

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO ALIMENTARE E LE SUE FONTI

1. L'APPROCCIO DELL'UNIONE EUROPEA ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI: ARMONIZZAZIONE E MUTUO RICONOSCIMENTO

Il settore alimentare ha da sempre rivestito un'importanza fondamentale a livello europeo non solo per ragioni strettamente economiche, in quanto l'Unione Europea, oltre ad essere uno dei principali importatori, è uno dei massimi esportatori di prodotti alimentari¹, ma anche e soprattutto per ragioni sociali, essendo l'alimentare «uno dei pochi settori che riguardano direttamente tutti i cittadini»².

Ciononostante, le fonti primarie dell'Unione europea non disciplinano espressamente il settore alimentare: tanto il Trattato sull'Unione europea (TUE) quanto il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) non contengono alcuna disposizione dedicata agli "alimenti", al "prodotto alimentare" o "alla politica alimentare".

Gli alimenti³ in quanto beni suscettibili di valutazione economica e come tali atti a costituire oggetto di transazioni commerciali, rientrano nell'ampio *genus* delle

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, in GU C 271 del 24.10.1989, p. 3; v. inoltre L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2017, p. 5.

³ La nozione giuridica di "alimento", per lungo tempo ha scontato l'assenza di una definizione univoca a livello europeo. Tale situazione è venuta meno con il regolamento (CE) 178/2002, che all'art. 2 ha fornito una definizione con valenza generale e applicabilità diretta in tutta l'Unione europea. Sul punto v. ID., *op. ult. cit.*, p. 52 ss.

merci, categoria elaborata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁴ e, di conseguenza, sono soggetti in primo luogo alle disposizioni sulla libera circolazione delle merci⁵ (artt. 28-37 TFUE) e sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri (artt. 114-118 TFUE), come anche i prodotti agricoli destinati all'alimentazione qualora siano compresi nell'elenco dell' Allegato I al TFUE⁶.

A livello europeo fino a quando non vennero introdotte specifiche basi giuridiche, l'alimentare si è configurato come «*horizontal issue*»⁷ ovvero quale materia a carattere trasversale intrinsecamente connessa a più settori economici

⁴ La definizione della nozione europea di «merce» si deve all'elaborazione della giurisprudenza europea. La Corte di giustizia ha definito le merci come «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, p. 2. Nello stesso senso v. sentenza 21 ottobre 1999, in C- 97/98, *Jägerskiöldt*, in *Racc.* p. 7319, punto 30. Cfr. Comunicazione della Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità, COM(89) 271 def., pagg. 2-14, in particolare p. 8.

⁵ La Corte di giustizia dell'Unione europea ha in più occasioni sottolineato il carattere “fondamentale” del principio della libera circolazione delle merci (v., ad esempio, Corte di giustizia, sentenza del 9 dicembre 1997, in causa C-265/95, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese*, in *Raccolta*, 1997, I, p. 6959) e riconosciuto, inoltre, una sua preminenza rispetto alle norme concernenti la libera circolazione dei servizi, la cui applicazione, ai sensi del primo comma dell'art. 50 del Trattato CE (ora art. 57 TFUE) è residuale (Corte di giustizia, sentenza del 20 aprile 1991, in causa C-213/90, *SCP Boscher, Studer et Fromentin c. SA British Motors Wright e altri*, in *Raccolta*, 1991, I, p. 2023; Corte di giustizia, sentenza del 23 maggio 2000, in causa C-209/98, *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) c. Københavns Kommune*, in *Raccolta*, 2000, I, p. 3743). V. le riflessioni di A. JANNARELLI, *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne della “eccezionalità” agricola*, in *Studi in onore di L. Costato*, Napoli, 2014, vol. II, p. 217.

⁶ Si rinvia a p. 35. 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, sentenza 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; sentenza 29 novembre 1978, in C- 83/78, *Pigs Marketing Board*, in *Racc.* p. 2347; sentenza 8 novembre 1979, in C-251/78, *Denkavit Futtermittel*, in *Racc.* p. 3368; sentenza 3 febbraio 1983, in C-29/82, *Van Luipen*, in *Racc.* p. 151.

⁷ 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». «Una caratteristica intrinseca di questioni come l'ambiente, la protezione sociale e la salute è che sono rilevanti per l'esercizio di tutte o quasi tutte le attività economiche. Poiché (...) l'ambito di applicazione del mercato comune comprende tutte le attività economiche, i poteri del trattato in materia di stabilimento e funzionamento del mercato comune riguardano direttamente o indirettamente tale questione orizzontale».

di competenza esclusiva o concorrente dell'Unione europea come l'agricoltura, la tutela dell'ambiente, della salute, la disciplina del commercio e della concorrenza⁸.

Pertanto, nonostante l'assenza di un'espressa attribuzione di competenza, il legislatore europeo, similmente a quanto è accaduto per la tutela dei consumatori⁹ o per la difesa dell'ambiente¹⁰- tematiche connesse al nostro studio - è potuto intervenire legittimamente attraverso l'esercizio di competenze espressamente previste per altri settori che, direttamente o indirettamente, intersecano almeno in parte, il settore alimentare.

I vari interventi dell'Unione europea che si sono susseguiti nel corso degli anni per disciplinare la produzione, la trasformazione e la distribuzione dei prodotti alimentari in ambito europeo si sono fondati su diverse basi giuridiche¹¹:

- l'art 114 TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri aventi ad oggetto l'istaurazione ed il funzionamento del mercato interno;
- l'art 168.4 lett. b) TFUE relativo all' introduzione di misure nei settori sanitario e fitosanitario con l'obiettivo di proteggere la salute pubblica;
- l'art. 169 TFUE avente ad oggetto la tutela della salute, della sicurezza, degli interessi economici e del diritto all'informazione del consumatore;

⁸ Per la configurazione dell'alimentare quale materia trasversale Cfr. M. P. GENESIS, *La dialettica pubblico-privato nel sistema della sicurezza alimentare*, Torino, 2018, p. 5; S. RIZZOLI, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitarie*, Roma, 2008, p. 2 ss.; L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 10-11.

⁹ 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.

¹⁰ V., in generale, a proposito dell'elaborazione della politica ambientale europea L. COSTATO, S. MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, Milano, 2012.

¹¹ Sulle diverse basi giuridiche sulla quali si fonda la competenza dell'Unione europea in materia alimentare v. L. COSTATO, S. BOLOGNINI, *Note introduttive, Commentario al Regolamento (CE) 178/2002 a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003.

- l'art. 43 TFUE¹², base giuridica fondamentale della politica agricola comune dell'Unione europea (di seguito PAC¹³).

Secondo l'opinione di autorevole dottrina, l'alimentazione rientrerebbe tra le materie di competenza concorrente dell'Unione europea in quanto intimamente collegata con la sanità pubblica e con la tutela dei consumatori, entrambe menzionate dall'art. 4 del TFUE fra le materie concorrenti¹⁴.

A partire dagli anni Settanta l'interesse dell'allora Comunità economica europea (CEE) nel settore alimentare era rivolto principalmente a promuovere la libera circolazione dei prodotti alimentari¹⁵. Ben prima della nascita della CEE, ciascun Paese che oggi fa parte dell'Unione europea, ha provveduto a emanare, in piena autonomia all'interno del proprio ordinamento giuridico, proprie normative in materia alimentare dirette a definire ricette nazionali (c. d. leggi-ricetta)¹⁶,

¹² Il richiamo alla base giuridica "agricoltura" consente di ritenere che le disposizioni sugli alimenti e sui mangimi, sugli ingredienti e gli additivi alimentari, sui solventi, i conservanti e gli edulcoranti, sulle sostanze allergeniche, sugli organismi geneticamente modificati contenuti nei cibi e sull'igiene alimentare – in sostanza, tutti aspetti della *food law* – "sono" di competenza dell'Unione europea che, ex art. 38 TFUE, ha competenza sulla agricoltura, sulla pesca e sul commercio dei prodotti agricoli. Quindi, per la regola transitiva, la disciplina del commercio dei prodotti alimentari è disciplina dell'agricoltura nel momento della produzione e, quindi, nel rispetto del codice europeo della sicurezza alimentare, del codice europeo dello sviluppo rurale e del codice europeo dell'organizzazione unica di mercato che, come si è detto, presentano una preminenza di regole giuridiche piuttosto che di regole economiche. V. A. GERMANO', M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, p. 16.

¹³ Sulla PAC quale base giuridica per l'affermazione e lo sviluppo della competenza dell'Unione europea in materia alimentare si rinvia a L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011, p. 41 ss. e pp. 159-164; A. FUSARO, *La sicurezza alimentare alla luce della riforma della PAC: un processo ambizioso o una nuova frontiera per i consumatori europei?*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008, n. 6, pp. 388-394; F. GENCARELLI, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2010, n. 12, pp. 734-741; L. COSTATO, *La PAC e il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008, n. 12, pp. 751-756;

¹⁴ A. GERMANO', M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, op. cit., p. 15.

¹⁵ M. P. GENESIS, *La dialettica pubblico-privato nel sistema della sicurezza alimentare*, op.cit. p. 9.

¹⁶ Il problema si collegava, soprattutto, al fatto che ad alimenti aventi il medesimo nome, pur in lingue diverse (ad es. birra, pasta, aceto ecc.), corrispondevano ricette produttive differenti, sicché ogni Stato pretendeva che fosse la sua ricetta quella sulla quale fondare l'armonizzazione. V. L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2015, p. 176.

prescrivere le modalità di produzione e di uso degli alimenti¹⁷, nonché una serie di norme di divieto e di sanzioni anche penali¹⁸, dirette a reprimere la violazione delle regole di composizione e commercio degli alimenti poste a presidio della salute pubblica e della lealtà delle transazioni commerciali¹⁹.

L'esistenza di diverse normative nazionali in materia alimentare si risolveva in differenti condizioni di concorrenza per le imprese e in ostacoli agli scambi intracomunitari cosicché la Comunità intuì che procedere all' «armonizzazione di queste normative era divenuta una questione di vita o di morte per la Comunità»²⁰. Così nel 1969 il Consiglio adottò un programma per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi di derrate alimentari derivanti dalle disparità tra le molteplici normative nazionali²¹.

¹⁷ In riferimento all'ordinamento italiano, da più parti è stato sottolineato che la legislazione del settore richiede defatiganti ricerche, soltanto per tentare di rispondere a basilari quesiti circa la vigenza o meno di una norma. Basti ricordare che, secondo uno studio condotto alla fine degli anni Ottanta del secolo passato, risultavano all'epoca emanate, in tema di legislazione alimentare, più di 20.000 disposizioni contenute in oltre 700 leggi speciali, alcune risalenti ai primi anni del ventesimo secolo. V. F. ALBISINNI, *Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi*, in *rivista di diritto alimentare*, 1, 2007; ID., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2017, p. 1-2; A. VITALE, *Manuale di legislazione alimentare*, Milano, 2018, p. 1 ss.

¹⁸ Non a caso, molte pronunce delle Corti di giustizia in materia di composizione e denominazione degli alimenti sono scaturite in seguito a rinvii pregiudiziali effettuati nell'ambito di procedimenti penali: si ricordano, tra le altre, le sentenze 9 febbraio 1999, in C-383/97, *Van der Laan*, in *Racc.* p. 731, 5 dicembre 2000, in C-448/98, *Guimont*, in *Racc.* p. 10663, 14 luglio 1988, in C-90/86, *Zoni*, in *Racc.*, p. 4285, 17 marzo 1983, in C-94-82, *Kikvorsch*, in *Racc.* p. 947. Il diritto alimentare delle origini consisteva in un complesso di norme - essenzialmente di fonte nazionale - che proponevano divieti, sanzionati spesso penalmente. Oggi la predetta normativa è finalizzata soprattutto alla prevenzione nonché ad assicurare la libera e sicura circolazione dei prodotti alimentari. Sul punto v. L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 4; C. MAGLI, *Il danno da alimenti tra responsabilità del produttore e stile di vita del consumatore*, Padova, 2018.

¹⁹ Cfr. L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, op. cit., p. 176; L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 62; S. RIZZIOLI, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitarie*, op. cit., p. 24.

²⁰ «L'harmonisation de ces réglementations est donc une question de vie ou de mort pour la Communauté». L'espressione è di M. CEFEDE, *L'harmonisation des législations des produits alimentaires dans la C.E.E.*, in *R.M.C.*, 1959, p. 90.

²¹ 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, p. 5-7.

Nel corso degli anni, l'intervento della CEE si tradusse nell'adozione di una serie di misure volte a realizzare un primo ravvicinamento delle disposizioni alimentari nazionali. Sulla base dell'art. 100 TCEE (oggi art. 115 TFUE) vennero adottate una serie di direttive che ponevano regole "orizzontali" ovvero applicabili alla generalità degli alimenti (come ad esempio la Direttiva n. 62/2645/CEE relativa all'uso di coloranti nei prodotti alimentari e la direttiva n.64/54/CEE in tema di conservanti utilizzati nei prodotti destinati all'alimentazione umana²²).

A queste direttive seguirono interventi di armonizzazione di tipo "verticale" (per singoli prodotti) al fine di eliminare le disparità esistenti tra le normative nazionali relative a denominazione, varietà e caratteristiche di determinati alimenti (c. d. ricette)²³. In particolare, si trattava di diverse direttive dettagliate di ravvicinamento delle disposizioni alimentari nazionali in tema di composizione e requisiti di fabbricazione dei prodotti di cacao e cioccolato²⁴, del

²² F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, op. cit., p. 55.

²³ Cfr. S. RIZZOLI, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitarie*, op. cit., p. 26; L. SALVI, *Diritto alimentare e innovazione tecnologica nella regolazione dell'Unione europea. Profili di legittimità e accountability*, Napoli, 2017, p. 4.

²⁴ Direttiva 73/241/CEE del Consiglio, del 24 luglio 1973, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana.

miele²⁵, dei succhi di frutta²⁶, di marmellate, gelatine e confetture²⁷, del latte conservato²⁸, degli estratti di caffè e cicoria²⁹ (c.d. "europrodotti")³⁰.

Quest'ultima forma di intervento, però, ebbe scarso successo a causa delle difficoltà riscontrate dal Consiglio di raggiungere l'unanimità richiesta dall'art. 100 TCEE (oggi art. 115 TFUE) impedendo così il raggiungimento di una soluzione armonizzata per la maggioranza dei prodotti alimentari³¹.

È stato necessario attendere fino all'adozione dell'Atto unico europeo del 1986 per l'introduzione dell'art. 100 A TCEE (oggi art. 114 TFUE) che rappresentò la nuova base giuridica per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri aventi per oggetto l'istaurazione e il funzionamento del mercato interno, la quale prevedeva la votazione a maggioranza qualificata del Consiglio anziché l'unanimità (come previsto dall'art. 100 TCEE) consentendo l'adozione non solo di direttive ma anche di regolamenti e di decisioni.

Intanto - come è stato autorevolmente osservato³² - il problema trovò soluzioni alternative rispetto all'armonizzazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia che ha apportato un contributo importante al processo di

²⁵ Direttiva 74/409/CEE del Consiglio del 22 luglio 1974, relativa all'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri concernenti il miele.

²⁶ Direttiva 75/726/CEE del Consiglio, del 22 luglio 1974, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i succhi di frutta e taluni prodotti simili.

²⁷ Direttiva 79/693/CEE del Consiglio, del 24 luglio 1979, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti le confetture, gelatine e marmellate di frutta e la crema di marroni.

²⁸ Direttiva 76/118/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1975, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti taluni tipi di latte conservato parzialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana.

²⁹ Direttiva 77/436/CEE, del 27 giugno 1977, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di estratti di caffè e di estratti di cicoria.

³⁰ Cfr. S. RIZZOLI, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitarie*, op. cit., p. 27; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, op.cit., p.59 ss.

³¹ F. CAPPELLI, *Qualità e sicurezza dei prodotti agroalimentari nell'Unione europea*, in *Dir. com. sc. int.*, 2002, 4, p. 874; L. SALVI, *Diritto alimentare e innovazione tecnologica nella regolazione dell'UE*, op. cit., p. 80.

³² L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, op. cit. p. 176.

armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia alimentare con la sentenza *Dassonville*³³, in cui la Corte di giustizia affermò che «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari, va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizione quantitative agli scambi»³⁴ ed è vietata dall'art. 28 del Trattato (oggi art. 34 TFUE³⁵).

Nella sentenza *Cassis Dijon*³⁶ in cui si discuteva se fosse legittima o meno la restrizione all'importazione in Germania del liquore, denominato per l'appunto *Cassis Dijon*, dettata dalla legge tedesca che vietava la commercializzazione di liquori di frutta a bassa gradazione alcolica, la Corte di Giustizia ha affermato, in generale e per la prima volta il principio del mutuo riconoscimento in forza del quale «ogni prodotto legalmente fabbricato e posto in vendita in uno Stato membro deve essere, in linea di massima, ammesso sul mercato di ogni altro Stato membro», qualora sia «conforme alla normativa od ai procedimenti di fabbricazione legittimi e tradizionali del paese di esportazione, e commercializzato sul territorio di quest'ultimo»³⁷.

³³ Corte di giustizia, sentenza dell'11 luglio 1974, in causa 8/74, *Procureur de Roi c. Benoît e Gustave Dassonville*, in *Raccolta*, 1974, p. 837.

³⁴ Punto 5 della sentenza.

³⁵ Art. 34 TFUE: «Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

³⁶ Corte di giustizia, sentenza 20 febbraio 1979, in causa C-120/78, *Rewe Zentrale* (detta anche *Cassis Dijon*), in *Raccolta* 1979, p. 649. I commenti della dottrina alla sentenza sono molteplici; v., *ex multis*, L. COSTATO, *Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CEE*, in *Rivista di diritto agrario*, 1981, pp. 26-34, il quale intuisce che nell'adesione ad un orientamento così estensivo dell'applicazione delle regole relative alla libera circolazione delle merci, «la premessa di assai più gravi sconvolgimenti di mercato di molti prodotti, in cui la merce peggiore scaccerà la migliore». Si rinvia, inoltre, a G. SGARBANTI, *La sentenza Cassis Dijon e il principio del mutuo riconoscimento*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di L. Costato, Padova, 2003, p. 628; P. CLARIZIA, *Il mutuo riconoscimento e la differenziazione dei diritti nell'ordinamento europeo* in TORCHIA (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2010, p. 361 ss.

³⁷ Si sta citando testualmente la Comunicazione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, il 20 febbraio 1979, nella causa C-120/78, in GU C 256 del 03.10.1980, p. 2-3.

In questa occasione la Corte ha riconosciuto la competenza degli Stati membri, in assenza di misure di armonizzazione europee, di introdurre «norme tecniche» che disciplinano, in particolare, la composizione, la forma, la denominazione, la qualità, il condizionamento, l'etichettatura e in genere la presentazione degli alimenti precisando che le disparità tra le singole legislazioni nazionali causano ostacoli alla libera circolazione delle merci, ma questi ostacoli vanno accettati «qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere a esigenze imperative (...)» (punto 8 della motivazione) «e perseguano un obiettivo di interesse generale, di cui esse costituiscono la garanzia essenziale».

Tale obiettivo deve essere di natura tale da prevalere sull'esigenze della libera circolazione delle merci, che costituisce una delle regole fondamentali della Comunità»³⁸. L'art 30 TCE (oggi art 36 TFUE³⁹) dunque, individua i motivi che giustificano l'adozione da parte degli Stati membri di misure che ostacolano la libera circolazione delle merci in:

- moralità pubblica⁴⁰;
- ordine pubblico⁴¹;

³⁸ Così la Comunicazione della Commissione europea sulle conseguenze della sentenza *Cassis Dijon*, op. ult. cit., p. 2; A riguardo v. G. ALPA, A. CATRICALA', *Diritto dei consumatori*, Bologna, 2016, p. 58-60.

³⁹ Secondo l'art. 36 TFUE: «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali (...)». Sulla gestione giurisprudenziale dell'art. 36 TFUE (art. 30 TCE) V. L. COSTATO, *Troppo (o troppo poco?) Cassis de Dijon*, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 1998; A. JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 1992, p. 39; Con particolare riguardo all'evoluzione della giurisprudenza si veda, F. CAPPELLI, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 7, 1993 e ID., *La protezione giuridica dei prodotti agro-alimentari di qualità e tipici in Italia e nell'Unione europea*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2001, p. 177.

⁴⁰ La Corte di Giustizia ha ammesso restrizioni per motivi legati alla moralità pubblica di oggetti osceni o indecenti. V. Causa 121/85, *Conégate*, Racc. 1986, p. 1007.

⁴¹ La Corte di Giustizia interpreta molto rigorosamente il concetto di ordine pubblico per questo motivo è stato adottato molto raramente dagli Stati. Cfr. *Libera circolazione delle merci: guida all'applicazione delle disposizioni del Trattato che regolano la libera circolazione delle merci*, a cura della Direzione generale per le imprese e l'industria, Lussemburgo, in *politichecomunitarie.it*, 2010, p.28.

- sicurezza pubblica;
- tutela della salute e della vita delle persone e degli animali preservazione dei vegetali⁴²;
- protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale;
- tutela della proprietà industriale e commerciale;

Si tratta di motivi di interesse generale, non riconducibili a ragioni di natura economica⁴³ che non devono comunque costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

La Corte di Giustizia ha interpretato sempre restrittivamente l'art. 36 TFUE stabilendo che esso prevede giustificazioni tassative, non invocabili in presenza di direttive di armonizzazione e riconosciute solo se rispondenti ai criteri di necessità e di proporzionalità⁴⁴. Dunque, uno Stato non può in linea di principio, opporsi all'importazione sul suo territorio di una merce che circola liberamente nel paese in cui è stata prodotta e che sia conforme alla disciplina ivi vigente, salvo che non dimostri l'applicabilità delle eccezioni di cui all'art. 30 del TCE (oggi art. 36 TFUE) e quindi che la propria normativa più restrittiva risulti necessaria per rispondere a «esigenze imperative» che, per quanto riguarda il settore alimentare, attengono essenzialmente alla tutela della salute e alla difesa dei consumatori⁴⁵.

⁴² Questo motivo è quello più utilizzato dagli Stati che tentano di giustificare ostacoli alla libera circolazione delle merci. Bisogna ricordare, però, che questo motivo non potrà essere invocato se lo scopo realmente perseguito dal provvedimento nazionale è quello di proteggere il mercato interno. V. *Libera circolazione delle merci: guida all'applicazione delle disposizioni del Trattato che regolano la libera circolazione delle merci*, op., ult., cit., p. 28-33.

⁴³ V. sentenza 28.4.1998, *N. Decker*, causa C-120/95, in *Racc.*, I-1831.

⁴⁴ Sentenza della Corte di Giustizia del 10.1.1985, *Association des Centres Edouard Leclerc*, causa C-229/83, in *Racc.*, 1.

⁴⁵ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 65 ss.

È evidente che l'idea di base sulla quale si fonda il principio del mutuo riconoscimento è che le diverse regole e procedure nazionali in materia di produzione, controllo e commercio di alimenti siano sostanzialmente equivalenti: per questa ragione, ciascuno Stato deve accettare l'ingresso all'interno del proprio territorio, dei prodotti conformi agli *standards* normativi del Paese di provenienza⁴⁶.

In tale scenario, il principio mutuo riconoscimento, rappresentò un mezzo di rimozione degli ostacoli al commercio europeo alternativo all'armonizzazione delle legislazioni alimentari nazionali, che ha permesso di compiere enormi passi avanti verso la creazione di un mercato interno dei prodotti alimentari⁴⁷.

In dottrina⁴⁸ è stata evidenziata la maggiore complessità circa la valutazione dello spazio di operatività delle eccezioni di cui all'art. 30 TCE (art. 36 TFUE) che giustificano le restrizioni quantitative all'importazione ed alla commercializzazione sul versante della tutela del consumatore, nel caso in cui la disciplina nazionale:

- risponda ad un'esigenza assoluta ossia alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente, alla correttezza delle operazioni commerciali, alla difesa dei consumatori;
- sia proporzionata all'obbiettivo perseguito;

⁴⁶ «Con la garanzia del rispetto di alcuni requisiti essenziali, si dovrebbe approvare il principio generale che, se un prodotto è fabbricato e commercializzato legalmente in uno Stato membro, non c'è motivo per cui non debba essere venduto liberamente in tutta la Comunità. In realtà, gli obiettivi delle legislazioni nazionali, quali la protezione della salute e della vita umana, sono pressoché molto identici. Ne deriva che le norme ed i controlli stabiliti per raggiungere tali obiettivi, per quanto possano assumere forme diverse, arrivano essenzialmente allo stesso risultato, e dovrebbero quindi normalmente essere riconosciuti in tutti gli Stati membri, senza dimenticare la possibilità di cooperazione tra le autorità nazionali». V. Il Libro Bianco della Commissione del 24 giugno 1985, documento COM (85) 310 def., paragrafi 58 e 59.

⁴⁷ S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2018, p. 36.

⁴⁸ ID., *op. ult. cit.* p. 36.

- costituisca il mezzo più idoneo per raggiungere tale obiettivo⁴⁹.

Tuttavia, come è stato efficacemente osservato⁵⁰, l'esperienza ha dimostrato che la creazione del mercato interno e la libera circolazione delle merci non poteva essere affidata esclusivamente ad un principio di fonte giurisprudenziale in quanto presupporrebbe l'istaurazione di un processo, la pronuncia di un giudice e l'attesa di lunghi tempi processuali.

In secondo luogo, essendo l'uniformazione delle regole fondamentali tra gli Stati un'esigenza propria del settore alimentare, si è venuto a creare un elevato contenzioso dinanzi alla Corte di Giustizia⁵¹ relativo a misure nazionali accusate di ostacolare ingiustificatamente la circolazione dei prodotti alimentari⁵². Per questi motivi nel corso degli anni Ottanta l'Unione europea decise di adottare una differente strategia di regolazione del settore alimentare affiancando alla c.d. «integrazione negativa» fondata sui divieti di restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni di merci nonché di misure di effetto ad esse equivalenti contenuti agli artt. 34-35 TFUE e sull'applicazione del principio giurisprudenziale del mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali basato sugli artt. 28-30 TFUE (34-36 TFUE), la c.d. «integrazione positiva» fondata sul

⁴⁹ A proposito dell'applicazione di disposizioni nazionali che prevedono una tolleranza zero relativamente alla presenza di *Listeria monocytogenes* nei prodotti ittici affumicati, cfr. Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza 24 ottobre 2002, causa C-121/00, *Hahn*, in *Racc.*, 2000, I-9193, che, in mancanza di un'armonizzazione esaustiva in materia di valori limite per la lotta alla contaminazione dei prodotti ittici non conservati chimicamente, riconosce agli Stati membri il potere di stabilire il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute «tenendo conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, in particolare dei lavori dei comitati scientifici comunitari, nonché alla luce delle abitudini alimentari dello Stato membro interessato».

⁵⁰ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 66.

⁵¹ Una rassegna in proposito è offerta da F. CAPPELLI, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, op. cit., pp. 7 ss.

⁵² Cfr. L. COSTATO, S. BOLOGNINI, Note introduttive, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, op. cit. p. 115; L. COSTATO, *Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento 178/2002 come regola e programma*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2003, 3, p. 290 ss.

ravvicinamento delle legislazioni nazionali consistente nella emanazione da parte del legislatore europeo di normative alimentari attraverso direttive e regolamenti⁵³.

⁵³ Cfr. L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 67; L. SALVI, *Diritto alimentare e innovazione tecnologica nella regolazione dell'UE*, op. cit., p. 81.