, come si vedrà in questo capitolo.

Nel quadro del sistema WTO, sebbene non sarà oggetto di trattazione in questo volume, un cenno merita l'Accordo Agricolo (AoA), contenente una disciplina che detta le condizioni alle quali gli Stati devono attenersi nel regolare l'accesso dei prodotti esteri al mercato agricolo domestico, i vincoli per promuovere l'esportazione delle proprie produzioni agroalimentari e i limiti per i sussidi all'agricoltura <sup>5</sup>.

Le regole sull'accesso al mercato impegnano i Paesi membri al rispetto dei risultati della c.d. *tariffication*, cioè della conversione delle misure non tariffarie alla frontiera in dazi fissi, con il conseguente divieto di introdurre o mantenere qualsiasi misura restrittiva diversa dalle tariffe doganali.

Le regole sul sostegno interno hanno la finalità di evitare il potenziale distorsivo del commercio che può essere riconosciuto alle misure di supporto all'agricoltura domestica da parte degli Stati membri, introducendo, dunque, un insieme di disposizioni che regolano quelli che in realtà sarebbero puri strumenti di *policy* interni ai governi.

Le regole in materia di esportazioni, in linea con l'obiettivo generale di ridurre gli aiuti e liberalizzare il commercio, impongono obblighi di riduzione, sia per quanto riguarda il valore monetario delle sovvenzioni alle esportazioni, sia per ciò che concerne il volume dei prodotti che ricevono tali sussidi.

Sebbene l'Accordo agricolo sia da considerare « capace di incidere enormemente

---

<sup>3</sup> Sulla procedura di soluzione delle controversie in ambito WTO, v. A. ADINOLFI, *La soluzione delle controversie*, in G. VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., 303.

<sup>4</sup> Il primo paragrafo dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, in effetti, recita: « Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development ».

<sup>5</sup> Per una analisi dell'Accordo si rinvia a A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino, 2010; G. PERONI, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'Accordo WTO e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, Milano, 2005; P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004; T. JOSLING-S. TANGERMANN-K. WARL, *Agriculture in the GATT*, Londra, 1996.

sui flussi commerciali delle materie prime agricole»,<sup>6</sup> nell'affrontare il tema della circolazione degli alimenti si prenderanno in esame le disposizioni contenute in due differenti accordi: l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS — *Sanitary and Phytosanitary Agreement*) e l'Accordo sugli aspetti della proprietà intellettuale relativi al commercio (TRIPS — *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*), che saranno oggetto di trattazione nelle pagine seguenti.

## 2. L'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS). Interconnessione profonda e “food safety”.

Come si è accennato sopra, i sistemi alimentari moderni sono caratterizzati da una profondissima interconnessione<sup>7</sup>. Nel settore agro-alimentare, in maniera non dissimile da quanto avviene negli altri campi, l'avanzamento tecnologico, nei trasporti e nella logistica ha facilitato la creazione di filiere integrate globali per diverse produzioni<sup>8</sup>. La frammentazione tra operatori diversi e attraverso i confini nazionali porta l'attenzione sulla *food safety*<sup>9</sup> che, in verità, è un obiettivo per le istituzioni internazionali che si occupano di salute e di cibo già dagli anni sessanta del secolo scorso, se si pensa che fin dal 1963 la FAO e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) danno vita alla Commissione del *Codex Alimentarius* con l'obiettivo di fissare standard per proteggere la salute dei consumatori ed assicurare pratiche commerciali corrette<sup>10</sup>. Ancora prima, sotto il GATT 47, d'altra parte, le misure sanitarie e fitosanitarie nazionali erano soggette alla necessità di rispondere al principio di non discriminazione<sup>11</sup>. Inoltre, l'articolo XX:b del medesimo accordo, in via di eccezione, permetteva già allora ai Paesi membri di introdurre misure « necessarie a proteggere la vita o la salute umana, animale

<sup>6</sup> Cfr. L. COSTATO-P. BORGHI-S. RIZZIOLI-V. PAGANIZZA-L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2019, 34.

<sup>7</sup> M. MARTINA, *Cibo sovrano*, Milano, 2020, fa notare che « il mondo stesso è diventato lo spazio della filiera ».

<sup>8</sup> Questo ha diversi corollari da non sottovalutare. Da una parte, la logica che sottende alcune teorie alla base della creazione dello stesso sistema del commercio internazionale, della specializzazione produttiva di ciascun paese che poi esporta grazie al mercato globale. Tale logica può essere sottoposta a dura prova nell'ipotesi in cui vi siano blocchi o restrizioni commerciali causati, ad esempio, dall'insorgere di una pandemia. Dall'altra, e in maniera correlata alla prima, la progressiva iperspecializzazione dei produttori agricoli che vendono a grandi acquirenti (trasformatori o commercializzatori). Tale modalità produttiva rende difficile il passaggio a mercati diversi in caso di crisi repentine. Infine, la concentrazione in pochi colossi del cibo con asimmetrie e problemi sociali (legati, ad esempio, all'eliminazione dei produttori più piccoli), v. il noto Rapporto Oxfam « Scopri il marchio » del 2013.

<sup>9</sup> Nel febbraio 2019 si è svolta la *First FAO/WHO/AU International Food Safety Conference* in occasione della quale è stato evidenziato che ogni anno nel mondo più di 600 milioni di persone si ammalano e 420.000 muoiono per cause legate all'ingestione di cibi contaminati. Cfr. <https://www.who.int/news-room/events/international-food-safety-conference>.

<sup>10</sup> Sul *Codex Alimentarius* v. G. STRAMBI, *Gli standard del Codex Alimentarius fra tutela della salute e tutela del mercato internazionale*, in E. CRISTIANI, E. SIRSI, G. STRAMBI (a cura di), *Regole delle produzioni locali e mercato globale*, Pisa, 2010, 123.

<sup>11</sup> Come noto, l'art. I GATT introduce la “Clausola della Nazione più favorita” (m.f.n.) secondo cui i prodotti importati dai diversi Stati membri devono essere trattati allo stesso modo, mentre l'art III GATT contiene la “Clausola del trattamento nazionale” che vieta incondizionatamente di applicare ai prodotti (importati e nazionali) tasse, imposizioni, leggi, regolamenti, prescrizioni, ecc., finalizzati a proteggere la produzione nazionale.

o vegetale », sempre che tali misure non rappresentassero una discriminazione ingiustificata o una restrizione dissimulata <sup>12</sup>.

Il tema delle pratiche commerciali scorrette connesse all'introduzione di misure sanitarie è divenuto sempre più centrale soprattutto a partire dal 1995 quando, con la creazione del WTO, le misure tariffarie e le restrizioni quantitative sono progressivamente diminuite non costituendo più un vero freno alla liberalizzazione del commercio. Ciò ha evidenziato l'emersione di ostacoli diversi all'apertura dei mercati che consistono in regole e misure nazionali che rappresentano attività e costi addizionali per i produttori e gli operatori commerciali <sup>13</sup>.

L'accordo SPS si fonda sul principio per cui ciascun membro ha il diritto di adottare o applicare le misure necessarie ad assicurare la tutela della vita o della salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali. Ciò purché dette misure non siano applicate in modo da costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i Paesi membri in cui esistono identiche condizioni e purché le medesime misure non costituiscano una restrizione dissimulata del commercio internazionale. In altre parole, l'adozione o l'applicazione di standard e norme non deve ostacolare il libero e fluido svolgimento del commercio <sup>14</sup>.

#### 2.1. Cosa sono le misure sanitarie e fitosanitarie.

Le misure sanitarie e fitosanitarie, ai sensi dell'Accordo SPS (*Annex A*) sono definite come qualunque misura tesa a proteggere la vita umana o animale da rischi derivanti da contaminanti, tossine, parassiti o altri organismi nocivi o agenti patogeni presenti negli alimenti, nelle bevande o nei mangimi; a proteggere animali e vegetali da malattie, parassiti e organismi patogeni; a impedire o limitare altri danni arrecati, ad esempio, dall'ingresso o dalla diffusione in un Paese di parassiti o malattie.

Le misure SPS possono assumere la forma di atti normativi o regolamentari che introducono obblighi o procedure, che fissano criteri sulle caratteristiche dei prodotti finiti, ma anche sui processi e sui metodi di produzione, che prevedono sistemi di prove, ispezioni, certificazioni e autorizzazioni, che annunciano quarantene e altri vincoli associati, ad esempio, al trasporto degli animali o dei vegetali, o ai materiali necessari per la sopravvivenza degli animali durante il trasporto, così come disposizioni relative ai sistemi di campionamento e ai metodi di valutazione dei rischi, nonché requisiti in materia di imballaggio ed etichettatura direttamente connessi alla sicurezza alimentare.

La descrizione delle misure SPS può far sorgere alcuni dubbi applicativi su possibili sovrapposizioni con altri accordi o discipline, sia facenti parte del "pacchetto" WTO, sia estranei ad esso. Un esempio deriva dalle menzionate misure concernenti i requisiti in materia di imballaggio che, in effetti, potrebbero ricadere anche sotto la

---

<sup>12</sup> Il GATT 47, come noto, è stato sostituito dal GATT 94 le cui regole si applicano per i settori per i quali non vi sia un accordo specifico del WTO che è dotato di prevalenza. Per le misure sanitarie e fitosanitarie, quindi, le regole dell'Accordo SPS prevalgono.

<sup>13</sup> Tra queste misure vi sono sia quelle incasellabili nella categoria delle cosiddette « misure non tariffarie », non necessariamente discriminatorie ma che comunque comportano dei costi per il settore privato, sia quelle valutabili in termini di costi diretti e indiretti che implicano esplicite