
Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer

CAPITOLO PRIMO

LE RAGIONI E LE FONTI DEL DIRITTO ALIMENTARE

SOMMARIO: 1. Alimenti e diritto alimentare nell'Unione europea – 2. Il «diritto al cibo» nelle fonti internazionali, europee e italiane – 3. Le fonti nazionali e dell'Unione europea del diritto alimentare [*Scheda: L'evoluzione del processo di integrazione dell'UE: le principali innovazioni riguardanti le basi giuridiche della legislazione alimentare*] – 4. Le fonti internazionali del diritto alimentare [*Scheda: Il Codex Alimentarius*] – 5. L'approccio dell'Unione europea: mutuo riconoscimento e armonizzazione – 6. (*Segue*): La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di denominazione degli alimenti – 7. (*Segue*): La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in materia alimentare e le discriminazioni «a rovescio» – 8. Gli atti non vincolanti dell'UE in materia di alimenti.

1. ALIMENTI E DIRITTO ALIMENTARE NELL'UNIONE EUROPEA

L'organismo umano ha bisogno di nutrirsi per assicurarsi energia, per ottenere i materiali che costituiscono e conservano i suoi tessuti e per procurarsi i principi regolatori dei processi che in esso si svolgono; dal punto di vista della composizione, gli alimenti possono contenere carboidrati (glucidi), proteine (protidi), grassi (lipidi), sali minerali, acidi organici, vitamine e, in misura rilevante, acqua. La dieta umana, normalmente, deve essere costituita da un complesso equilibrato di queste sostanze; solo in caso di particolari patologie non si possono ingerire certe sostanze (classico è il caso della malattia celiaca o del diabete rispettivamente nei confronti del glutine e del glucosio), mentre normalmente tutte contribuiscono al mantenimento delle nostre funzioni.

Agli occhi del legislatore, gli alimenti possono essere visti dal punto di vista del produttore, ma più rilevante appare attualmente quello del consumatore, e tutti – uomini e animali allevati dall'uomo per essere destinati alla catena alimentare, per quanto qui interessa – sono consumatori di cibi.

Il punto di vista del consumatore di cibi varia in relazione alle sue condizioni economiche e a quelle della società in cui vive: in Europa, oggi, si fa spesso riferimento – tanto da parte dei mezzi di comunicazione di massa quanto nei testi legislativi e normativi in generale – alla «**sicurezza alimentare**», locuzione che, in via generale, non precisa quanto, con maggior puntualità, viene evidenziato nella versione in lingua inglese, che distingue fra «**food security**» e «**food safety**» ⁽¹⁾.

La «**food security**» si riferisce alla sicurezza delle disponibilità e degli approvvigionamenti alimentari, e potrebbe tradursi con «sicurezza di avere cibo sufficiente», legandosi dunque ad un criterio quantitativo. La «**food safety**» dà per scontata la *security*, e si rivolge anzitutto – con riferimento a tutti i cibi e mangimi – alla **sicurezza igienico-sanitaria**, intesa come assenza di elementi estranei all'alimento quali residui o contaminanti (ad es. i metalli pesanti presenti nell'atmosfera) e, ancora, assenza di alterazioni nel processo di produzione e/o uso del prodotto (es. il mantenimento della c.d. «catena del freddo»), assenza di cariche microbiche nocive, ecc. La sicurezza igienico-sanitaria si riferisce, quindi, all'assenza di fattori che possano comportare un pericolo fisico (ad es. la presenza di un corpo estraneo inglobato nell'alimento al momento della preparazione), chimico (ad es. la presenza di residui o contaminanti) o biologico (ad es. la presenza di un batterio nocivo).

Infine, «**food safety**» significa anche «**sicurezza informativa**», intesa quale adeguata e completa comunicazione al consumatore in ordine alle caratteristiche dell'alimento e alle sue modalità o quantità di consumo ⁽²⁾. In proposito, basti ricordare la normativa in tema di etichettatura dei prodotti alimentari che rende obbligatoria la segnalazione della possibile presenza nell'alimento, anche accidentale, di sostanze allergeniche (ad es. cereali, latte, uova, frutta a guscio) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ P. BORGHI, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Atti del VII° Congresso mondiale dell'UMAU in memoria di Louis Lorvellec, Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002.

⁽²⁾ In proposito v. L. COSTATO-S. RIZZIOLI, voce «*Sicurezza alimentare*», in *Digesto Disc. priv., sez. civ.*, 2010.

⁽³⁾ Si v. l'art. 14 del reg. (CE) n. 178/2002, il quale dispone che «Per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione (...) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti»; per quanto specificamente concerne le informazioni sugli allergeni, si veda inoltre l'art. 21 del reg. (UE) n. 1169/2011 e il suo allegato II (su cui v. capitolo quarto).

Quanto ai **produttori di cibi**, fra essi *in primis* troviamo gli **agricoltori**, dato che sostanzialmente l'intero sistema alimentare dipende dall'agricoltura, che fornisce vuoi prodotti immediatamente utilizzabili come cibi, vuoi materie prime per la trasformazione, industriale o agricola. Insomma, l'alimentazione si fonda essenzialmente sull'agricoltura, che fornisce, con la sua produzione, la materia prima industriale (il 70% dei prodotti agricoli sono destinati alla trasformazione) e alimenti consumabili tal quali solo al momento della loro uscita dal fondo (ad es. verdure, frutta ecc.).

Il cibo è oggi spesso ottenuto in luoghi che possono essere anche molto lontani da quelli di produzione della materia prima agricola e di consumo del prodotto finale; tale circostanza fa sì che – prescindendo per ora dagli alimenti agricoli a diretto consumo, che non sopportano, se vegetali, lunghe soste in attesa di essere utilizzati per il loro elevatissimo contenuto di acqua – sia necessario talvolta l'uso di **sostanze e tecniche conservanti**, sempre nel quadro di pratiche produttive che garantiscano una ragionevolmente lunga «durabilità» del prodotto (4). Quest'esigenza ha sviluppato la produzione di beni liofilizzati, surgelati, congelati ed essiccati, dando origine a una molteplicità di «catene» alimentari che richiedono accurata organizzazione, mezzi di trasporto specializzati e veloci, organizzazioni di vendita capillari.

Il mercato dei prodotti alimentari si caratterizza, dunque, per il continuo espandersi delle catene di produzione e distribuzione di beni, aventi oramai dimensioni non solo transnazionali ma addirittura transcontinentali e quindi – con un termine oggi in voga – «globali» (si pensi, per fare solo due esempi, oltre ai cibi e alle bevande nordamericani, anche ai più semplici succhi d'agrumi brasiliani e alle mele cilene venduti in Europa).

Per quanto riguarda specificamente l'Unione europea (d'ora in avanti, per brevità, UE), la dimensione sovranazionale della catena di produzione e distribuzione di alimenti determina la coesistenza e la necessaria collaborazione tra le autorità nazionali e quelle dell'UE. L'allungamento e la complessità della catena alimentare aumentano, da un lato, l'esposizione ai rischi di ostacoli e restrizioni unilaterali agli

(4) Su tale evoluzione v. P. CAPPELLI-V. VANNUCCHI, *Chimica degli alimenti*, 3ª ed., Bologna, 2009, *op. cit.*, p. 284, i quali fanno risalire le alterazioni degli alimenti a due gruppi di cause: biologiche (enzimi presenti nell'alimento stesso, microrganismi) e fisico-chimiche (ossigeno, radiazioni, calore, variazioni del contenuto idrico).

scambi; dall'altro lato, favoriscono la diffusione dei pericoli e dei rischi per la salute connessi al consumo di alimenti ovvero all'allevamento di animali destinati ad entrare nella catena alimentare: ciò costringe le autorità competenti a collaborare tra loro, sia nei rapporti orizzontali tra i vari enti nazionali sia nel rapporto verticale con gli organi dell'UE ⁽⁵⁾.

Il diritto alimentare regola questa complessa materia, stabilendo regole di produzione e regole di commercializzazione degli alimenti. In esso è compreso anche il momento sanzionatorio che a volte è assorbito in quello ordinario (ad esempio, i reati di frode in commercio e truffa possono essere commessi da produttori o commercianti di alimenti ma anche da altri operatori economici e non), a volte è specifico (ad esempio, i reati di adulterazione di cibi e simili).

Si tratta, dunque, di una materia per molti versi interdisciplinare, che comunque trae le mosse dal diritto dei prodotti agricoli, quale emerge dalle **fonti nazionali e dell'Unione europea**, oltre che **internazionali**, e che interessa la fase della produzione, del trasporto, della trasformazione e della distribuzione dei prodotti destinati all'alimentazione al fine, soprattutto, di garantire la sicurezza e la protezione dei consumatori, quali compratori «deboli», anche nella fissazione di requisiti di preparazione del prodotto, di sua presentazione, di comunicazione dei contenuti degli stessi in etichetta o nella pubblicità.

Nato all'origine soprattutto come un complesso di norme – essenzialmente di fonte nazionale – che proponevano divieti sanzionati penalmente, oggi il diritto alimentare è anche, se non soprattutto, indirizzato alla prevenzione, ai controlli e, in generale, ad assicurare la **libera e sicura circolazione degli alimenti e delle bevande**, non solo all'interno del singolo Stato nazionale, ma dell'Unione europea e, come si avrà modo di dimostrare illustrando le fonti internazionali della materia, dello stesso mercato mondiale.

Gli alimenti, in quanto beni suscettibili di valutazione economica e come tali idonei a costituire l'oggetto di transazioni commerciali, sono riconducibili al concetto di «merce» elaborato dalla Corte di Giustizia dell'UE ⁽⁶⁾ e, di conseguenza, sono soggetti alle disposizioni del

⁽⁵⁾ V. le considerazioni dell'avvocato generale presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea L. A. Geelhoed, espresse nelle conclusioni del 3 febbraio 2005, in C-211/03, *Orthica*, in *Racc.* p. I-5141.

⁽⁶⁾ Per la Corte di giustizia dell'Unione europea, sono merci «*i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali*»: v. sentenza 10 dicembre 1968, in C-7/68, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, p. 561, punto 2. Cfr. Comunicazione della

TFUE) ⁽⁷⁾ sulla **libera circolazione** delle stesse (artt. 28-37 TFUE) e sul **ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri** (artt. 114-118 TFUE).

Il legislatore dell'UE, in considerazione della importanza vitale che riveste il settore in questione – non solo in quanto l'Unione europea, oltre ad essere uno dei principali importatori, è anche uno dei massimi esportatori di prodotti alimentari ⁽⁸⁾, ma anche e soprattutto perché esso «è senza dubbio uno dei pochi che riguardano direttamente tutti i cittadini» ⁽⁹⁾ – è intervenuto massicciamente nella regolamentazione della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti ⁽¹⁰⁾, attraverso regolamenti, direttive e decisioni, i quali trovano applicazione vincolante negli Stati membri.

Nell'articolato assetto delle fonti del moderno diritto alimentare sono dunque le disposizioni e i principi elaborati dall'UE a rappresentare la fonte principale e più importante. Da un lato, uno dei tratti caratteristici del diritto dell'UE è rappresentato dall'affermazione della sua prevalenza rispetto al diritto interno degli Stati membri, tanto in relazione alle norme anteriori che a quelle posteriori. In forza di tale primato del diritto dell'UE rispetto al diritto nazionale, le disposizioni in materia di produzione e commercio degli alimenti di fonte UE prevalgono e condizionano la produzione normativa nazionale. Il settore alimentare è caratterizzato

Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità, in GU C 271 del 24.10.1989, pp. 3-14, in particolare p. 8.

⁽⁷⁾ Il Trattato di Lisbona (in GU C 306 del 17.12.2007, p. 1 ss.) non ha riformulato in un unico testo le norme dei precedenti Trattati sull'Unione europea (TUE) e sulla Comunità europea (TCE), come disponeva la Costituzione europea, ma ha conservato la distinzione tra i due trattati, introducendo significative modifiche. In particolare, per il TCE è stato modificato anche il nome, che è stato cambiato in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): inoltre, è scomparso definitivamente il termine «Comunità europea» e l'aggettivo «comunitario» per indicare ciò che è legato alla Comunità europea. Ad ogni modo, i due Trattati – TUE e TFUE – hanno il medesimo valore giuridico e la medesima durata illimitata (artt. 53 TUE e 356 TFUE).

⁽⁸⁾ 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, sul quale v. *infra*.

⁽⁹⁾ Comunicazione della Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità, COM(89) 271 def., p. 3.

⁽¹⁰⁾ Già nel 1969 il Consiglio ha adottato un programma per la eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi di derrate alimentari derivanti dalle disparità tra le molteplici normative nazionali: 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 GU C 76 del 17.6.1969, pp. 5-7.

dalla progressiva acquisizione di competenze legislative da parte del legislatore UE, permanendo in capo ai legislatori nazionali (oltre al compito di recepire il diritto UE all'interno del proprio ordinamento giuridico, assicurandone il rispetto da parte dei singoli anche attraverso la previsione di sanzioni) ben pochi ambiti ancora non armonizzati.

Dall'altro lato, il diritto alimentare di fonte internazionale è contenuto principalmente negli Accordi, risalenti al 1994, della Organizzazione Mondiale del Commercio (d'ora in avanti OMC o WTO, acronimo dell'inglese *World Trade Organization*), il più importante dei quali è, ai nostri fini, l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS, acronimo di *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*). Rimandando la trattazione delle fonti internazionali al par. 4 del presente capitolo, è sufficiente per ora ricordare che tali fonti sono sprovviste di efficacia diretta: in altre parole, le norme contenute nell'Accordo SPS e, più in generale, le norme degli Accordi OMC, sono inidonee a creare in capo ai singoli diritti che questi possano invocare direttamente in giudizio ai sensi del diritto dell'UE⁽¹¹⁾, nonché – per costante orientamento della Corte di giustizia – a fungere da parametro di legittimità degli atti dell'UE⁽¹²⁾.

Tra le fonti dell'UE, spicca per importanza il **reg. (CE) n. 178/2002** del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa le procedure nel campo della sicurezza alimentare⁽¹³⁾. Il reg. (CE) n. 178/2002 si propone di attuare un nuovo approccio verso la sicurezza alimentare elaborato nell'omonimo Libro bianco della Commissione europea⁽¹⁴⁾, che richiede di garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la filiera alimentare «dai campi alla tavola», secondo il principio in base al quale la responsabilità

⁽¹¹⁾ In questo senso è orientata la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE: v., da ultimo, la sentenza della Grande Sezione 9 settembre 2008, in C-120/06 e C-121/06, *F.I.A.M.M. c. Consiglio dell'UE e Commissione dell'UE*, in *Racc.* 2008, p. I-6513, punto 132.

⁽¹²⁾ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 23 novembre 1999, in C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, in *Racc.* 1999, p. I-8395, e le altre pronunce che hanno confermato l'orientamento.

⁽¹³⁾ In GU L 31 del 1.2.2002, pp. 1-24. Il più importante commentario del reg. (CE) n. 178/2002 si trova ne *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, nn. 1-2, a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), con contributi di giuristi agrari e comunitaristi. Numerosissimi sono i contributi in dottrina che hanno ad oggetto il reg. (CE) n. 178/2002: oltre al già citato commentario articolo per articolo a cura di IDAIC, si rimanda a L. COSTATO - F. ALBISINNI (ed.), *European and Global Food Law*, Milanofiori Assago, 2016.

⁽¹⁴⁾ Libro bianco della Commissione europea sulla sicurezza alimentare, COM (1999) 719 def., del 12.1.2000.

primaria della sicurezza degli alimenti grava sugli stessi operatori del settore alimentare (v. art. 3, n. 6, e art. 17, reg. 178/2002). Oltre al reg. (CE) n. 178/2002 devono essere ricordati il c.d. «**pacchetto igiene**» e il c.d. «**pacchetto miglioratori**»: quanto al «pacchetto igiene» (per il cui esame si rinvia al capitolo terzo), esso è costituito dai regg. (CE) n. 852 e 853 del 2004, il primo di carattere generale, il secondo sull'igiene specifica degli alimenti di origine animale ⁽¹⁵⁾.

Un terzo regolamento (n. 854/2004), sull'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, e un quarto (il reg. (CE) n. 882/2004), relativo ai controlli ufficiali su mangimi ed alimenti ⁽¹⁶⁾, non sono più in vigore, sostituiti dal reg. (UE) 2017/625 ⁽¹⁷⁾, su cui si v. il cap. VII. Il c.d. «pacchetto miglioratori» (per il quale v. capitolo quinto) è invece costituito dai regg. (CE) n. 1331, 1332, 1333 e 1334 del 2008 ⁽¹⁸⁾ che disciplinano produzione, commercializzazione e utilizzo di additivi, aromi ed enzimi alimentari, nonché la procedura per autorizzarne l'immissione in commercio. Per gli aspetti connessi alla sicurezza alimentare intesa, invece, come sicurezza informativa, vanno menzionati il **reg. (UE) n. 1169/2011** del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori ⁽¹⁹⁾, e il citato **reg. (CE) n. 1924/2006** sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.

2. IL «DIRITTO AL CIBO» NELLE FONTI INTERNAZIONALI, EUROPEE E ITALIANE

La breve esposizione precedente ha messo in rilievo l'emergere e il prevalere, nei paesi sviluppati, Europa compresa, della *Food Safety* rispetto alla *Food Security*.

⁽¹⁵⁾ Adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sono datati 29 aprile 2004 e pubblicati in GU L 139 del 30.4.2004.

⁽¹⁶⁾ Reg. (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, in GUUE L 165 del 30.4.2004, pp. 1-141, rettificato in GU L 191 del 28.5.2004, pp. 1-52.

⁽¹⁷⁾ Reg. (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari (in GU L 95 del 7.4.2017).

⁽¹⁸⁾ Tutti adottati dal Parlamento UE e dal Consiglio, sono pubblicati in GU L 354 del 31.12.2008, pp. 1 ss.

⁽¹⁹⁾ Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, su cui vedi il capitolo quarto.

La storia dell'umanità è stata, invece, caratterizzata per millenni dal secondo problema (che sovrastava il primo, sempre presente ma meno sentito e, anche per mancanza di adeguate conoscenze, meno combattuto), ed ancora lo è in parti della terra meno toccate dallo sviluppo delle recenti tecnologie.

La scoperta dell'agricoltura ha affrancato la razza umana, dove il settore primario prospera, dalla continua ricerca di cibo ma ha, anche, dato origine alle classi nelle quali ci siamo divisi, e cioè "sacerdoti", "guerrieri" e "agricoltori". Limitando l'indagine agli indoeuropei, nell'India antichissima si formarono tre classi sociali: i *brahmana*, e cioè i sacerdoti, i *rajanya*, e cioè i guerrieri e i *vaisya*, ovvero gli agricoltori, fra i quali erano inclusi gli allevatori. Questa suddivisione è costantemente presente anche nei primi libri del *Rgveda*, e si trova riprodotta nella società iranica dell'antichità ⁽²⁰⁾. Una quarta classe è, comunque, presente sia in India – e si tratta del popolo sottomesso dai conquistatori – sia in Iran, nella quale sono inclusi, invece, gli "artigiani" ⁽²¹⁾, considerati, tuttavia, con disprezzo perché avidi di guadagno, anche se positivamente industriosi.

Considerando che la stessa scrittura è figlia del "risparmio di tempo" prodotto dall'agricoltura, la quale ha indotto l'uomo alla stanzialità ma anche ad avere la necessità di proteggere i suoi raccolti dalle sottrazioni che i coevi raccoglitori o altri agricoltori potevano desiderare di compiere, si comprende come anche i primi produttori avessero necessità di "protezione" vuoi degli dèi, vuoi di armati, e cioè, rispettivamente, di sciamani (o sacerdoti) e di guerrieri.

La divisione in classi, che in India ha determinato un vero e proprio regime quasi chiuso di caste fino ai nostri giorni, era, dunque, una conseguenza del bisogno degli agricoltori di protezione, che aveva come ulteriore conseguenza la debolezza dei contadini e il loro impoverimento a favore delle classi dominanti; tuttavia, va segnalato che le vicende umane hanno comportato anche soluzioni in parte diverse.

⁽²⁰⁾ V. sull'argomento G. DUMÉZIL, *Jupiter, Mars, Quirinus*, traduzione italiana, Torino, 1955, pp. 24 ss.

⁽²¹⁾ E. BENVENISTE, *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, I, *Economia, parentela, società*, edizione italiana a cura di M. Liborio, Einaudi, Torino, 1976, p. 215 ss., nella voce *La tripartizione delle funzioni*, mette in evidenza la presenza della quarta categoria degli "artigiani", citando una leggenda presente in molta letteratura classica greca. La tripartizione si ripresenta anche in molti popoli indoeuropei, compresi i romani, dove si distingue la classe senatoria, quella dei cavalieri e la plebe. Nel Medioevo, dopo un periodo nel quale sembrava affermarsi la suddivisione fra clero e laici, riemerse quella fra *oratores* (preganti), *bellatores* (guerrieri) e *laboratores* (agricoltori, fra i quali erano inclusi gli artigiani).

Infatti, i re sumeri, accadici, babilonesi e ittiti (cioè quelli che usarono la scrittura cuneiforme), i faraoni d'Egitto, molte città greche nel periodo classico, come Atene, e gli stessi romani operarono per assicurare, non sempre con esiti del tutto soddisfacenti, decorose quantità di cibo ai loro cittadini, mettendo in campo strumenti anche differenti: i re della scrittura cuneiforme stabilivano un prezzo "politico" per l'orzo; i faraoni, padroni di tutte le terre egizie, ammassavano ogni cereale e lino per distribuirlo, secondo necessità ma con parsimonia spesso eccessiva; ad Atene una legge di Solone vietava l'esportazione di qualsiasi materia prima alimentare, eccetto l'olio abbondantissimo in Attica, per evitare penurie di cibo ⁽²²⁾; a Roma, per i cittadini dell'urbe, furono previste le *frumentationes* dal 200 a.C. fino alla perdita dell'Egitto, e si istituirono, in tutte le città dell'impero, magistrati all'annona, i quali avevano l'obbligo di assicurare reperibilità e prezzi ragionevoli degli alimenti, anche a costo di intervenire con i propri mezzi economici per assicurare questo risultato ⁽²³⁾.

Dalla caduta dell'impero d'occidente, in Europa non ci si preoccupò più di questo problema, salvo quando si istituirono, in certe città italiane nell'epoca dei Comuni, magistrati *ad hoc* come i *Sex de blado* a Firenze. L'argomento tornò di intenso interesse statale con la Prima guerra mondiale e restò, nell'Europa continentale, costante preoccupazione politica fino alla creazione della CEE che, a sua volta, adottò politiche interventiste nel mercato dei prodotti agricoli, di vasta portata e peso, fino al 1992, data dalla quale l'interesse venne meno, per diventare trascurabile dal 2003, anche in applicazione del Trattato di Marrakech (v. *infra*, par. 4).

Il mondo, nella seconda metà del XX secolo, divenne, però, più attento ai diritti fondamentali dell'uomo, proclamati dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1948. Riguardo all'alimentazione, l'art. 26, comma 1, della Dichiarazione afferma: «Ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (...)» ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Sull'argomento v. M. CIAN, *Le antiche leggi del commercio – produzione, scambi, regole*, Il Mulino, Bologna, 2016.

⁽²³⁾ Sul punto v. A. H. M. JONES, *L'economia romana (Studi di storia economica e amministrativa antica)*, (1974), traduzione italiana, Einaudi, Torino, 1984, pp. 151 ss.

⁽²⁴⁾ Il testo della Dichiarazione tradotto in italiano si trova anche in F. BATTAGLIA, *Le carte dei diritti*, con prefazione di N. Matteucci, Reggio Calabria, 1998, pp. 535 ss., in part. p. 539.

L'atto, pur solennemente approvato, non ebbe una vera applicazione pratica, essendo considerato dagli Stati come una raccomandazione; tuttavia, esso costituì la base sulla quale stipulare la *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* (più conosciuta come *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali - PIDESC*). Il Patto fu adottato nel 1966 ed è entrato in vigore il 3 gennaio 1976, ratificato da tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. L'art. 11 del Patto, molto lungo ed articolato, stabilisce: «1. *Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.* 2. *Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure*», che vengono dettagliatamente stabilite nella parte restante della lunga norma ⁽²⁵⁾.

La *Seconda conferenza mondiale sulla nutrizione*, organizzata dalla FAO e dall'OMS, tenutasi a Roma il fra il 19 e il 21 novembre 2014, ha adottato un documento finale nel quale, al punto 12, si afferma: «*Notiamo con grande inquietudine che, nonostante i buoni risultati ottenuti nella maggior parte dei paesi, sono stati osservati, negli ultimi decenni, solo progressi limitati e disuguali nel ridurre la malnutrizione; le stime mostrano che:*

a) *la prevalenza della sottonutrizione è regredita moderatamente, ma i numeri assoluti restano inaccettabilmente alti, con 805 milioni di persone vittime di fame cronica fra il 2012 e il 2014;*

b) *la malnutrizione cronica, valutata in base al ritardo di sviluppo, è regredita, ma nel 2013 ha interessato ancora 161 milioni di bambini di età inferiore ai cinque anni; la malnutrizione acuta (deperimento) ha interessato, a sua volta, 51 milioni di bambini di età inferiore ai cinque anni;*

⁽²⁵⁾ Seguirono altre convenzioni, come la *Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo*, adottata in seno all'ONU, a New York, nel novembre del 1959, sostituita poi dalla *Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza*, approvata il 20 novembre del 1989, nonché l'accordo che ha coinvolto tutti gli Stati africani chiamato *Carta di Banjul dei diritti dell'uomo e dei popoli*, la quale, all'art. 18 prevede che «la famiglia deve essere l'unità naturale e la base della società. Deve essere protetta dallo Stato, che deve prendersi cura della salute fisica e morale di essa»; tale previsione sembra implicitamente prevedere anche l'obbligo di assicurare il cibo ai nuclei familiari.

c) nel 2013 la denutrizione, principale causa soggiacente di morte nei bambini di età inferiore ai cinque anni, ha causato il 45% dei decessi di bambini in tutto il mondo;

d) oltre due miliardi di persone soffrono di carenze di micronutrienti, fra cui, in particolare, vitamina A, iodio, ferro e zinco;

e) sovrappeso e obesità nei bambini e negli adulti sono in rapido aumento in tutte le regioni, con oltre 42 milioni di bambini di età inferiore ai cinque anni in sovrappeso nel 2013 e oltre 500 milioni di adulti obesi nel 2010;

f) i fattori di rischio legati all'alimentazione, associati a un'attività fisica inadeguata, rappresentano quasi il 10% del fardello mondiale di morbosità e invalidità»⁽²⁶⁾.

Alcuni Stati (Bolivia, Brasile, Colombia, Cuba, Repubblica Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haiti, Nicaragua, Paraguay, Congo, Etiopia, Malawi, Nigeria, Sudafrica, Uganda, Bangladesh, India, Iran, Repubblica Islamica del Pakistan e Sri Lanka), nella loro Costituzione, hanno introdotto espressamente, fra altri diritti dei loro cittadini, quello al cibo necessario alla loro sopravvivenza, spesso precisando che tale diritto è condizionato dalla possibilità economico-finanziaria dello Stato a soddisfarlo.

La difficoltà a far valere giudizialmente questo diritto è stata superata in rarissimi casi (spesso relativi non tanto al cibo quanto all'abitazione), ma uno merita di essere messo in rilievo. La Corte Suprema indiana, adita da una ONG, ha sentenziato, nel 2001, che il diritto al cibo è parte integrale del diritto alla vita, garantito in modo ampio dalla III Sezione della Costituzione. Il conseguente *National Food Security Act* del 2013 ha allargato il sistema pubblico di distribuzione del cibo in India a più di 820 milioni di abitanti, benché in misura molto contenuta. La stessa legge stabilisce anche che deve essere garantito il cibo a tutte le donne incinte e in fase di allattamento e a tutti i bambini fino ai sei anni di età.

Gli Stati membri dell'UE prevedono una forte tutela del lavoratore, anche a livello costituzionale, soluzione che sembrava, ai costituenti, la migliore forma di garanzia per assicurare ai cittadini la soddisfazione dei

⁽²⁶⁾ Anche l'UE ha preso posizione sull'argomento, benché il documento adottato sembri avere scarsa forza, se non addirittura nulla; si tratta della Risoluzione del Parlamento europeo del 30 aprile 2015 (2015/2574(RSP))³⁴, rubricata *Expo Milano 2015: Nutrire il pianeta, energia per la vita*. Sul "diritto al cibo" mi permetto di rinviare alla mia voce omonima in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile, Aggiornamento XI*, pp. 165 ss.

bisogni essenziali; in tempi molto recenti, tuttavia, a causa dell'aumentata incertezza delle occasioni di lavoro e del continuo mutamento delle tecnologie, che fa scomparire certe forme di produzione ed apparirne altre, si è evidenziata la necessità di assicurare protezione anche ai cittadini che potrebbero trovarsi in seria difficoltà a trovare un impiego o in attesa di reperirlo, ovvero che sono in fase di formazione per un lavoro di nuova adozione. In particolare, si sono trovate soluzioni che hanno come perno, da un lato l'erogazione di un sostegno temporaneo a chi ha redditi molto limitati o ne è privo, dall'altro la riqualificazione di chi abbia perso il lavoro (o non lo trovi), per consentirgli di rientrare nel mercato del lavoro con le competenze oggi necessarie.

3. LE FONTI NAZIONALI E DELL'UNIONE EUROPEA DEL DIRITTO ALIMENTARE

Il diritto alimentare costituisce una materia trasversale che trae origine da una pluralità di fonti: nazionali, dell'Unione europea e internazionali. Esso si presenta quale **sistema normativo multilivello** ⁽²⁷⁾, nel quale le fonti principali, quelle nazionali e dell'UE, appaiono tra loro integrate e coordinate secondo il **principio del primato del diritto dell'UE** (sul quale si dirà nel prosieguo).

Non è possibile, per chi non abbia affrontato specificamente lo studio del diritto dell'Unione europea, iniziare lo studio del diritto alimentare senza avere preso una sia pur sintetica conoscenza dei trattati sull'Unione europea (TUE) e sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e di altri accordi internazionali rilevanti ai fini della materia in considerazione. L'ordinamento giuridico dell'UE è attualmente fondato sui due trattati, TUE e TFUE, che possiedono «*lo stesso valore giuridico*» (art. 1, co. 3, TUE).

L'Unione europea è, dunque, un'organizzazione dotata di finalità e poteri assai ampi, che realizza attraverso organi detti Istituzioni, le quali sono tassativamente elencate all'art. 13 TUE: Parlamento europeo (artt. 223 ss. TFUE), Consiglio europeo (artt. 235 ss. TFUE), Consiglio (artt. 237 ss. TFUE), Commissione europea (art. 244 ss. TFUE), Corte di giustizia dell'UE (artt. 251 ss. TFUE), Banca centrale europea (artt. 282 ss. TFUE), e Corte dei conti (artt. 285 ss. TFUE).

⁽²⁷⁾ F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2009, p. 7.

Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer