

A vent'anni dalla nascita del diritto alimentare europeo

Luigi Costato

Il diritto alimentare europeo si è formato progressivamente, e pertanto ha caratteristiche alluvionali. A ben vedere, poco dopo la pubblicazione del trattato CEE il notaio, e grande esperto di diritto agrario spagnolo e del nascente diritto agrario comunitario, Alberto Ballarín Marcial, che aveva studiato a lungo presso l'IDAIC di Firenze, aveva notato che la stragrande maggioranza dei prodotti elencati nell'allegato II erano alimenti o materie prime per produrre cibi.

L'osservazione del notaio non solo era, ovviamente, esatta, ma anche tale da evidenziare che i due percorsi, diritto agrario e diritto del cibo, erano destinati ad incontrarsi più volte, progressivamente sempre più intensamente.

Nei primi anni della CEE, mentre la Corte costituzionale italiana non riusciva a svincolarsi dalla trappola del sistema binario che l'aveva portata alla sentenza *Costa Enel*, la Corte di giustizia, ragionando monisticamente, procedeva con decisione nella costruzione del Mercato comune, con le sentenze *Van Gend en Loos* del 1963 (nella quale riconosceva la diretta applicabilità di norme del trattato, in particolare dell'allora art. 12) e, più tardi, con la *Dassonville* (8/74) con la quale iniziava un processo di valorizzazione indiretta delle etichette eliminando impedimenti formali al traffico tra gli stati membri. Infatti, se il risultato della sentenza superava il problema della diversa richiesta di documenti di due stati membri per importare un liquore, considerata violazione del divieto di discriminazione, esso finiva per riconoscere l'individuazione del prodotto in questione attraverso la sola etichetta. Pur senza nominarla, l'etichetta faceva così ingresso fra gli elementi qualificativi di alcuni prodotti, dando l'avvio ad un processo che avrebbe avuto un grande sviluppo. Sulla stessa linea, la successiva celeberrima

causa *Rewe Zentral*, più nota come *Cassis de Dijon* (120/78), ricordata come quella che ha introdotto il "mutuo riconoscimento" di prodotti ottenuti legittimamente in uno stato membro, al fine della loro circolazione nell'intera Comunità. E così anche il liquore francese di cui alla causa circolò liberamente con l'etichetta che non lo identificava come vino né come liquore, in Germania, per la sua gradazione. La massima della sentenza affermava, infatti: *"La nozione di 'misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione', di cui all'art. 30 del trattato CEE, va intesa nel senso che ricade del pari nel divieto contemplato da detta disposizione la fissazione di una gradazione minima per le bevande alcoliche, fissazione contenuta nella legislazione di uno stato membro, qualora si tratti dell'importazione di bevande alcoliche legalmente prodotte e messe in commercio in un altro stato membro"*. All'epoca non era stato ancora adottato il reg. (CEE) n. 1576/89, successivamente più volte modificato, sulle bevande alcoliche.

Seguirono, fra le altre, le sentenze "birra" e "pasta"; quest'ultima ammise il divieto imposto ai produttori italiani di produrre pasta con farina di grano tenero ma consentì la circolazione, anche in Italia, di pasta di grano tenero autorizzata in Germania. Le materie prime utilizzate diverse da quelle usuali in Italia andavano indicate in etichetta.

Come si può constatare, il consumatore è informato sul contenuto del prodotto che acquista grazie alle indicazioni contenute in etichetta; in qualche caso, tuttavia, l'etichettatura come stabilita in via generale dalla dir. 79/112, si prestava a equivoci, come quella relativa allo "yogurt surgelato", che definisce un prodotto non riconosciuto come yogurt proprio perché surgelato.

Come sempre, quando si norma una materia, qualche lacuna può restare, e non viene del tutto eliminata neppure con l'avanzare della legislazione, come ha evidenziato la relazione del prof. Borghi sul settore degli allergeni.

Alcuni stati membri avevano da tempo legiferato in materia di prodotti tipici riconoscendo a quelli che rispettavano un disciplinare approvato una

protezione particolare; si trattava del riconoscimento di alcuni segni distintivi attribuiti a più di un formaggio (parmigiano reggiano, grana, etc. in Italia), e qualche vino (Chianti) etc.

Per assicurare in tutta la Comunità la protezione di questi segni, venne adottato il reg. (CEE) 2081/92 che, fra i primi *considerando*, affermava: «considerando che, nel quadro del riorientamento della politica agricola comune, è opportuno favorire la diversificazione della produzione agricola per conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda sul mercato; che la promozione di prodotti di qualità aventi determinate caratteristiche può rappresentare una carta vincente per il mondo rurale, in particolare nelle zone svantaggiate o periferiche, in quanto garantirebbe, da un lato, il miglioramento dei redditi degli agricoltori e favorirebbe, dall'altro, la permanenza della popolazione rurale nelle zone suddette" e, più avanti "considerando che in relazione all'etichettatura i prodotti agricoli e alimentari sono soggetti alle norme generali fissate dalla Comunità e segnatamente all'osservanza della direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità; che, tenuto conto della loro specificità, è opportuno stabilire una serie di disposizioni particolari complementari per i prodotti agricoli ed alimentari provenienti da una determinata area geografica».

Quanto ai soli vini tipici il reg. (CEE) n. 823/87 del Consiglio del 16 marzo 1987 aveva già stabilito disposizioni particolari "per i vini di qualità prodotti in regioni determinate", fissando così una prima tappa precedente a quella conclusiva e generale, stabilita dal reg. 2081/92, stabilendo una classificazione comprendente i VQPRD (vini di qualità prodotti in regioni determinate), VSQPRD (spumanti), VLQPRD (liquorosi) e VFQPRD (frizzanti).

Fra mutuo riconoscimento e protezione di prodotti alimentari tradizionali, agli inizi degli anni '90 si ampliava l'elenco dei prodotti da etichettare che già era notevole dalla adozione della dir. (CEE)

79/112, più volte successivamente modificata; l'integrazione era completata dall'etichettatura biologica e dalle sue regole.

Negli anni '90 del XX secolo, però, si verificarono alcuni problemi sanitari importanti che coinvolgevano prodotti alimentari di origine animale, primo fra i quali quello determinato dalla malattia detta "della mucca pazza", ovvero Encefalopatia spongiforme bovina (sigla inglese BSE), causata da un prione, una proteina patogena conosciuta anche come "agente infettivo non convenzionale".

Il primo caso si manifestò in Inghilterra nel 1986 ma solo negli anni '90 la BSE assunse dimensioni preoccupanti che portarono la Commissione, che ebbe vita difficile per la scarsa sensibilità al problema di alcuni membri del comitato di gestione competente, a stabilire il divieto d'uso di mangime dei bovini ricavato da carcasse animali lavorate e a vietare la circolazione per la vendita di carne bovina con attaccato un pezzo di carcassa. Nell'ottobre del 2005, il comitato veterinario dell'Unione europea pose fine al bando che, da marzo 2001, vietava la commercializzazione nell'Unione Europea della carne non disossata (come la bistecca alla fiorentina). Nel 2012 l'UE ha poi ripristinato la possibilità di nutrire il bestiame da allevamento con farine animali.

Questa vicenda, e quella detta dei "polli alla diossina" spinse la Commissione a chiedere l'istituzione di una Autorità sanitaria indipendente dotata di potere normativo in materia; ovviamente la proposta fu respinta perché i trattati non prevedono l'istituzione di un nuovo organo normativo, ma fu accolta l'idea di affiancare la Commissione, come organo tecnico neutrale che consentisse di superare i problemi causati da certi atteggiamenti dei vari comitati di gestione, una struttura composta di tecnici indipendenti che ora è nota con l'acronimo inglese: EFSA.

Eravamo nel 2002 e questo organismo è stato istituito con il reg. 178, di cui si celebra qui il ventesimo dalla pubblicazione.

La materia "diritto alimentare" si era già formata negli anni precedenti, come risulta dalla sintetica esposizione fino ad ora fatta, anche se non si

potrebbe riconoscerle autonomia scientifica; infatti, nel 2001 (licenziato a fine agosto) avevo scritto un compendio di diritto alimentare che raggruppava la materia tentando di darle una veste ordinata; mancavano, però, principi stabili e forti che apparvero qualche mese dopo nel reg. 178, pubblicato il 30 gennaio 2002. Se non altro il Compendio, che poi ebbe altre nove edizioni, segnalava la necessità di dare veste organica ad una materia che si dimostra progressivamente sempre più complessa, al punto da consentire di realizzare, vent'anni dopo, un Trattato di diritto alimentare.

Nel 2001 si poteva cercare di organizzare con qualche razionalità la materia, ma la stessa era costituita da un insieme di argomenti che erano accostabili per contenuto e logica ma che non potevano ricondursi a sistema per mancanza di principi propri ed esclusivi: rifarsi alla precauzione e alle norme contenute negli allegati al trattato di Marrakech (in particolare alle norme sanitarie e fitosanitarie) e alle norme agricole sempre allegato al trattato di Marrakech non bastava a creare un vero diritto alimentare, anche se ad esse si accompagnavano non solo le norme sulle DOP e IGP, sugli imballaggi, sugli ingredienti, sulla scadenza del prodotto, ma anche quelle sugli additivi, i coloranti, gli aromi, gli OGM e l'HACCP.

La Commissione comprese che era necessario mettere ordine all'alluvione normativa che le successive vicende relative agli alimenti avevano provocato; rinunciato all'idea di un organo tecnico dotato di potere normativo per le ragioni già esposte, propose un regolamento che aveva l'ambizione di gettare le basi del diritto alimentare e che si appoggiava, dal punto di vista tecnico, alla già citata EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare).

Oltre alla definizione di alimento, il regolamento stabilisce il suo campo di applicazione e i principi generali del suo campo di applicazione.

Sorprendente l'intero contenuto dell'art. 4 che stabilisce alcune regole in larga misura anomale. «1. Il presente capo si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e anche dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimenta-

re o ad essi somministrati.

2. I principi enunciati negli articoli da 5 a 10 costituiscono un quadro generale di natura orizzontale al quale conformarsi nell'adozione di misure.

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».

Ancor più rilevante della sostanziale retroattività del par. 4 è il contenuto del par. 2, che eleva gli artt. da 5 a 10 a principi cui attenersi nell'adozione di norme di diritto alimentare, il che, in sostanza, significa la creazione di un quadro di regole costituenti i principi generali del diritto alimentare. Il reg. 178/2002 è stato subito individuato dagli agraristi come fondativo del diritto alimentare con i suoi principi ed è stato immediatamente studiato dall'Istituto internazionale di diritto agrario e comparato di Firenze e da una trentina di giuristi agrari con un commento, articolo per articolo, pubblicato sulla rivista *Le nuove leggi civili commentate* (nn. 1, 2/2003).

Da quel 2002 la produzione di norme sugli alimenti, seguendo quanto stabilito in generale dal reg. 178, si è andata sempre più incrementando, apportando anche qualche ritocco marginale al regolamento di base, sicché nel 2021 è stato pubblicato un testo consolidato di quest'ultimo aggiornato ai regolamenti del 20 giugno 2019.

L'incontro odierno è stato caratterizzato da molti interventi, fra i quali una parte importante opera di giovanissimi studiosi, a dimostrazione dell'interesse che la materia suscita; infatti, il settore alimentare è uno dei più importanti in campo industriale, oltre a comprendere grandissima parte dei prodotti agricoli, ed è, normalmente, oggetto di una cospicua circolazione non solo in Italia e nei paesi dell'Unione europea, ma anche a livello mondiale.

Le relazioni della mattina, sotto la guida magistrale del prof. Jannarelli, dopo quella introduttiva del prof. Sgarbanti sull'insegnamento del diritto alimentare, si sono incentrate, pur trattando argo-

menti diversi, sul problema dei rapporti fra il principio di precauzione e quello di proporzionalità.

Il primo è fondamentalmente legato alla necessità di garantire al meglio la sicurezza sanitaria dei prodotti alimentari, il secondo consente, in particolare al decisore, di valutare il livello dell'eventuale rischio e di compararlo con altri argomenti che, pur non negando valore alla precauzione, tengano la stessa nel conto dovuto valutandone la effettiva necessità. Il problema si manifesta quando la "scienza" non fornisce risposte decise propendendo, invece, per il dubbio argomentato. In questo caso, evidentemente, proprio la "scienza", chiamata in causa dal reg. 178, non fornisce elementi certi di risposta affermando, ad esempio «allo stato attuale delle conoscenze non si può affermare che ...»; saranno il decisore politico e, eventualmente, in un secondo momento, il giudice a stabilire se occorra dare applicazione al principio di precauzione. Infatti, l'art. 7 del reg. 178 prevede che «qualora permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate misure provvisorie di gestione del rischio», evitando di fornire elementi di misurazione del rischio stesso che stabiliscano come deve comportarsi il decisore. In definitiva, se la "scienza", nel dubbio, non indica o lascia intendere l'importanza di adottare qualche misura provvisoria, eventualità che vincola almeno moralmente il decisore, quest'ultimo adotterà una valutazione "politica" che dovrebbe ispirarsi al principio di proporzionalità.

Il resto dell'incontro, nel pomeriggio presieduto da par suo dalla professoressa Giuffrida, ha trattato di argomenti svariati; questi sono stati opera, con qualche eccezione costituita dai professori Borghi, Masini, Pastorino e Tommasini, di giovani studiosi della materia che hanno esibito preparazione e impegno dimostrando che la formula adottata, nella quale i giovani hanno una presenza, come relatori, quanto meno analoga a quella dei *seniores*, è valida, importante e auspicabilmente da ripetere.

Il diritto alimentare che, come detto, pur essendo separato da quello agrario, si incrocia spesso con

quest'ultimo per avere un elemento permanente di congiunzione nel fatto che gli alimenti hanno sempre, almeno per ora, come materia prima almeno principale un prodotto agricolo, ben si adatta ad essere oggetto di studio da parte di chi muove dalla conoscenza delle regole poste alla produzione agricola; e lo si constata considerando la competenza e la passione che ha caratterizzato gli interventi di giovani e meno giovani anche nella giornata odierna, l'ennesima dedicata a questa materia, in costante evoluzione.

ABSTRACT

Il Trattato CEE e le successive versioni non contemplano direttamente la legislazione alimentare; tuttavia, la varietà di molti dei prodotti classificati come agricoli ha costretto la Corte di giustizia a costruire una prima bozza di legislazione alimentare che, a seguito di problemi sanitari causati da bovini e pollame, ha spinto la Commissione a proporre con successo l'adozione del Reg. (CE) n. 178/2002. Con questo atto è stata avviata la costruzione del diritto alimentare. L'incontro di Rovigo ha mostrato l'interesse di studiosi giovani o meno per gli sviluppi che sta prendendo questa branca del diritto, la cui nascita è stata causata da problemi di diritto agrario.

The EEC Treaty and its subsequent versions do not directly consider food law; however, the variety of many of the products classified as agricultural forced the Court of Justice to build a first draft of food law which, following health problems caused by cattle and poultry, prompted the Commission to successfully propose the adoption of the Reg. (EC) No 178/2002. With this act the construction of food law was launched. The meeting in Rovigo showed the interest of young and old researchers in the developments that this branch of law is taking, whose birth was caused by problems of agricultural law.