

## I principi fondanti il diritto alimentare

Luigi Costato

1. L'emergere di una legislazione alimentare e la sua progressiva "universalizzazione".

Il diritto alimentare si configura come "un complesso di regole giuridiche di origine nazionale, comunitaria e internazionale informate alla finalità di proteggere il consumatore di alimenti. La protezione si manifesta, in via generale, vietando la messa in circolazione di alimenti i cui vizi sono direttamente dannosi per chiunque, anche se assunti in modiche quantità"<sup>1</sup>.

Rispetto a questo primo approccio all'argomento costituito dal "diritto alimentare", che consiste nell'individuazione del diritto che soprassiede alla produzione, allo scambio e al consumo dei prodotti destinati all'alimentazione umana<sup>2</sup>, sembra opportuno compiere qualche passo ulteriore, al fine di arrivare ad individuare una migliore e più peculiare somma di requisiti dello stesso, che consentano una corretta individuazione della sua effettiva specificità.

Non c'è alcun dubbio che il susseguirsi di norme – nazionali, comunitarie ma anche dettate da trattati internazionali collegati alla globalizzazione quali quelle contenute negli Accordi che accompagnano quello costitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio - abbia comportato un progressivo evidenziarsi della necessità di fare perno sulla tutela del consumatore a fronte della grande circolazione dei prodotti alimentari, che fa sì che cibi prodotti a migliaia di chilometri siano consumati da una massa di persone sparse per un ampio territorio quale può essere l'Europa, le Americhe, l'Asia ecc. E', tuttavia, anche vero che sia il diritto comunitario che le norme contenute nel trattato di Marrakech privilegiano fortemente la circolazione dei prodotti e propongono regole che si oppongono ad un uso "protezionistico" di norme sanitarie adottate formalmente con lo scopo di tutelare il consumatore, ma che potrebbero celare scopi più propriamente economici degli Stati. Basti considerare da un lato la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>3</sup>, dall'altro alcune decisioni degli organi per la soluzione delle controversie in sede WTO<sup>4</sup> per rendersi conto del difficile equilibrio fra il diritto alla protezione della sicurezza

<sup>1</sup> V. L. Costato, *I principi del diritto alimentare*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1051.

<sup>2</sup> Il diritto comunitario tende a comprendere nel diritto alimentare anche le regole relative alla produzione ed al consumo di mangimi destinati ad animali che costituiscono essi stessi o che producono alimenti per l'uomo, a causa della stretta connessione esistente fra alimento dell'animale e caratteristiche del prodotto alimentare derivato.

<sup>3</sup> A cominciare dalla sentenza *Dassonville*, per seguire con la *Cassis de Dijon*, anche da me brevemente citate e commentate nel mio *Compendio di diritto alimentare*, IV ediz. Padova, 2007, p. 133 ss.

<sup>4</sup> Esempio, al proposito, la vicenda c.d. della carne agli ormoni, a proposito della quale v. P. Borghi, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech (prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale)* Milano, 2004, p. 165.

alimentare da un lato<sup>5</sup>, e interessi del commercio, alla libera circolazione delle merci sia all'interno della Comunità europea che del complesso dei Paesi facenti parte dell'Organizzazione mondiale del Commercio dall'altro.

Gli interessi del commercio mondiale emergono oggi al punto da vincolare<sup>6</sup> il sistema normativo alimentare non solo dei singoli Stati, ma anche della stessa Comunità, come risulta chiaramente, ad esempio, dalla formulazione data, in sede comunitaria, del principio di precauzione contenuto nell'art. 7 del reg. 178/2002<sup>7</sup>; ma ciò che più ancora viene evidenziato da questa grande messe di regole, divieti, limiti ai divieti ecc. è la peculiarità degli interessi che coinvolgono il campo dell'alimentazione e della conseguente produzione di norme ad essa riferentisi. Questo fenomeno, reso ancor più evidente dalla globalizzazione dei commerci, si concretizza in un forte e sostanziale spostamento dell'effettivo potere di legiferare in materia a danno degli Stati e delle stesse entità regionali superstatali quali la Comunità europea, in relazione alle sue competenze in materia commerciale, a favore della WTO.

Ne deriva il fatto che la legislazione alimentare che considera gli aspetti sanitari dei prodotti diviene sempre più di tipo universale, nel senso che essa interessa la complessiva circolazione mondiale dei cibi, sicché deve, tendenzialmente, assicurare gli standard di sicurezza che vengono richiesti a quel livello, anche rifacendosi a regole di *soft law* spesso richiamate sia dalle norme della WTO che da quelle comunitarie<sup>8</sup>; sul punto basti vedere i riferimenti al *Codex alimentarius* presenti, ad esempio, nella celebrata sentenza *Smanor* sul c.d. yogurt surgelato.

Dunque, se è innegabile che l'intero complesso normativo che costituisce il diritto alimentare – considerato sia sotto il profilo interno che quello internazionale - è fondato sul principio generale di protezione del consumatore e della sua salute, molte regole sono condizionate – ferma restando la formale primazia della tutela della salute di chi mangia – dalle esigenze del commercio.

A proposito di universalità delle norme alimentari si noti che, al fine di assicurare una ragionevole libertà di circolazione dei prodotti, in sede comunitaria non solo si è utilizzato a fondo il principio *Cassis de Dijon* ma anche sono stati superati ostacoli di natura, appunto, sanitaria, attraverso l'adozione di direttive su aromi ed additivi, che individuano i prodotti ammessi e le quantità utilizzabili degli stessi in relazione ai singoli cibi<sup>9</sup>; a livello WTO si sono adottati l'art. 4 dell'Accordo SPS, che in larga misura appare ispirato, *mutatis mutandis*, al mutuo riconoscimento di origine comunitaria, e l'art. 5 dello stesso Accordo, che ammette solo una temporanea sospensione delle importazioni nel caso di sospetti

<sup>5</sup> Si fa riferimento, qui alla sicurezza dei cibi, e non alla sicurezza di avere cibi a sufficienza, problema questo diverso che tormenta una parte rilevante del nostro pianeta.

<sup>6</sup> Si tratta di vincoli non applicabili direttamente, come ha più volte affermato la Corte di giustizia, ma di obblighi internazionali che Comunità e Stati membri, ciascuno per la sua competenza, sono tenuti a rispettare; sul punto v. da ultimo, la sentenza in causa C-377/02 del 1° marzo 2005, *Léonn Van Oaris NV – BIRB*, pubblicata solo, per ora, nel sito della Corte, ove anche rinvii alla precedente giurisprudenza.

<sup>7</sup> Sull'arg. v. L. Gradoni, *Commento all'art. 7*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commento articolo per articolo al reg. 178/2003)*, a cura dell'IDAIC, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 188 ss.; per una lettura parzialmente diversa mi permetto di rinviare a quanto affermo nel mio *Compendio cit.*, p. 83 ss.

<sup>8</sup> A proposito di *soft law* mi permetto di rinviare a L. Costato, *Il soft law nel diritto agrario e alimentare*, in *Lavoro e diritto*, 2003, p. 37 ss.

<sup>9</sup> Sull'arg. v. il mio *Compendio, cit.*, p. 343 ss.

concernenti la salubrità di prodotti importati, da eliminare celermente o rendere rapidamente definitiva, a seconda dei casi, a seguito del raggiungimento o meno della certezza scientifica della loro pericolosità.

Tuttavia la stessa etichettatura degli alimenti non è ancora stata oggetto di accordi internazionali di vasto respiro, così come controversa è la protezione dei nomi dei prodotti tradizionali anche di grande reputazione come il vino Chianti, il formaggio Parmigiano – Reggiano ecc.

Mentre la Costituzione italiana, nella lettura che ne dà la Corte costituzionale, assicura la tutela del consumatore di alimenti attraverso la protezione della salute come bene primario con l'art. 32, il Trattato C.E. esplicitamente stabilisce la protezione del consumatore con l'art. 153, il quale, tuttavia, non fa riferimento alla sola salute, pur riconosciuta il primario bene da tutelare, ma anche alla sicurezza, agli interessi economici dei consumatori e alla loro informazione, il che si realizza, principalmente, con etichettature adeguate e prevedendo l'utilizzazione di nomi dei prodotti che non inducano in errore, per determinare i quali si fa spesso ricorso al citato sistema di *soft law* qual'è quello contenuto nel *Codex alimentarius*.

La protezione della salute del consumatore ha provocato la progressiva normazione in materia di responsabilità del produttore da un lato<sup>10</sup> e quella concernente l'analisi dei pericoli e il controllo dei punti critici del sistema produttivo e di distribuzione dei prodotti alimentari (H.A.C.C.P.)<sup>11</sup>. Nel primo caso si amplia la responsabilità del produttore, nel secondo si mira a imporre un sistema di autocontrollo che sia capace di prevenire, al massimo grado possibile, produzioni di cibi difettosi sotto il profilo microbiologico. Infine, si sta progressivamente realizzando un sistema di norme che stabilisce a carico dei produttori di prodotti alimentari l'obbligo di garantire la "rintracciabilità" degli stessi, al fine di permettere l'individuazione della fase nella quale si dovesse verificare il difetto presente anche in momenti successivi alla produzione o commercializzazione dei cibi.

## 2. La peculiarità del cibo e la qualificazione oggettiva del diritto alimentare

Tutte queste caratteristiche del diritto alimentare parrebbero, tuttavia, non consentire allo stesso di essere individuato per sue specifiche peculiarità, perché esse appaiono incentrate sulla tutela del consumatore e temperate dalle necessità dei traffici commerciali, elementi che sembrano accomunare il diritto alimentare ad altri complessi o sistemi di norme che progressivamente caratterizzano il nostro ordinamento, anche sotto la spinta di direttive comunitarie che si riferiscono ad argomenti diversi dai cibi e dal loro consumo.

Proprio questa constatazione, tuttavia, consente di accertare che è riconoscibile una sostanziale differenza fra la generica tutela del consumatore e del commercio interstatale e quella riservata a chi consuma alimenti. Infatti proprio un regolamento comunitario "sulla

<sup>10</sup> Con la dir. 85/374 del Consiglio del 25 luglio 1985, in GUCE L 201 del 1985, integrata e modificata da ultimo dalla dir. 1999/34 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 1999, in GUCE L 141 del 1999, attuate in Italia rispettivamente dal D.P.R. 25 maggio 1988, n. 224 e dal d. lgs. 2 febbraio 2001, n. 25.

<sup>11</sup> V. il reg. 852/2004, che sostituisce la dir. 93/43 del Consiglio del 14 giugno 1993, in GUCE L 175 del 1993; sulla direttiva citata e sul regolamento successivo v. il mio *Compendio cit.* p. 413 ss.

cooperazione per la tutela dei consumatori”<sup>12</sup> evidenzia la peculiarità della materia che qui interessa; tale regolamento limita il suo stesso campo di applicazione ad una serie di norme interne derivate da direttive che hanno ad oggetto la pubblicità ingannevole, i contratti negoziati fuori dei locali commerciali, il credito al consumo, l’esercizio di attività televisive, le vacanze e i viaggi “tutto compreso”, le clausole abusive nei contratti stipulati dai consumatori, le cc.dd. multiproprietà, i contratti a distanza, la pubblicità comparativa, l’indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, le vendite e garanzie dei beni di consumo, il commercio elettronico, il codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, la commercializzazione a distanza dei servizi finanziari ai consumatori, il ritardo prolungato degli aerei passeggeri<sup>13</sup>. Infatti l’art. 3, lett. a), individua il campo di applicazione del regolamento appunto alle fattispecie considerate dalle dette direttive e precisa che per venditore o fornitore ai sensi del regolamento deve intendersi chi “agisce nell’ambito della propria attività commerciale, imprenditoriale, artigiana o professionale”. Il consumatore è, dunque, secondo questo regolamento, un soggetto che ha rapporti con un “professionista” che lo contatta in questa sua veste; la preoccupazione del legislatore è, pertanto, in questi casi, di evitare che il consumatore venga schiacciato dalla prevalente competenza del venditore professionale.

Altro è, invece, l’approccio che il reg. 178/2002 compie al rapporto consumatore – produttore o commerciante o, comunque, somministratore di alimenti; infatti poco rileva che il fornitore di alimenti svolga una attività con scopo di lucro (art. 3 del reg. 178), interessando, invece, solo la salubrità dell’alimento, sicché la responsabilità dell’erogatore di cibi non è condizionata dalla veste nella quale egli somministra il cibo, importando solo che esso sia edibile senza rischi ulteriori rispetto a quelli normali dovuti ad eventuali eccessi alimentari o a intolleranze e simili.

Emerge, quindi, la peculiarità dell’**aspetto oggettivo** che caratterizza questo diritto: esso regola produzione e commercio – o comunque somministrazione – di beni che non restano esterni al consumatore, ma che sono destinati ad essere introdotti all’interno del suo organismo, dando origine ad un rapporto fisico del tutto specifico, che non si manifesta in nessun altro prodotto, neppure nel medicinale, che pure ha lo stesso destino ma che viene assunto solo quale rimedio “eccezionale” e non da tutti e ogni giorno, come avviene con il cibo. La riprova di questa distinzione la si ha, ancora, nel citato regolamento, che prevede fra le direttive che interessano un campo esterno agli alimenti anche quella che interviene sulle regole concernenti “i medicinali per uso umano”, prodotti che sono destinati normalmente ad entrare nel corpo umano, ma che sono esclusi dai cibi dall’art. 2 del reg. 178/2002; dunque non si rileva alcuna confusione dei medicinali con gli alimenti, ma, invece, una netta distinzione fra di essi, sicché sotto questo profilo il diritto alimentare inizia là dove terminano le norme sui medicinali.

La specificità del rapporto dell’uomo con il cibo trova riflessi anche nell’idea della sacralità del pasto, che è presente in molte religioni al punto da far ritenere, presso certi popoli, che cibarsi del nemico possa essere considerato un modo per appropriarsi delle sue

<sup>12</sup> Il reg. 2005/2004 del 27 ottobre 2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, è rubricato ‘sulla cooperazione delle autorità nazionali responsabili dell’esecuzione della normativa che tutela i consumatori (“Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori”)', in GUUE L364 del 9 dicembre 2004, p. 1 ss.

<sup>13</sup> Sul punto v. l’allegato al reg. 2005/2004.

prerogative positive. Insomma i cibi sono sostanze del tutto particolari, in relazione alla loro destinazione così "intima" per il consumatore; pertanto appare rilevante, nel ricostruire le fondamenta del "diritto alimentare", l'elemento oggettivo costituito, appunto, dalle peculiarità dei beni considerati.

Il fatto che si possa arrivare a regolare, nel diritto alimentare, anche i mangimi non fa che confermare l'assunto, poiché essi interessano in quanto destinati ad animali che producono cibi o che sono essi stessi destinati a diventarli, mentre i mangimi per animali non destinati a questi scopi non rientrano nella normativa alimentare.

Pertanto la tutela del consumatore di alimenti assume aspetti del tutto specifici, che giustificano una possibile ricostruzione a sistema delle norme alimentari contenute nell'ordinamento comunitario e nello stesso ordinamento interno; ciò non significa che alcune disposizioni contenute nelle direttive sopraccitate e trasfuse nel diritto nazionale non siano applicabili anche a favore dei consumatori di alimenti, ma piuttosto che in questi casi la nozione di consumatore e quella di produttore acquisiscono significati particolari e, comunque, che le dette norme si applicano anche per i consumatori di alimenti, ma hanno una valenza orizzontale che va ben al di là delle regole che riguardano la produzione degli alimenti che, se specificamente destinate a questa finalità, assumono forme e valenze proprie.

La natura del tutto particolare del cibo, unita alla funzione che esplica il sistema normativo di protezione del consumatore fanno sì che le norme alimentari acquisiscano una tale specificità che progressivamente le portano a poter essere considerate un vero e proprio diritto, nel senso che esso possiede principi propri che ne consentono l'autointegrazione, e regole generali quali risultano, in particolare, dal reg. 178/2002, che qualifica, al par. 2 dell'art. 4, i disposti dei suoi artt. da 5 a 10 "un quadro generale di natura orizzontale al quale conformarsi nell'adozione di misure", affermazione rafforzata, sempre nell'art. 4, dai paragrafi 3 e 4: "3. I principi e le procedure esistenti in materia di legislazione alimentare sono adattati quanto prima ed entro il 1° gennaio 2007 al fine di conformarsi agli articoli da 5 a 10. - 4. Fino ad allora e in deroga al paragrafo 2, è attuata la normativa vigente tenendo conto dei principi di cui agli articoli da 5 a 10"<sup>14</sup>.

Se è vero, come è stato affermato<sup>15</sup>, che i principi enunciati negli artt. da 5 a 10 in buona misura riproducono, o, meglio, danno attuazione a norme già esistenti e, dunque, appaiono rispondere a regole che il trattato, anche come letto dalla Corte di giustizia, già contiene o prevede, è tuttavia innegabile che la formulazione dell'art. 4 evidenzia le peculiarità dell'oggetto "cibo" e la preoccupazione del legislatore comunitario di prevedere per esso una serie di regole particolarmente stringenti, mirate a conciliare l'esigenza della sicurezza alimentare con la circolazione delle merci, preoccupazione che si fonda, appunto, sulla specificità dell'oggetto, il cibo, che autorizza e giustifica un interventismo che per certi aspetti può sembrare addirittura eccessivo.

La specificità del sistema di norme alimentari si ricava, anche, dalla stesura di un "codice alimentare" italiano il quale, all'art. 2, lett. b) (si tratta del progetto di codice che può

<sup>14</sup> Sull'argomento v. G. Sgarbanti, *Commento all'art. 4*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, a cura dell'IDAIC, cit., p. 188 ss.

<sup>15</sup> Da G. Sgarbanti, *op. loc. cit.*

ritenersi quasi definitivo), afferma che per legislazione alimentare si intende “la disciplina, di fonte comunitaria, nazionale o regionale, avente per oggetto i prodotti alimentari in generale e la sicurezza dei prodotti alimentari in particolare, in relazione alla produzione, alla conservazione, alla circolazione, alla tutela igienico sanitaria, alla vigilanza ed al controllo sui prodotti alimentari stessi”; e all’art. 3 recita: “1. La disciplina della produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari:

a) si conforma ai principi e alle norme di diritto comunitario con particolare riferimento alla libera circolazione delle merci e alla concorrenza, tenuto conto degli articoli 28, 30, 81, 82, 83, 84, 85, 86 e 95, paragrafi 4 e 5, del Trattato istitutivo della Comunità europea, e alle norme e ai principi del regolamento (CE) n. 178/02 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002;

b) tutela gli interessi relativi alla vita e alla salute umana, alla protezione del consumatore, all’ambiente e alla qualità dei prodotti”.

Come si può agevolmente rilevare il codice, che costituisce la raccolta organizzata delle norme alimentari nazionali, mette in rilievo i due elementi che si sono qui evidenziati, e cioè da un lato la protezione dei consumatori, dall’altro la peculiarità dei prodotti considerati, dei quali si vogliono assicurare requisiti di massima, possibile, sicurezza, essendo essi destinati, come appunto si diceva, a costituire addirittura i mattoni che servono a costruire gli esseri umani e a mantenerli in vita.

In definitiva, dunque, anche principi che potrebbero essere comuni ad altri “diritti” assumono, quando utilizzati per regolare produzione, commercio e utilizzazione degli alimenti, aspetti specifici e peculiari, consentendo la ricostruzione a sistema del complesso delle norme alimentari internazionali, comunitarie e nazionali.

Esemplare è, al proposito, la formulazione e l’applicazione del principio di precauzione, di origine ambientalistica<sup>16</sup>, al settore che ci interessa, quale risulta dall’art. 7 del reg. 178/2002<sup>17</sup>. Infatti, l’art. 7 citato formula il principio di precauzione in maniera specifica ed autonoma rispetto ai riferimenti che ad esso si fa in altre occasioni, ispirandosi in larga misura a quanto contenuto nell’art. 5 dell’Accordo SPS contenuto nel trattato di Marrakech, istitutivo dell’Organizzazione Mondiale del Commercio.

Il così detto “allarme rapido”, d’altra parte, è stato da tempo introdotto per gli alimenti<sup>18</sup>; in una direttiva mirante a garantire per quanto possibile la protezione del consumatore in generale si è ritenuto necessario prevedere un “Sistema comunitario di allarme rapido per gli alimenti”, adottando, cioè, una normativa peculiare per la sicurezza del consumatore di cibi. Tale sistema è oggi sostanzialmente assorbito in analogo meccanismo previsto dal reg. 178/2002, ma resta indubitabile il fatto che esso sia adottato per sopperire alle specifiche esigenze che caratterizzano l’oggetto “cibo”<sup>19</sup>, vero elemento capace di individuare oggettivamente e peculiarmente il diritto alimentare.

<sup>16</sup> V., al proposito, la disamina fatta dalla Commissione C.E. nella *Comunicazione sul principio di precauzione*, on COM (2000) def. del 2 febbraio 2000.

<sup>17</sup> V., per quanto si riferisce ai riferimenti bibliografici, quanto segnalato a nota 1.

<sup>18</sup> Dalla dir. 99/59 del 29 luglio 1992 relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

<sup>19</sup> Sul sistema di allarme rapido come costruito dal reg. 178/2002 v. L. Petrelli, *Commenti agli artt. 50 e ss.*, in *La sicurezza alimentare nell’Unione europea*, a cura dell’IDAIC, cit., p. 428 ss., ove anche riferimenti al sistema adottato con la dir. 92/59 cit.