

LE FONTI DEL DIRITTO ALIMENTARE

diritto nazionale, diritto UE e norme internazionali

Il diritto alimentare

- sistema di regole che hanno ad oggetto l'alimento, sotto ogni aspetto:
 - produzione
 - **quantità** della produzione: **food security**
 - **caratteristiche** della produzione: metodiche (ricette di taluni prodotti), origine, sistemi di garanzia del rispetto di norme tecniche (es. prassi igieniche, sostanze chimiche utilizzabili, materiali utilizzabili, ecc.)
 - commercializzazione
 - garanzie di **sicurezza** (norme volte a condizionare la commercializzazione al rispetto delle norme di produzione incidenti sulla salubrità e igiene): **food safety**
 - garanzie di **qualità** (norme volte a condizionare la commercializzazione al rispetto delle norme di produzione incidenti sulla salubrità e igiene)
 - controlli

Il diritto alimentare

- *food safety*:

- **es. sicurezza igienico-sanitaria**

= norme sulla sicurezza del processo produttivo

assenza di elementi nocivi estranei all'alimento:

es. norme che garantiscano l'assenza di alterazioni nel processo di produzione

es. norme che obbligano all'adozione delle cautele tecniche necessarie al mantenimento della c.d. "catena del freddo"

es. norme che prevengono la contaminazione con cariche microbiche nocive

es. norme che prevengono lo sviluppo di cariche microbiche in fase successiva a quella di produzione in senso stretto

Il diritto alimentare

- *food safety*:

- **es. sicurezza igienico-sanitaria**

= norme sulla commercializzazione

assenza di elementi nocivi estranei all'alimento:

es. assenza di residui dei trattamenti antiparassitari o veterinari

es. assenza di contaminanti ambientali (metalli pesanti, ecc.)

es. assenza di "ingredienti" nocivi (additivi, aromi, ecc.)

es. assenza di residui di coadiuvanti tecnologici

es. impiego di corrette tecniche conservative fisiche (radiazioni ionizzanti, surgelamento)

es. impiego di materiali ausiliari (imballaggi, ecc.) innocui

Il diritto alimentare

- *food safety*: altri **peculiari** significati
- **es. sicurezza tossicologica**
= sicurezza della composizione “in sé” dell’alimento, senza riferimento a fattori esogeni
- **es. sicurezza nutrizionale**
= assenza di svantaggi per il consumatore sul piano nutrizionale
- **es. sicurezza informativa**
= adeguata e completa comunicazione al consumatore circa caratteristiche dell’alimento e modalità o quantità di consumo (ma è concetto complementare alla s. tossicologica e alla s. nutrizionale; inoltre le norme sugli strumenti informativi non concernono solo la sicurezza)

Il diritto alimentare

- storicamente, sviluppo del diritto alimentare parallelo a quello del mercato degli alimenti

→ circolazione solo locale, o al massimo nazionale = norme nazionali

cibo spesso prodotto “*alla disperata con le misture più impure ed eterogenee*”. I risultati erano spesso devastanti: non ultimi i “*deliri tossici ... l’instupidimento, la balordaggine e l’ottundimento demenziale del veneficio alimentare*”

[riferimento implicito ma chiaro all’utilizzo di cereali contaminati da *Clavicex purpurea*, ossia di “segale cornuta”, usati (per ignoranza o per fame) come componente del pane, e causa (per via del suo contenuto di alcaloidi, simili all’LSD), di degenerazioni terribili del corpo e della mente, convulsioni, pazzia, ... (cit. da P. Camporesi, *Il pane selvaggio*, Garzanti, 2004)]

Il diritto alimentare

- storicamente, sviluppo del diritto alimentare parallelo a quello del mercato degli alimenti
 - circolazione solo locale, o al massimo nazionale = norme nazionali

persone “sofferenti di carenze proteiche e vitaminiche, mal protette dagli attacchi delle malattie infettive da diete precarie e inadeguate, flagellate dal ‘fuoco di S. Antonio’ ... sottoposte alle frustate repentine delle convulsioni ...”

“uno scenario allucinante, in cui accanto ai monchi, ai ciechi, agli scrofolosi, agli infistoliti, agli impiagati, ai tignosi, agli storpi, agli attratti, ai gozzuti, ai ventruti, agli idropici, si muovevano ebeti e dementi, pazzi e frenetici, ‘alloyati’ e ‘aloppiati’, ubriachi cronici ed effimeri, sborniati dal vino o, cosa incredibile, dal pane”

(cit. da P. Camporesi, *Il pane selvaggio*, Garzanti, 2004)

Il diritto alimentare

- fame, ignoranza e ... frodi alimentari
 - circolazione solo locale, o al massimo nazionale = norme nazionali

“Che cosa poi si trovasse su questi mercati e che cosa si vendesse nelle città quando chi comprava aveva l’esigenza di spendere il meno possibile, lo si ricava da una testimonianza bolognese che è molto lontana dal mito dei cibi genuini e casarecci di un passato che la pubblicistica contemporanea rispolvera con frequenza e nostalgia. Le cronache giornalistiche del capoluogo emiliano di fine Ottocento denunciano ‘una falsificazione delle derrate alimentari ... all’infinito’ in una sorte di ‘frode immensa, incominciando dal vino fabbricato senza uva, fino al formaggio confezionato senza una goccia di latte’. Sofisticazioni e adulterazioni insomma erano fenomeni molto più comuni di quanto si possa pensare e del problema si facevano carico anche i manuali d’igiene”

(cit. da P. Sorcinelli, *Gli italiani e il cibo. Dalla polenta ai cracker*, Ed. Bruno Mondadori, 1999)

Il diritto alimentare

- primo nucleo di norme di diritto alimentare:
norme nazionali
 - penali (es. codice penale Rocco)
 - legge n. 283/1962 (contenente norme soprattutto igienico-sanitarie ispirate a standards molto avanzati)
 - d.P.R. n. 327/1980 (regolamento di esecuzione della legge n. 283/1962)
- mutamento del contesto economico, sociale e tecnologico: mercato europeo → rilevanza per il diritto europeo

Il diritto alimentare

- **diritto dell'UE**: alimento = merce
(C. giust. CEE, sent. 10/12/1968, in C-7/68, *Commissione c. Italia*: merci = “prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali”; Comunicazione della Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità, in GUCE C 271 del 24.10.1989)
- soggezione alle disposizioni dei trattati sulla **libera circolazione** delle merci (artt. 28-37 TFUE) e sul **ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri** (artt. 114-118 TFUE)

Il diritto alimentare

- UE = mercato di oltre 500.000 potenziali consumatori (alimento è prodotti che riguarda tutti)
- UE = uno dei principali importatori di alimenti
- UE = uno dei massimi esportatori di alimenti
- intervento massiccio nella regolamentazione della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti, attraverso regolamenti, direttive e decisioni
- nell'assetto delle fonti le disposizioni e i principi UE sono la fonte principale
(anche la maggior parte delle norme interne adottate oggi è attuazione di norme UE)

Il diritto alimentare

- **diritto internazionale:** globalizzazione dei mercati → incremento esponenziale dei mercati mondiali
 - effetto del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), più volte rinnovato dal 1947 in poi
 - effetto dell'evoluzione tecnologica (trasporti)
 - effetto di mutamenti politici (crollo del "muro di Berlino")
- commercio internazionale globalizzato: fenomeno regolato oggi da accordi internazionali:
- regionali (RTAs: es. NAFTA, EFTA, MERCOSUR)
 - bi- o trilaterali, o plurilaterali
 - multilaterali (WTO Agreements)

Il diritto alimentare

- le fonti internazionali
- Duplicità di concetti:
 - Food safety
 - Food security
- Atti internazionali sulla Food security
 - Atto istitutivo della FAO
 - Food Aid Convention
 - Alcune norme dell'Accordo agricolo (Trattato WTO)

Il diritto alimentare

- Atti internazionali sulla Food safety
 - Accordi SPS e TBT nel Trattato istitutivo del WTO
 - Statuti del **Codex Alimentarius** → standards di sicurezza elaborati dalla Commissione congiunta FAO-OMS (però: applicazione su base volontaria)
 - Accordi bilaterali
 - Accordi di integrazione regionale

Il diritto alimentare

- le fonti internazionali
- Trattato istitutivo del WTO (Accordo di Marrakech – 15/4/1994)
- Conclusione dell'Uruguay Round
- Riforma dell'Accordo **GATT 1947** (General Agreement on Tariffs and Trade)
- Accordi di interesse per il mercato dei prodotti agricoli:
 - Accordo sull'agricoltura
 - Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS)
 - Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi
 - Accordo TRIPS (Trade-Related aspects of Intellectual Property rights)

Il diritto alimentare

- Dispute Settlement Understanding
- **Panel** (1° grado):
 - Gruppo di esperti nominati ad hoc
 - Decisione sui fatti, con valutazione se siano state violate le norme
- **Appellate Body**: gruppo di esperti permanente (giudizio di legittimità)
- Terzietà
- Retaliation: autorizzazione dello Stato che ha subito la violazione ad applicare misure compensative (es. dazi)

Il diritto alimentare

- Accordo sull'agricoltura
- Campo di applicazione: allegato 1 (elenco di prodotti cui tassativamente si applica)
- 3 “pilastri”:
 - **Accesso al mercato**
 - **Sostegno interno**
 - Sovvenzioni alle esportazioni
 - rilevanza solo economica

Il diritto alimentare

- Accordo SPS (Sanitary and Phytosanitary Measures)
- Campo di applicazione: “all sanitary and phytosanitary measures which may, directly or indirectly, affect international trade”
 - solo mercato agroalimentare? dipende da cosa si intende per misure SPS
 - = “all relevant laws, decrees, regulations, requirements and procedures including end product criteria; processes and production methods; testing, inspection, certification and approval procedures; quarantine treatments including relevant requirements associated with the transport of **animals** or **plants**, or with the materials necessary for their survival during transport; provisions on relevant statistical methods, sampling procedures and methods of risk assessment; and packaging and labelling requirements directly related to **food safety**”

Il diritto alimentare

- Annex A (Definitions): finalità

“(a) to protect animal or plant life or health ... from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms;

(b) to protect human or animal life or health ... from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs;

(c) to protect human life or health ... from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or

(d) to prevent or limit other damage ... from the entry, establishment or spread of pests”

Il diritto alimentare

- Basic Rights and Obligations (art. 2)

“1. Members **have the right** to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, **provided that** such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement”

“2. Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied **only to the extent necessary** to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence”

(principi di **proporzionalità**, di **necessità** e di **fondamento scientifico**)

Il diritto alimentare

- Basic Rights and Obligations (art. 2)

“3. Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures **do not arbitrarily or unjustifiably discriminate** between Members where identical or similar conditions prevail, including between their own territory and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a **disguised restriction** on international trade”
(principio di **non discriminazione**)

→ Art. 5

- **Determinazione del livello appropriato di protezione sanitaria e fitosanitaria** → obbligo di “take into account the objective of minimizing negative trade effects”
- **Valutazione del rischio** → obbligo di “take into account as relevant economic factors: ... the relative cost-effectiveness of alternative approaches to limiting risks”

Il diritto alimentare

→ **Codex Alimentarius**: attribuzione di effetto giuridico vincolante per gli Stati membri del WTO

→ **Standards** del Codex:

- Food Hygiene
- Food safety risk assessment
- Sampling and analysis
- Inspection and certification procedures
- Animal food production
- Contaminants in foods (maximum levels, detection and prevention)
- Food additives provisions (covering 292 food additives)
- Maximum limits for pesticide residues
- Maximum limits for veterinary drugs in foods
- Commodity standards (including product-specific standards on food additives, contaminants and hygiene)

Il diritto alimentare

- le fonti nazionali
 - **Costituzione** (1948): nessun riferimento ad “alimentazione” o “alimenti”, o a “consumatore”
 - **art. 32 Cost.:** *“la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività (...)”*
 - art. 3, 2° comma (principio di eguaglianza sostanziale) → contraente debole → consumatore
 - “nuovo Titolo V della parte II della Costituzione (riformulato dalla legge costituzionale n. 3/2001)

Il diritto alimentare

- le fonti nazionali
 - “nuovo Titolo V della parte II della Costituzione (riformulato dalla legge costituzionale n. 3/2001)
 - art. 117 Cost.: alimentazione = materia autonoma, a competenza concorrente Stato-regioni
 - “alimentazione” è espressione in parte ambigua
 - diritto alimentare (produzione e commercio di alimenti) =
 - “tutela della salute” (competenza ripartita)
 - “rapporti tra Stato ed Unione europea” (competenza statale)
 - “ordine pubblico” (competenza statale)
 - “profilassi internazionale” (competenza statale)
 - “tutela dell’ambiente” (competenza statale)
 - agricoltura (competenza regionale)

Il diritto alimentare

- le fonti nazionali
- conflitti di attribuzione fra Stato e regioni (contenzioso avanti la Corte costituzionale)
- libretto di idoneità sanitaria (obbligatorio ex art. 14, l. n. 283/1962), derogato da alcune regioni che lo hanno reso non obbligatorio sul loro territorio
- ricorso in via principale alla Corte cost. per violazione di “un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute pubblica”, norma imperativa attinente all'ordine pubblico posta a tutela del diritto alla salute (evitare che operatori non sani entrino a contatto con i prodotti alimentari, con possibile rischio di contaminazione)

Il diritto alimentare

- le fonti nazionali
- conflitti di attribuzione fra Stato e regioni (contenzioso avanti la Corte costituzionale)
- (sentenza n. 162 del 01/06/2004) rigetto del ricorso: censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” è infondata, dal momento che tale materia si riferirebbe solamente all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico
- libretto sanitario era strumento fondamentale per tutela del principio ex art. 32 Cost. quando fu introdotto, in un quadro normativo diverso
- oggi, in un quadro normativo di grande ampiezza a tutela della salute del consumatore alimentare, costruito in gran parte dalla UE, è solo uno strumento fra i tanti
- corretto esercizio di competenza concorrente: regioni non hanno invaso competenza statale, non avendo toccato un principio fondamentale della disciplina

Il diritto alimentare

- le fonti nazionali

- teoricamente: competenza ripartita Stato-Regioni =
allo Stato compete l'emanazione della normativa di principio
alle Regioni compete fissare le norme attuative
- in realtà: potere dello Stato di emanare i principi fondamentali
della materia "alimentazione" è limitato
 - fissazione di principi operata dal diritto dell'UE (reg. (CE) n. 178/, c.d. "pacchetto igiene", giurisprudenza della Corte di giustizia, ecc.);
 - competenza costituzionale per interventi esecutivi e di dettaglio: essenzialmente regionale

Il diritto alimentare

- le fonti europee

- nessun accenno, nelle fonti primarie dell'UE, ai concetti di "alimento", "alimentazione", "prodotto alimentare" o "politica alimentare"
- settore connesso intrinsecamente a più settori economici oggetto di competenza dell'UE
- Commissione UE ("Libro verde sui principi generali della legislazione alimentare nell'Unione europea" COM(97) 176 def.): *"le norme comunitarie applicabili ai prodotti alimentari sono state elaborate partendo da differenti basi giuridiche stabilite nel trattato in funzione di vari obiettivi. (...) In tale contesto va tenuto conto del fatto che a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht, la Commissione ha assunto nuove responsabilità per contribuire al raggiungimento di un elevato livello di tutela della salute umana (...) di protezione dei consumatori (...) e dell'ambiente (...)"*

Il diritto alimentare

- le fonti europee

- alcune esigenze tipicamente connesse al settore alimentare (es. protezione della salute del consumatore di alimenti, definizione delle norme di composizione o relative alla qualità dei cibi, disposizioni relative ai controlli) non potevano essere trascurate al momento di istituire l'OCM dei vari prodotti agricoli
 - atti basati sulla procedura agraria di cui all'art. 43 TFUE

OCM = organizzazione comune di mercato (Corte giust. CEE, sentenza 13/11/1964, in cause riunite 90 e 91/63: OCM è *"il complesso di provvidenze e strumenti giuridici di cui gli organi competenti si servono per controllare e normalizzare il mercato di cui trattasi"*. L'art. 40, par. 1, TFUE la prevede come strumento principale per il raggiungimento delle finalità della politica agricola comune (PAC) di cui all'art. 39 TFUE"

Il diritto alimentare

- le fonti europee

- OCM: v. in particolare regolamento UE n. 1308/2013 «norme di commercializzazione» (norme obbligatorie per settori o prodotti specifici): requisiti qualitativi minimi dei vari tipi di prodotti che rientrano nell'OCM

«Comunicazione della Commissione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli»

- norme di commercializzazione contribuiscono a migliorare le condizioni economiche della produzione e della commercializzazione, nonché la qualità dei prodotti stessi
- risposta alle aspettative dei consumatori

Il diritto alimentare

- le fonti europee

→ OCM: v. in particolare regolamento UE n. 1308/2013
«norme di commercializzazione» (norme obbligatorie per settori o prodotti specifici): requisiti qualitativi minimi dei vari tipi di prodotti che rientrano nell'OCM

garantire al mercato prodotti di qualità normalizzata e soddisfacente norme riguardanti, in particolare, la definizione tecnica, le classificazioni, la presentazione, la marchiatura e l'etichettatura, il condizionamento, il metodo di produzione, la conservazione, il magazzino il trasporto, i rispettivi documenti amministrativi, la certificazione e le scadenze, le restrizioni d'uso e lo smaltimento

Il diritto alimentare

- le fonti europee

→ norme della PAC e della PCP (politica comune pesca) si applicano ai prodotti elencati tassativamente nell'Allegato I al TFUE

→ prodotti nella stragrande maggioranza di uso alimentare (come tali o come materie prime)

→ la legislazione alimentare dell'UE ha tratto impulso, per lungo tempo, prevalentemente dalla PAC dalla PCP

Corte giust. CEE, sent. 23 febbraio 1988, in C-68/86, *Regno Unito c. Consiglio*:
“il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune (...) non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esigenze che le istituzioni comunitarie devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri”

Il diritto alimentare

- le fonti europee
 - **art. 168 TFUE** (“*Sanità pubblica*”): norma collegata all’art. 6 TFUE [competenza UE per azioni di coordinamento e completamento delle misure nazionali degli Stati membri in alcuni settori, tra i quali la tutela e il miglioramento della salute umana (art. 6, lett. a), TFUE]
 - c.d. “competenze UE di terza generazione” (tutela della salute, dei consumatori, formazione professionale, ricerca e sviluppo tecnologico) introdotte col Trattato di Maastricht sull’Unione Europea (v. il riquadro *infra*), incidenti oltre la sfera della mera integrazione economica
 - no ravvicinamento delle legislazioni nazionali da parte dell’UE
 - eccezione: par. 4 (con “procedura legislativa ordinaria”) “*misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della salute pubblica*” (art. 168, par. 4), lett. b), TFUE).

Il diritto alimentare

- le fonti europee
 - **art. 169 TFUE** (“Protezione dei consumatori”)
 - possibilità di introdurre (con procedura legislativa ordinaria) “*misure di sostegno, di integrazione e di controllo della politica svolta dagli Stati membri*”, al fine del conseguimento delle finalità indicate nel par. 1: “*tutela della salute*”, tutela della “*sicurezza*” e degli “*interessi economici dei consumatori*”, del loro “*diritto all’informazione, all’educazione e all’organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi*”
 - agli Stati membri è consentito mantenere o di adottare misure più rigorose a favore del consumatore rispetto a quelle dell’UE (purché non incompatibili con il trattato e soggette a previa notifica alla Commissione: v. art. 169, par. 4, TFUE).

Il diritto alimentare

- le fonti europee

- **art. 115 TFUE** (già 94 TCE): ravvicinamento delle legislazioni con “*direttive che abbiano una incidenza diretta sull’instaurazione o sul funzionamento del mercato comune*”
 - non molto utilizzato, richiedendo, per l’adozione dei corrispondenti atti (esclusivamente **direttive**), il voto **all’unanimità del Consiglio**, difficilissimo da raggiungere
- **art. 114 TFUE** (già 95 TCE): “*ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno ad oggetto l’instaurazione ed il funzionamento del mercato interno*”
 - possibilità di adottare “misure” (anche regolamenti e decisioni), con la procedura oggi detta “legislativa ordinaria”, che non esige l’unanimità

Il diritto alimentare

- le fonti europee

- **art. 114 TFUE** (già 95 TCE): introdotto dall’AUE (1986)
- Paragrafo 3: “*la Commissione, nelle sue proposte (...) in materia di sanità, sicurezza, protezione dell’ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell’ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo*”
- possibilità per gli Stati membri di mantenere provvisoriamente norme nazionali preesistenti a quelle adottate dall’UE, o di introdurne successivamente, se ispirate a standard di tutela più elevati

Il diritto alimentare

- le fonti europee

→ **art. 114 TFUE** (già 95 TCE): introdotto dall'AUE (1986)

Produzione normativa imponente di «**direttive di armonizzazione**»

Oggi: **tendenza** a sostituire direttive con **regolamenti**

→ **regolamento CE n. 178/2002**

→ **Giurisprudenza della Corte di giustizia UE**: ampia giurisprudenza sul «mutuo riconoscimento»