



CORSO DI DIRITTO DEI MERCATI AGROALIMENTARI

Prof. Roberto Saija - PA SSD IUS/03 - UNIRC

a.a. 2022/23



Dipartimento
AGRARIA
AGRICOLTURA AMBIENTE ALIMENTI

COSA STUDIA IL DIRITTO DEI MERCATI AGROALIMENTARI?

NASCITA E SVILUPPO DEL MERCATO ALIMENTARE



Il diritto alimentare nasce e si sviluppa insieme al mercato alimentare.

Il fenomeno giuridico segue quello economico.

Quando il mercato alimentare era a un livello embrionale e la circolazione degli alimenti avveniva soltanto ad un livello locale, il diritto alimentare era composto esclusivamente da **norme nazionali**.

Il **primo nucleo** di norme di diritto alimentare era composto da **norme penali**

BIBLIOGRAFIA

- I. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, UTET, IV, 2020, cap. 1.
- II. Bruno, *Il diritto alimentare. Sviluppo sostenibile e tutela della salute*, CEDAM, 2022, pp. 1-.37;
- III. Costato, Borghi, Rizzioli, Paganizza, Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, X, CEDAM, 2022, pp. 1-66.

Codice penale - 1930

Legge 283/1962 = norme igienico-sanitarie = standard di sicurezza molto elevati

D.P.R. 327/1980 = regolamento di esecuzione della l. 283/1962

NASCITA E SVILUPPO DEL MERCATO ALIMENTARE

Con il cambiamento del contesto economico e sociale e la nascita e lo sviluppo del mercato europeo, le regole del mercato alimentare divengono prevalentemente di matrice europea.

DIRITTO ALIMENTARE EUROPEO

«Diritto alimentare»= un complesso di regole che hanno ad oggetto l'«alimento», sotto tre diversi aspetti:



Produzione;



Commercializzazione;



Controlli.

Produzione

- ▶ Quantità della produzione;
- ▶ Caratteristiche della produzione.

Quantità = sicurezza degli approvvigionamenti;

Caratteristiche = metodi; origine; etc.;

COMMERCIALIZZAZIONE



Garanzia di sicurezza:
norme che
condizionano la
commercializzazione
al rispetto di norme
produttive che
incidono su salubrità e
igiene



Garanzia di qualità:
norme che
condizionano la
commercializzazione
al rispetto di norme
di produzione di
qualità.

CONTROLLI

La nuova normativa sui controlli è
contenuta nel Reg. (UE) 2017/625 che ha
sostituito il Reg. (CE) n. 882/2004

LEGISLAZIONE ALIMENTARE 0

DIRITTO ALIMENTARE?

- ▶ **Legislazione alimentare:** complesso disorganico e frammentario di norme che hanno ad oggetto l'alimento;
- ▶ **Diritto alimentare:** complesso sistematico di regole, ordinato intorno a principi propri ed originali.
- ▶ Per molti anni è stata utilizzata la prima formula (legislazione alimentare) per indicare l'insieme delle norme che sotto vari profili regolano la produzione ed il commercio di cibi. Si trattava di un complesso frammentario di regole. Lo dimostra il fatto che negli anni '80 del XX secolo la materia era regolata da oltre 20000 norme in oltre 700 leggi. Si trattava, spesso, di norme poco chiare che richiedevano un notevole lavoro da parte degli interpreti. La conseguenza era una grande confusione per le imprese chiamate a rispettare le regole.
- ▶ A partire dalla fine del XX Secolo, l'accresciuto ruolo dell'Unione Europea e l'intervento di norme internazionali hanno richiesto la semplificazione della normativa e quindi una sua «**riduzione a sistema**». È iniziato, quindi, quel processo di ordine che ha portato dalla «legislazione» al «diritto alimentare».
- ▶ Il primo provvedimento che conduce verso questa direzione è il reg. 178/2002, meglio noto come GFL, *General Food Law*.

LE DECLINAZIONI DELLA SICUREZZA ALIMENTARE

L'espressione italiana «sicurezza alimentare» può essere intesa almeno in due significati:

- a) Food security;
- b) Food safety.

Food security: sicurezza economica e fisica di disporre di cibo sufficiente per soddisfare i normali bisogni alimentari.

Food safety: sicurezza igienico-sanitaria. In questo senso, la salute è tutelata lungo l'intera catena alimentare.

Punto di collegamento: Non può aversi *food security* senza che i cibi siano igienicamente sicuri.

Diversi significati dell'espressione

«*food safety*»

- ▶ **Sicurezza igienico-sanitaria** = comprende diversi tipi di norme:
 1. **Norme sulla sicurezza del processo produttivo:** esse sono volte ad assicurare l'assenza di alterazioni del processo di produzione, o obbligano ad adottare determinate cautele;
 2. **Norme sulla commercializzazione:** esse garantiscono l'assenza di residui dei trattamenti antiparassitari, o di contaminanti ambientali (es. metalli pesanti).

Diversi significati dell'espressione

«*food safety*»

- ▶ **Sicurezza tossicologica:** intesa come sicurezza della composizione dell'alimento in sé, a prescindere dai suoi fattori esogeni;
- ▶ **Sicurezza nutrizionale:** ovvero la innocuità dell'alimento dal punto di vista nutrizionale;
- ▶ **Sicurezza informativa:** adeguata e completa comunicazione al consumatore delle caratteristiche dell'alimento e delle sue modalità o quantità consigliate di consumo.

Es.: cfr. disciplina delle informazioni obbligatorie, tra cui quelle che segnalano la presenza di allergeni, oppure la cd. «dichiarazione nutrizionale».



Dipartimento
AGRARIA
AGRICOLTURA AMBIENTE ALIMENTI

LE FONTI DEL DIRITTO ALIMENTARE

Diritto alimentare come ordinamento multilivello

Una posizione centrale è attribuita al Diritto dell'Unione Europea.

Il sistema delle fonti non è quello tradizionale.

Anche il ruolo del diritto comunitario è cambiato, rispetto al passato.

«Diritto alimentare europeo»: formula che esprime la complessa interrelazione tra «diritto comunitario» e «diritti nazionali» e manifesta, al tempo stesso, una inconsueta apertura alle fonti internazionali, prima sconosciuta.

Il vero motore è, in questo senso, la globalizzazione, intesa come risposta alle mutevoli esigenze della comunità mondiale.

Le fonti del diritto alimentare non sono solo quelle pubbliche ma vi sono ormai anche «fonti private».

Fonti internazionali del diritto alimentare

* * *

I confini del mercato alimentare si sono ulteriormente allargati con l'avvio della globalizzazione.

Mercato alimentare = mercato internazionale

- ▶ **Accordi internazionali multilaterali** = GATT (*General Agreement in Tariffs and Trade*) 1947, (rinnovato più volte fino al WTO 1994);
- ▶ **Accordi regionali** = MERCOSUR;
- ▶ **Accordi bilaterali** = CETA

Fonti internazionali del diritto alimentare

* * *

WTO (World Trade Organization) = Organizzazione internazionale istituita dal Trattato di Marrakech (15 aprile 1994). Questo Accordo ha concluso i lunghi negoziati per il rinnovo del GATT.

Paesi aderenti: 164;

Osservatori: 22.

Sede: Ginevra.

Al Trattato sono allegati 12 accordi settoriali, alcuni dei quali riguardano più strettamente gli alimenti.

FONTI INTERNAZIONALI DEL DIRITTO ALIMENTARE

Al Trattato sono allegati 12 accordi settoriali, alcuni dei quali riguardano più strettamente gli alimenti.

* * *

1) **Accordo agricolo:** incide sui flussi commerciali delle materie prime agricole e condiziona inevitabilmente l'economia del settore alimentare.

Principali misure contenute nell'Accordo agricolo:

- Riduzione del protezionismo e accesso al mercato;
- Disaccoppiamento dei sostegni = fissi e non più proporzionali alle quantità prodotte;
- Limiti alle esportazioni sostenute finanziariamente.

FONTI INTERNAZIONALI DEL DIRITTO ALIMENTARE

Al Trattato sono allegati 12 accordi settoriali, alcuni dei quali riguardano più strettamente gli alimenti.

* * *

2) Accordo SPS (sulle misure sanitarie e fitosanitarie):

Sono misure sanitarie e fitosanitarie:

Tutte le norme (leggi, decreti, regolamenti, etc.) che producono effetti limitativi del commercio internazionale, giustificate dall'esigenza di:

- proteggere la vita e la salute degli animali e delle piante dall'ingresso, radicamento o diffusione di parassiti, malattie, organismi portatori o agenti patogeni;
- Proteggere la vita o la salute umana o animale dai rischi connessi all'uso di additivi, contaminanti, tossine, o agenti patogeni presenti negli alimenti o nei mangimi;
- Proteggere la vita o la salute umana dai rischi derivanti da malattie portate da animali, vegetali o loro prodotti, o dall'ingresso, radicamento o diffusione di parassiti;
- Impedire o limitare altri danni derivanti dall'ingresso, dal radicamento o dalla diffusione di parassiti

FONTI INTERNAZIONALI DEL DIRITTO ALIMENTARE

Al Trattato sono allegati 12 accordi settoriali, alcuni dei quali riguardano più strettamente gli alimenti.

3) Accordo TBT - *Technical Barriers to Trade* (ostacoli tecnici agli scambi):

Si applica a tutti i settori e a tutti i prodotti, industriali e agricoli, anche non alimentari, al fine di normalizzare le procedure e le valutazioni di conformità.

Dovere di tutti gli SM del WTO di evitare che i regolamenti tecnici siano elaborati o applicati in modo da costituire degli illegittimi ostacoli al commercio internazionale.

Il ricorso a prescrizioni tecniche non deve essere pretestuoso e non necessario.

È possibile per lo Stato membro del WTO fissare standards tecnici e di qualità ma non si può riservare al prodotto estero un trattamento peggiore di quello riservato al prodotto nazionale o al prodotto simile di un altro Stato membro WTO.

4) Accordo TRIPs (sugli aspetti della proprietà intellettuale relativi al commercio):

Rileva in tema di denominazioni d'origine e di marchi sui mercati esteri. Riguarda anche la protezione delle invenzioni in campo alimentare.

L'Accordo TRIPs obbliga gli SM del WTO a evitare l'uso fraudolento di segni come DOP e IGP. Mira ad evitare il pericolo di ingannare il consumatore riguardo all'origine del prodotto. Tende ad impedire l'uso di indicazioni geografiche che costituiscano una forma di concorrenza sleale.

È ancora più severo se si tratta di alcolici. Per esempio, esso vieta di apporre in etichetta o sul contenitore indicazioni geografiche non corrispondenti al vero, come «tipo» (Cognac), o «metodo» (champenoise) o «stile» (Chianti), usati per avvertire il consumatore che il prodotto in questione non è l'originale.

Questo Accordo non è stato efficiente ed il suo «fallimento» deriva dal fatto che ormai molte denominazioni protette a livello UE come DOP o IGP sono tutelate in altri Stati come «marchi individuali», come è accaduto molti anni fa per il «Parma ham», registrato in Canada da un privato.

FONTI INTERNAZIONALI DEL DIRITTO ALIMENTARE

5) Accordo DSU (Dispute Settlement Understanding - sulla risoluzione delle dispute internazionali):

In primo grado le controversie sono devolute a un *Panel* che è composto da un gruppo di esperti nominati ad hoc. Il Panel decide sulla base della valutazione dei fatti e decide se siano state violate le norme del Trattato.

In II grado, le controversie vengono devolute all'*Appellate body*, un gruppo di esperti permanente che effettua un giudizio non di merito ma di legittimità.

LE FONTI NAZIONALI DEL DIRITTO DEI MERCATI AGROALIMENTARI:

La Costituzione (1948): non contiene alcun riferimento ad “alimentazione” o “alimenti”, o a “consumatore” :

- A) art. 32 Cost.: “la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività (...)”
- B) art. 3, 2° comma (principio di eguaglianza sostanziale)
- C) art. 117 Cost. come riformulato dalla riforma del Titolo V, parte II Cost. (legge cost.le n. 3/2001). L’alimentazione è oggi materia autonoma, a competenza concorrente Stato-regioni. L’espressione “alimentazione” è in parte ambigua.

SEGUE

Il diritto alimentare, inteso come complesso di regole sulla produzione e commercio di alimenti può rientrare nei seguenti ambiti =

1. - “tutela della salute” (competenza ripartita)
2. - “rapporti tra Stato ed Unione europea” (competenza statale)
3. - “ordine pubblico” (competenza statale)
4. - “profilassi internazionale” (competenza statale)
5. - “tutela dell’ambiente” (competenza statale)
6. - “agricoltura” (competenza regionale)

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

- nessun accenno, nelle fonti primarie dell'UE, cioè nei Trattati, ai concetti di “*alimento*”, “*alimentazione*”, “*prodotto alimentare*” o “*politica alimentare*”
- Questo settore è connesso intrinsecamente a più settori economici oggetto di competenza dell'UE;
- L'alimento è una merce = Cfr. Corte Giust. CEE, sent. 10/12/1968, in causa C-7/68, *Commissione c/ Italia* = Dice la C. Giust. Che le «merci» sono prodotti pecuniariamente valutabili e, come tali, atti a costituire oggetto di negozi commerciali.

Gli alimenti sono soggetti alle disposizioni sulla libera circolazione delle merci (artt. 28-37 TFUE) e sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri.

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”

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.

Le fonti europee del diritto dei mercati agroalimentari comprendono:

→ norme della PAC (politica agricola comune) e della PCP (politica comune pesca). Tali norme si applicano ai prodotti elencati tassativamente nell'Allegato I al TFUE: si tratta di 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 (cfr. Corte giust. CEE, sent. 23 febbraio 1988, in C-68/86, Regno Unito c. Consiglio ove si dice che: *“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”*).

Le fonti europee del diritto dei mercati agroalimentari comprendono:

- **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 ;

SEGUE

- 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).
- **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).

Segue:

- **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):** Questa norma è stata introdotta con L’Atto Unico Europeo del 1986 “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;

SEGUE

- Paragrafo 3 art. 114: *“1a 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.
- Oggi: tendenza a sostituire direttive con regolamenti: cfr. reg. CE n. 178/2002. Giurisprudenza della Corte di giustizia UE: ampia giurisprudenza sul «mutuo riconoscimento».



Dipartimento
AGRARIA
AGRICOLTURA AMBIENTE ALIMENTI

GRAZIE PER L'ATTENZIONE