

Sebastiano Rizzoli

**1 principi generali
del diritto alimentare
nella legislazione
e giurisprudenza comunitarie**



Copyright © MMVIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1917-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: luglio 2008

Indice

Abbreviazioni	IX
---------------------	----

Capitolo I

Tra spinte interne e pressioni internazionali: nascita di una vera e propria politica nel settore alimentare

1. L'alimentare da "horizontal issue" a politica autonoma: il problema del fondamento giuridico	1
2. L'evoluzione dell'intervento positivo comunitario nel settore alimentare: la legislazione alimentare di matrice agricola e il "principio di integrazione"	11
2.1 <i>Segue: gli interventi di armonizzazione ex artt. 100 e 100 A del Trattato</i>	24
2.2 <i>Segue: le direttive comunitarie sulla somministrazione di sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali. Il caso Fedesa</i>	27
3. L'accordo SPS e il contenzioso internazionale sulla carne agli ormoni. L'impatto sulla riforma della legislazione alimentare europea	35
4. Dal principio di integrazione al conflitto tra le basi giuridiche: le spinte interne alla nascita di "una vera e propria politica alimentare"	45
5. Il mancato contenzioso sulle basi giuridiche	55

Capitolo II

La giurisprudenza comunitaria sulla libera circolazione degli alimenti:
ricadute sulla ripartizione di competenze, e limiti del principio di
equivalenza delle legislazioni nazionali

1. Il rapporto di interdipendenza e complementarietà tra l'articolo 28 e gli articoli 94 e 95 del Trattato: la giurisprudenza comunitaria sulle misure nazionali restrittive degli scambi di prodotti alimentari 61
2. Restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente: dalla direttiva num. 70/50/CEE alla formula Dassonville 69
 - 2.1 *Segue: la sentenza Cassis de Dijon e il principio del mutuo riconoscimento* 74
 - 2.2 *Segue: "esigenze imperative" e deroghe alla libera circolazione delle merci* 84
3. Equivalenza delle legislazioni nazionali e contenzioso in materia alimentare 88
 - 3.1 *Segue: La tutela dei consumatori* 94
 - 3.2 *Segue: La tutela della salute dei consumatori di alimenti: incertezza scientifica e frammentazione del mercato* 104
 - 3.2.1 *Segue: La giurisprudenza comunitaria in materia di additivi alimentari* 110
 - 3.2.2 *Segue: La giurisprudenza comunitaria in materia di prodotti alimentari arricchiti da sostanze nutrienti* 118
4. Misure nazionali restrittive degli scambi intracomunitari, analisi dei rischi e ricorso al principio di precauzione 131

Capitolo III

Ragioni, fondamenta e principi dell'armonizzazione nel settore alimentare

1.	L'intervento comunitario nel settore alimentare: le specificità della materia e la delimitazione dell'oggetto ad opera del regolamento (CE) n. 178/02	151
2.	L'art. 95 CE come fondamento normativo delle misure comunitarie "relative al ravvicinamento" delle disposizioni nazionali	166
	2.1 <i>Segue: le condizioni di applicazione dell'art. 95 CE: la teoria del "centro di gravità" e l'opportunità (an e quomodo) di un'azione di ravvicinamento</i>	171
	2.2 <i>Segue: la disciplina delle deroghe all'armonizzazione comunitaria</i>	188
3.	La tutela della salute e gli artt. 95, par. 3, e 152, par. 4, lett. b), CE	197
	3.1 <i>Segue: la giurisprudenza relativa alle misure di armonizzazione nel settore della salute pubblica</i>	203
4.	L'art. 133 CE e la natura esclusiva della competenza comunitaria in materia di politica commerciale comune	206
	4.1 <i>Segue: la "dimensione esterna" della legislazione alimentare comunitaria. L'adesione della Comunità europea alla Commissione del Codex Alimentarius</i>	211
5.	Il reg. (CE) n. 178/02 e l'armonizzazione orizzontale nel settore degli alimenti	217
	5.1 <i>Segue: i requisiti di sicurezza degli alimenti. Il divieto di immettere in commercio alimenti "non sicuri". La "responsabilità principale" in capo agli operatori del settore alimentare</i>	223
	5.2 <i>Segue: i principi generali del diritto alimentare</i>	229
	<i>Bibliografia</i>	237

Abbreviazioni

Periodici più frequentemente citati:

<i>C.M.L. Rev.</i>	<i>Common Market Law Review</i>
<i>Dir. com. sc. int.</i>	<i>Diritto comunitario e degli scambi internazionali</i>
<i>Dir. giur. agr. amb.</i>	<i>Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente [dal 2006 Diritto e giurisprudenza agrari, alimentare e dell'ambiente, Dir. giur. agr. alim. e amb.]</i>
<i>D.C.I.</i>	<i>Diritto del Commercio internazionale</i>
<i>D.U.E.</i>	<i>Diritto dell'Unione europea</i>
<i>E.F.L. Rev.</i>	<i>European Food Law Review</i>
<i>E.L.J.</i>	<i>European Law Journal</i>
<i>E.L.R.</i>	<i>European Law Review</i>
<i>Foro It.</i>	<i>Foro italiano</i>
<i>G.U.R.I.</i>	<i>Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana</i>
<i>G.U.C.E.</i>	<i>Gazzetta Ufficiale della Comunità europea</i>
<i>G.U.U.E.</i>	<i>Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea</i>
<i>J.C.M.S.</i>	<i>Journal of Common Market Studies</i>
<i>L.I.E.I.</i>	<i>Legal Issues of European Integration</i>
<i>N.L.C.C.</i>	<i>Nuove Leggi Civili Commentate</i>
<i>R.M.C.</i>	<i>Revue du Marché commun (et de l'Union européenne)</i>
<i>R.M.U.E.</i>	<i>Revue du Marché Unique européen</i>
<i>R.T.D.E.</i>	<i>Revue trimestrielle du droit européenne</i>
<i>Racc.</i>	<i>Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia</i>
<i>Rass. dir. tec. alim.</i>	<i>Rassegna di diritto e tecnica dell'alimentazione</i>
<i>Rev. Dr. Un. Eu.</i>	<i>Revue de Droit de l'Union européenne</i>
<i>Riv. comm. int.</i>	<i>Rivista del commercio internazionale</i>
<i>Riv. dir. al.</i>	<i>Rivista di diritto alimentare</i>
<i>Riv. dir. agr.</i>	<i>Rivista di diritto agrario</i>
<i>Riv. dir. eur.</i>	<i>Rivista di diritto europeo</i>
<i>Riv. dir. int.</i>	<i>Rivista di diritto internazionale</i>
<i>Riv. it. dir. pubb. com.</i>	<i>Rivista italiana di diritto pubblico comunitario</i>

I Commentari e altre Opere di usuale consultazione sono citati col nome del curatore oppure, ove questo manchi, in forma abbreviata nel modo seguente:

Commentario Quadri, Monaco, Trabucchi Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario diretto da R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi, Milano, 1965.

Commentario Pocar *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di F. Pocar, Padova, 2001.

Commentario Tizzano *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea. Commentario* a cura di A. Tizzano Milano, 2003.

Commentario I.D.A.I.C. *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commentario al reg. (CE) n. 178/02 del Consiglio e del Parlamento che stabilisce i principi e requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*, a cura dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, in *N.L.C.C.*, 2003.

Trattato breve *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*³, diretto da L. Costato, Padova, 2003.

Le sentenze della *Corte di giustizia* e del *Tribunale di primo grado* sono citate per la prima volta facendo seguire all'indicazione del giudice la data della pronuncia, il numero della causa, la denominazione con cui è comunemente citata e gli estremi di pubblicazione (questi ultimi limitati al riferimento alla *Raccolta*, con implicita la data di pubblicazione del volume che è quella della sentenza).

I principali atti comunitari sono abbreviati così: *reg.* = regolamento; *dir.* = direttiva; *dec.* = decisione. Dal 31 gennaio 2003 la *Gazzetta Ufficiale della Comunità europea* è denominata *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

Gli articoli del Trattato istitutivo della Comunità europea sono citati con riferimento al numero seguito dalla sigla CE.

Capitolo I

Tra spinte interne e pressioni internazionali: la nascita di una “vera e propria politica nel settore alimentare”

1. L'alimentare da “horizontal issue” a politica autonoma: il problema del fondamento giuridico.

Il settore dei prodotti alimentari riveste un'importanza vitale non solo sul piano strettamente economico — in quanto la Comunità, oltre ad essere uno dei principali importatori, è anche uno dei massimi esportatori di tali prodotti¹ — ma anche perché “è senza dubbio uno dei pochi che riguardano direttamente tutti i cittadini”².

Ciononostante, il Trattato istitutivo della Comunità europea non disciplina espressamente il settore alimentare e non contiene alcuna norma *ad hoc* dedicata agli alimenti. Anzi, a dispetto della ragguardevole mole raggiunta dal diritto comunitario secondario in materia, non vi è disposizione alcuna del Trattato che menzioni i termini “alimentazione”, “alimento”, “cibo” o “prodotto alimentare”.

Gli alimenti, in quanto beni suscettibili di valutazione economica e come tali idonei a costituire l'oggetto di transazioni commerciali, sono ricompresi nell'ampio *genus* delle merci³ e, di conseguenza, sono sog-

¹ Libro verde della Commissione recante principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea, Bruxelles, 30 aprile 1997, COM (97) 176 def., p. 58.

² Comunicazione della Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità, COM (89) 271, p. 3.

³ La definizione della nozione comunitaria di “merce” si deve alla elaborazione della giurisprudenza comunitaria. La Corte di giustizia, nella sentenza 10 dicembre 1968, in C-7/68, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* p. 561, punto 2, ha definito le merci, ai sensi dell'art. 23 CE,

getti in primo luogo alle disposizioni sulla libera circolazione delle stesse. Più precisamente, la maggior parte dei prodotti destinati all'alimentazione umana appartiene alla *species* dei prodotti agricoli ed agroalimentari⁴.

La mancata "caratterizzazione" del settore alimentare nel Trattato CE si riflette nella singolare origine avuta dalla legislazione alimentare comunitaria: questa si è sviluppata *incidentalmente* a partire prevalentemente dagli interventi di politica agricola comune (d'ora in avanti PAC)⁵ e dalle politiche mirate alla eliminazione degli impedimenti al libero commercio e alla realizzazione del mercato interno.

Infatti, pur mancando nel Trattato CE una specifica attribuzione di competenza relativa al settore alimentare, quest'ultimo — non diversamente da quanto è accaduto per lungo tempo per la tutela dei con-

che costituisce il primo articolo della parte terza, titolo I, del Trattato CE, intitolato "La libera circolazione delle merci", come "prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali". Nello stesso senso v. sentenza 21 ottobre 1999, in C-97/98, *Jägerskiöldt*, in *Racc.* p. 7319, punto 30.

⁴ Anche ai prodotti agricoli si applicano le disposizioni sulla libera circolazione delle merci, a meno che non sia espressamente prevista una disciplina diversa: v. Corte di Giustizia, 20 aprile 1978, in cause riunite C-80/77 e C-81/77, *Société les Commissionnaires réunis Sarl c. Esattore della Dogana*, in *Racc.* p. 927; 29 novembre 1978, in C-83/78, *Pigs Marketing Board*, in *Racc.* p. 2347; 8 novembre 1979, in C-251/78, *Denkavit Futtermittel*, in *Racc.* p. 3369; 3 febbraio 1983, in C-29/82, *Van Luipen*, in *Racc.* p. 151. La Commissione, in risposta ad un'interrogazione parlamentare del 29 novembre 1960, ha affermato che "le disposizioni generali [del Trattato CE, *N. d. R.*] si applicano anche ai prodotti agricoli, fatte salve le disposizioni contrarie, espressamente previste nel capitolo dedicato all'agricoltura" (v. *G.U.C.E.* 1960, p. 1531). L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*², Padova, 2004, pp. 7-8, nota che dal Trattato CE è possibile trarre una fondamentale tripartizione tra i prodotti destinati all'alimentazione umana: in primo luogo, vi sono i prodotti agricoli, che "sono ottenuti dall'allevamento di piante ed animali destinati all'alimentazione umana"; quindi, vi sono i prodotti agroalimentari, che "sono quelli individuati nell'allegato I del trattato, comprendente i prodotti agricoli di prima trasformazione di cui sopra cui si aggiungono molti prodotti ottenuti attraverso una prima trasformazione dei prodotti agricoli". Infine, i prodotti alimentari, che "comprendono quelli delle precedenti categorie e tutti gli altri che siano destinati all'alimentazione umana. Ai primi due gruppi, in questa categoria, si aggiungono i prodotti non di prima trasformazione e le bevande diverse dal vino; si tratta sempre, e comunque, di prodotti industriali che, quasi solamente, utilizzano materie prime agricole o trasformati (di prima trasformazione) di origine agricola. Pertanto sono prodotti alimentari i prodotti agricoli destinati all'alimentazione umana, i prodotti agroalimentari che abbiano la medesima destinazione e i prodotti industriali alimentari".

⁵ L. Costato, *op. ult. loc. cit.*

sumatori⁶ o per la difesa dell’ambiente⁷ — appare intrinsecamente connesso a più settori economici oggetto di competenza comunitaria, sicché la Comunità è comunque intervenuta: talvolta adottando atti basati sulla procedura agraria di cui all’art. 37 CE; talaltra con azioni di ravvicinamento delle legislazioni nazionali ex artt. 94 e 95 CE, oppure di politica commerciale comune ex art. 133 CE. Ciò è stato possibile in quanto esigenze tipicamente alimentari — quali, ad esempio, la protezione della salute del consumatore di alimenti, la definizione delle norme di composizione e quelle relative alla qualità dei cibi, nonché le disposizioni relative ai controlli — non potevano essere trascurate al momento di istituire l’organizzazione comune di mercato⁸ in un dato settore, ovvero di emanare le regole concernenti l’etichettatura e la presentazione degli alimenti allo scopo di garantire identiche condizioni di concorrenza e contribuire al funzionamento del mercato interno.

In altri termini, l’alimentare si configura come “*horizontal issue*”, ovvero quale materia a carattere trasversale, che interseca “orizzontalmente” i settori tradizionalmente investiti dall’intervento esclusivo o concorrente della Comunità, aventi dimensione autonoma e “verticale”. In tal modo, nonostante il Trattato non accenni nemmeno fugace-

⁶ A riguardo v. F. Seatzu, *Le nuove basi giuridiche della politica dei consumatori nel Trattato di Amsterdam*, in *Dir. com. sc. int.*, 2000, 4, p. 809 ss.

⁷ V. le considerazioni svolte a proposito dell’elaborazione della politica ambientale comunitaria da A. Saggio, *Le basi giuridiche della politica ambientale nell’ordinamento comunitario dopo l’entrata in vigore dell’Atto unico europeo*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, p. 39.

⁸ L’art. 34, par. 1, del Trattato prevede l’instaurazione di una organizzazione comune di mercato per il raggiungimento delle finalità agricole di cui all’art. 33 CE. La Corte di giustizia ha definito l’organizzazione comune di mercato “il complesso di provvidenze e strumenti giuridici di cui gli organi competenti si servono per controllare e normalizzare il mercato di cui trattasi”, cioè il mercato di un prodotto agricolo o settore produttivo, allo scopo di realizzare gli obiettivi dell’art. 33 CE (v. sentenza 13 novembre 1964, in cause riunite 90 e 91/63). In argomento v. S. Manservigi, *Commento all’art. 34*, in *Commentario Pocar*, p. 198 ss., ove anche ampia bibliografia.

⁹ R. Barents, *The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation*, in *C.M.L. Rev.*, 1993, p. 98, osserva che: “An inherent feature of issues such as environment, social protection, health is that they are relevant for the exercise of all or nearly all economic activities. As (...) the scope of common market includes all economic activities, the powers in the Treaty with respect to the establishment and functioning of the common market relate, directly or indirectly, to these horizontal issue”.

mente al settore alimentare, il legislatore comunitario è comunque intervenuto legittimamente, attraverso l'esercizio delle competenze espressamente previste per altri settori che, direttamente o indirettamente, intersecano, almeno in parte, quello della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti.

Ad ogni modo, l'assenza di una specifica "norma alimentare" nel Trattato non ha impedito di avvertire l'importanza del settore sin dagli albori dell'esperienza comunitaria. Così, già nel 1969 il Consiglio ha adottato un programma per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi di derrate alimentari derivanti dalle disparità tra le molteplici normative nazionali¹⁰; a sua volta, la Commissione dapprima ha dedicato autonoma considerazione alla legislazione alimentare nel Libro Bianco per il completamento del mercato interno¹¹, quindi ha emanato il c. d. Libro Bianco bis, espressamente dedicato alle misure per la realizzazione del mercato interno nel settore dei prodotti alimentari¹². Sono seguite la Comunicazione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità e la Comunicazione sulle denominazioni di vendita degli stessi¹³. Nella Comunicazione relativa alla gestione dei casi urgenti nell'ambito dell'applicazione delle regole comunitarie¹⁴, la Commissione è ricorsa alla bipartizione generale tra reti di allarme rispettivamente per prodotti non alimentari e per prodotti alimentari.

¹⁰ Risoluzione del Consiglio, del 28 maggio 1969, che stabilisce un programma per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi di derrate alimentari, derivanti da disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, in *G.U.C.E. C 79*, pp. 5-7.

¹¹ Completamento del mercato interno, Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo, Milano, 28-29 giugno 1985, COM (85) 310 def.

¹² Realizzazione del mercato interno, legislazione comunitaria dei prodotti alimentari, COM (85) 603 def.

¹³ Comunicazione della Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità, in *G.U.C.E. C 271* del 27 ottobre 1989, p. 3 ss., e Comunicazione della Commissione sulla denominazione di vendita dei prodotti alimentari, in *G.U.C.E. C 270* del 1991. In argomento v. G. Sgarbanti, in *Trattato breve*, p. 716 ss.

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale relativa alla gestione dei casi urgenti nell'ambito dell'applicazione delle regole comunitarie, Bruxelles, 16 dicembre 1993, COM (93) 430 def.