

Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*

Luigi Russo

1.- Le relazioni tra agricoltura e alimentazione

Il semplice rilievo secondo cui la gran parte dei prodotti agricoli è destinata all'alimentazione spiega le forti interrelazioni tra il diritto agrario (e, dunque, il diritto dell'agricoltura) ed il diritto alimentare (e, dunque, il diritto della produzione e della commercializzazione degli alimenti).

Con riferimento ai prodotti agricoli destinati all'alimentazione umana la fase della produzione agricola rappresenta, quindi, una fase necessaria del processo produttivo occorrente per l'ottenimento di un alimento.

Di conseguenza, appare evidente come le regole dell'agricoltura, destinate ai produttori agricoli, non possano, in certa misura, non riverberarsi anche su imprese non agricole, ma alimentari, ovvero su quelle imprese che, pur non essendo dedite all'attività di produzione primaria, intervengono nel processo produttivo degli alimenti, provvedendo alla trasformazione o alla distribuzione dei prodotti agricoli.

Il rapporto tra i due settori è, tuttavia, biunivoco, tanto che è vero anche il contrario, così che le imprese agricole vengono – anch'esse, in certa misura – a subire l'influenza delle regole dettate per le imprese alimentari.

Peraltro, l'influenza del diritto agrario sulle imprese alimentari può dirsi storicamente antecedente al suo opposto, ovvero all'influenza spiegata sulle imprese agricole delle norme dettate in tema di alimenti, non foss'altro perché queste ultime solo da poco hanno assunto il rango di un sistema, pur se solo abbozzato, retto da principi propri, e dotato di una propria coerenza interna.

Ciò premesso, occorre prendere le mosse dall'esame della normativa agraria destinata ad incidere anche sugli ulteriori anelli della filiera produttiva degli alimenti, passando successivamente ad analizzare, sempre nei limiti imposti alla presente trattazione, quei profili che concernono l'attività primaria in via discendente e non già ascendente, ovvero la disciplina che coinvolge gli agricoltori quale conseguenza del

(*) Il presente lavoro è destinato, in lingua inglese, e con alcune modifiche e integrazioni, al volume *European Food Law*, dir. da L. Costato e F. Albisinni, Cedam, in corso di pubbl.

fatto che essi realizzano la prima fase della filiera alimentare ovvero ottengono prodotti alimentari tal quali.

2.- La fase ascendente: dal diritto agrario al diritto alimentare

L'attività agricola, invero, è destinataria di un trattamento giuridico «speciale» sin dagli inizi del funzionamento di quella che un tempo era la CEE, conformemente alle previsioni di cui agli articoli da 38 a 44 del trattato istitutivo della Comunità (di seguito, TCE). Com'è noto, in materia agricola gli estensori del trattato hanno previsto una vera e propria politica comune, caratterizzata da ampi poteri di intervento in capo alla Comunità e comportante, correlativamente, una corrispondente perdita di potere decisionale in capo agli Stati membri. Nel volgere di pochi anni la PAC (ovvero la politica agricola comune) è risultata la più importante e la più invasiva politica a disposizione della Comunità, tale da impegnare – nel periodo «dorato» di massimo interventismo - anche oltre la metà delle risorse complessive a sua disposizione.

Già la individuazione del campo di operatività della PAC rendeva evidenti gli stretti rapporti con le imprese alimentari: si pensi, infatti, alla disposizione dell'art. 38 TCE, rimasta sul punto immutata anche dopo le svariate modifiche del trattato, la quale, dopo aver definito i prodotti agricoli come i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, nonché quelli di prima trasformazione, ha, al par. 3, precisato che gli articoli da 39 a 44 del trattato si applicano ai soli prodotti agricoli elencati nell'allegato II (ora allegato I) al trattato stesso. E', al riguardo, noto che nell'elenco dell'allegato sono ricompresi non solo prodotti agricoli, ma anche prodotti alimentari assoggettati a trasformazioni ulteriori rispetto alla «prima» indicata nella definizione, come lo zucchero o le farine. Così che la normativa attuativa della PAC ben poteva - e può tuttora - riguardare anche imprese non agricole ma industriali, caratterizzate dal fatto di produrre prodotti alimentari inclusi nell'elenco dell'allegato¹.

Tra la disciplina caratterizzante l'intervento nel settore agricolo, non può non ricordarsi – quanto meno fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona – quella relativa al procedimento di adozione degli atti normativi agrari, di cui all'art. 37 TCE (ora divenuto art. 43 TFUE), che prevedeva, quale meccanismo decisionale per l'adozione di atti agrari, la proposta della Commissione, il parere del Parlamento europeo e, infine, la decisione a maggioranza qualificata del Consiglio. Tale peculiare procedimento aveva ad oggetto tutti gli interventi della Comunità collegati all'attuazione della PAC, in entrambi i suoi pilastri, così che gli atti relativi ben potevano avere come destinatari

⁽¹⁾ E tali da rientrare, ora, alla luce di quanto previsto dal reg. CE n. 178/02 – su cui v. *infra*, nel testo – nella definizione di «imprese alimentari».

imprese alimentari piuttosto che agricole, laddove i beni da questi prodotti fossero ricompresi nell'allegato al trattato.

Oggi la specificità del procedimento di adozione degli atti è grandemente scemata, a seguito della previsione, conseguente all'approvazione del trattato di Lisbona, secondo cui anche in ambito agrario l'adozione dei principali atti normativi deve avvenire secondo la procedura legislativa ordinaria, e, dunque, con il concorso paritetico del Consiglio e del Parlamento. Residua, invero, un trattamento speciale, laddove l'art. 43, par. 3, prevede che il Consiglio mantenga propri poteri decisionali, su proposta della Commissione, in materia di fissazione dei prezzi, prelievi, aiuti, limitazioni quantitative, fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca; anche se, occorre rilevare, non è ancora ben chiaro il significato da attribuire a tale previsione normativa.

Anche le finalità della PAC, delineate in quello che oggi è l'art. 39 TFUE (e, in precedenza, nell'art. 33 TCE) sono per lungo tempo risultate – nel guidare l'operato delle istituzioni - dominanti nei confronti delle istanze di sicurezza alimentare, essendo ritenute, queste ultime, quali parte integrante delle finalità della prima. Sul punto, va ricordato quanto statuito dalla Corte di Giustizia con la sentenza 13 novembre 1990, in causa C-331/88, *Fedesa*, con cui si è avallata l'adozione di una direttiva, con cui si vietava l'utilizzo di cinque ormoni a scopo di ingrasso di animali allevati², sulla base del solo procedimento agrario; a seguito di tale decisione giurisprudenziale gli atti normativi comunitari che pur interessavano anche profili di sicurezza alimentare hanno continuato ad essere adottati con la sola procedura agraria e non anche con quella relativa al ravvicinamento delle legislazioni³. Tale orientamento è stato ribadito anche con riguardo ad una fattispecie collocata subito prima della sottoscrizione del trattato di Amsterdam che, entrato in vigore il 1° maggio 1999, era stato sottoscritto il 2 ottobre 1997: il caso oggetto di controversia era rappresentato dall'adozione del reg. CE n. 820/97 sulla etichettatura della carne bovina in forza della sola procedura agraria. Il regolamento è stato impugnato dalla Commissione la quale deduceva che la corretta base giuridica avrebbe dovuto essere l'allora art. 100A del trattato (poi divenuto art. 95) e, dunque, con la procedura di codecisione, ovvero, in subordine, sugli artt. 43 e 100A⁴. La Corte di Giustizia, dopo aver affermato che l'esame circa la correttezza della base giuridica deve essere affrontato sulla scorta della normativa vigente al

⁽²⁾ Si tratta della direttiva n. 88/146/CEE del Consiglio del 7 marzo 1988.

⁽³⁾ Sul punto, v. Rizzoli, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitarie*, Roma, 2008, 27 ss.

⁽⁴⁾ Con il medesimo risultato dell'applicazione della sola procedura più complessa, ovvero quella di codecisione.

momento dell'adozione dell'atto impugnato ha, tuttavia (disattendendo le conclusioni dell'avvocato generale Saggio⁵), respinto il ricorso ribadendo la propria consolidata giurisprudenza, rilevando che il regolamento aveva ad oggetto un prodotto agricolo incluso nell'allegato I al trattato e che lo scopo principale del regolamento – con cui sono state introdotte disposizioni in tema di identificazione, etichettatura e rintracciabilità delle carni bovine - era da individuarsi nella volontà di ristabilire la fiducia dei consumatori nella carne bovina, il cui mercato era risultato assai provato dalle vicende della mucca pazza, e quindi, in ultima analisi, nella volontà di raggiungere l'obiettivo primario della stabilizzazione del mercato in oggetto, ovvero uno degli obiettivi della PAC, ai sensi dell'allora vigente art. 39 TCE. La Corte non ha negato che il regolamento prevedesse anche obiettivi di tutela della salute, ma ha rilevato che «il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune non può prescindere da esigenze di interesse generale quali al tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali» (punto 48), così che questi ultimi devono, in buona sostanza, ritenersi assorbiti dalla capacità attrattiva propria della procedura agraria, tale da ricomprendere in essa «qualsiasi normativa attinente alla produzione ed alla messa in commercio dei prodotti agricoli elencati nell'allegato II del trattato che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del trattato» (punto 47)⁶.

Come opportunamente già rilevato in dottrina⁷, tale orientamento è venuto meno a seguito di importanti novità: quali, da un lato, la stipula – all'interno degli accordi istitutivi della WTO - dell'accordo SPS⁸, che imponeva agli Stati aderenti di tener

⁵) Secondo cui nel reg. 820/97 erano ravvisabili due finalità aventi pari "peso" (stabilizzazione dei mercati ma anche tutela dei consumatori), tali da imporre l'adozione dell'atto mediante il ricorso congiunto tanto all'art. 37 quanto all'art. 95 del trattato.

⁶) Mette conto rilevare, anticipando quanto si dirà subito dopo nel testo, che il reg. 820/97 è stato abrogato dal reg. CE n. 1760/2000, avente lo stesso oggetto del primo, il quale, tuttavia, è stato adottato in base agli artt. 37 e 152, par. 4, lett. B) TCE, così che in dottrina è stato osservato che «il nuovo reg. (CE) n. 1760/00 si prospetta quale atto esemplare del nuovo approccio in tema di legislazione alimentare, associando all'art. 37 CE il "nuovo" art. 152, par. 4, lett. b)»: così Rizzioli, *op. cit.*, 58.

⁷) V. ancora Rizzioli, *op. cit.*, 35 ss.

⁸) Ovvero l'Accordo sanitario e fitosanitario (SPS); il preambolo all'Accordo afferma che i Membri sono «desiderosi di promuovere l'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie armonizzate (...) sulla base di norme, direttive e raccomandazioni internazionali elaborate dai competenti organismi internazionali, tra cui la Commissione del Codex Alimentarius e l'Ufficio internazionale delle epizoozie e delle competenti organizzazioni regionali e internazionali operanti nel quadro della Convenzione internazionale per la difesa dei vegetali, senza imporre ai Membri di modificare il livello di protezione della vita o della salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali da essi ritenuto appropriato», ma anche che i Membri auspicano «l'istituzione di un quadro multilaterale di regole e norme intese a orientare

necessariamente conto degli aspetti di valutazione del rischio: i quali, dunque, non potevano più essere subordinati ad istanze propriamente e prettamente agraristiche, e, dall'altro, la stipula del Trattato di Amsterdam, con cui – a seguito delle vicende della mucca pazza - si è introdotto l'art. 152 TCE e con esso la procedura di codecisione, in deroga a quanto statuito dall'art. 37, per gli atti normativi in materia veterinaria e fitosanitaria che hanno come obiettivo primario la tutela della salute.

Solo negli anni '90, dunque, la tutela della sicurezza alimentare ha assunto una propria dignità dal punto di vista giuridico, sottraendo alle regole agrarie quegli atti volti primariamente al suo perseguimento. Al contrario, anzi, a far tempo dalla stipula del trattato di Amsterdam, gli obiettivi di un elevato livello di tutela della salute umana e le esigenze di protezione dei consumatori sono considerati, seppure in maniera tenue, di carattere trasversale, posto che nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione occorre «tenere conto» del primo (così ora l'art. 9 TFUE) e «prendere in considerazione» le seconde (cfr. l'attuale art. 12 TFUE).

Oggi, come si è già rilevato, a seguito di Lisbona la materia agraria non ha più una propria procedura *ad hoc* per l'adozione degli atti, essendo confluita nel più vasto ambito di efficacia della c.d. procedura legislativa ordinaria, la quale rappresenta ora la regola anche per l'adozione di atti agrari; vero è che l'art. 43 TFUE delinea, come detto, una procedura speciale, con competenze per l'adozione degli atti in capo al solo Consiglio (e con l'esclusione, quindi, del Parlamento europeo); tuttavia, l'elencazione tassativa del campo di azione sembra non aver nulla a che vedere con il diritto alimentare, essendo relativa a tematiche e ad argomenti strettamente agraristici.

Tra le disposizioni agrarie del trattato rilevanti anche per le imprese alimentari, sempre in considerazione dell'inclusione nell'allegato I al TFUE di taluni prodotti alimentari conseguenti ad un procedimento di trasformazione della materia prima agricola, merita di essere evidenziata la speciale disciplina in tema di concorrenza: viene in considerazione, al riguardo, la norma autorizzativa di cui all'odierno art. 42 TFUE, secondo cui il Parlamento ed il Consiglio possono decidere se e in che misura applicare al settore della produzione e del commercio dei prodotti agricoli - di cui all'elenco dell'allegato I - la disciplina del trattato stesso a tutela della concorrenza e, dunque, degli artt. da 101 a 109 TFUE. Ancora una volta, la presenza nell'allegato I di prodotti alimentari fa sì che la previsione dell'art. 42 TFUE – norma avente pari ordinazione gerarchica a quelle del Capo I del Titolo VII del TFUE, dedicato alle regole di concorrenza – possa estendere i suoi effetti anche su imprese non agricole ma

l'elaborazione, l'adozione e l'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie onde minimizzarne gli effetti negativi sui commerci». Trattandosi di un Accordo facente parte di un sistema creato per sviluppare i commerci, esso considera importante garantire la salute dell'uomo, degli animali e delle piante, ma anche che questi argomenti non servano ad ostacolare pretestuosamente i commerci.

alimentari. La normativa di rango secondario approvata in attuazione della previsione della ricordata norma del trattato, a dire il vero, contiene una deroga limitata rispetto a quanto statuito dagli artt. 101 ss. TFUE; in particolare, nessuna deroga è ravvisabile al divieto di abuso di posizione dominante, di cui all'art. 102 TFUE, mentre il divieto di intese lesive della concorrenza viene dichiarato inapplicabile, nella sostanza, alla sola ipotesi di accordi conclusi tra imprenditori agricoli, in presenza, peraltro, di determinate ulteriori limitazioni che qui non rilevano⁹. Così dispongono, infatti, gli art. 2, reg. CE n. 1184/06¹⁰, per i prodotti non assoggettati all'OCM unica, e l'art. 176, reg. CE n. 1234/07 (che riprende, quasi alla lettera, quanto disposto dall'art. 2, reg. n. 1184/06) per i prodotti rientranti all'interno del suo ambito di applicazione¹¹: in forza delle ricordate disposizioni, l'art. 81 del trattato (ora art. 101 TFUE) tendenzialmente non si applica «agli accordi, decisioni e pratiche di imprenditori agricoli, di associazioni di imprenditori agricoli o di associazioni di dette associazioni appartenenti ad un unico Stato membro»: come da tempo rilevato in dottrina¹², più che dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia¹³, tale eccezione¹⁴ opera non per tutti i produttori dei prodotti di cui all'allegato I ma solo per gli accordi posti in essere dagli agricoltori in senso stretto:

⁽⁹⁾ La norma, in verità, dispone la non applicazione del divieto anche ad altre due tipologie di accordi le quali, tuttavia, risultano o non attuali (è il caso degli accordi realizzati all'interno di un'organizzazione nazionale di mercato), o, sulla scorta della rigida interpretazione giurisprudenziale sino ad ora effettuata, impraticabili (è il caso degli accordi che risultino necessari al conseguimento degli obiettivi di cui, ora, all'art. 39 TFUE).

⁽¹⁰⁾ E, prima ancora, dall'art. 2 del previgente reg. CEE n. 26/62.

⁽¹¹⁾ In dottrina, v. Jannarelli, *sub artt. 175-179*, in *Il regolamento unico sull'organizzazione comune dei mercati*, *Commentario al reg. CE n. 1234/2007*, a cura di Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2007,, 181 ss.

⁽¹²⁾ Cfr. Sgarbanti, *Mercato agricolo*, in *Digesto*, IV ed., *Disc. priv., sez. comm.*, IX, Torino, 445; *Le fonti del diritto agrario*, I, *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, 299 s.; Jannarelli, *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 416 ss., spec. 432 s., secondo cui è l'intero regolamento n. 26/62 riferibile ai soli prodotti agricoli di quello che all'epoca era l'allegato II al trattato.

⁽¹³⁾ Per la quale non è in ogni caso revocabile in dubbio che l'ambito di applicazione del reg. 26/62 sia comunque limitato ai soli produttori o commercianti di prodotti inclusi nell'allegato al trattato (ora allegato I al TFUE): cfr. Corte Giust. 25 marzo 1981, in causa 61/80, *Coöperatieve Stremsel/Commissione*; 30 gennaio 1985, in causa 123/83, *Bureau national interprofessionale du cognac*.

⁽¹⁴⁾ La quale (v. Corte Giust. 12 dicembre 1995, in cause riunite C-319/93, 40 e 224/94, *Dijkstra*) si somma alle altre contemplate nel medesimo art. 2: per un sommario esame della disciplina sia consentito il rinvio a Russo, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di Pocar, *sub art. 36*.

e dunque, per utilizzare il linguaggio dei regolamenti sopra esaminati, per i soli «produttori agricoli primari» e non anche per i commercianti od i trasformatori di prodotti agricoli.

Una soluzione diversa è stata, inoltre, adottata per la disciplina in tema di aiuti di Stato, rientrando anch'essa, infatti, all'interno dell'ombrello protettivo offerto dall'art. 42 TFUE. Il micro ordinamento degli aiuti di Stato ha, da un lato, elaborato una propria definizione di prodotto agricolo, escludendo da tale ambito definitorio i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, destinatari di una normativa *ad hoc*: così che gli aiuti statali alle imprese operanti nel settore della pesca o dell'acquacoltura, in considerazione della loro specificità, vengono disciplinati da atti normativi del tutto autonomi, ed operanti anche in questo caso su un doppio binario, ovvero tanto sul versante della politica comune della pesca, quanto su quello, di carattere generale, collegato all'attuazione della disciplina generale di cui agli artt. 107 ss. TFUE. Se i prodotti della pesca e dell'acquacoltura sono a questi fini esclusi dalla definizione di prodotto agricolo, usufruendo di una regolamentazione specifica, mette conto, però, rilevare che - ai limitati fini della normativa *de qua* - la definizione di prodotto agricolo usufruisce, talora¹⁵, di una singolare estensione rispetto all'elenco di cui all'allegato I, comprendendo non solo i prodotti di cui all'allegato I al TFUE (ma con l'esclusione, come rilevato, di quelli della pesca), ma anche tutti i sugheri di cui ai codici NC 4502, 4503 E 4504 (mentre nell'allegato I ve ne sono ricompresi solo alcuni) nonché i prodotti di imitazione o di sostituzione del latte e dei prodotti lattiero-caseari; gli stessi Orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo¹⁶ utilizzano questa definizione ai fini della delimitazione del comparto, così che anche gli aiuti alle imprese attive nella produzione di quei prodotti saranno valutati secondo gli Orientamenti «agricoli».

La deroga micro ordinamentale non si limita, peraltro, alla definizione di ciò che deve intendersi per «prodotto agricolo», dal momento che i regolamenti di esenzione di cui sopra e il regolamento sui c.d. aiuti *de minimis* nel settore agricolo non risultano applicabili a quegli imprenditori che sono dediti alla commercializzazione o alla

⁽¹⁵⁾ Tale soluzione non è generalizzata, ritrovandosi nei regolamenti di esenzione per gli aiuti alle PMI agricole (reg. CE n. 1857/06) e nel regolamento generale di esenzione (reg. CE n. 800/08), ma non anche nel regolamento volto ad individuare i limiti propri degli aiuti *de minimis* in agricoltura (reg. CE n. 1535/07), in cui la definizione di prodotto agricolo risulta più ristretta, venendo a coincidere con quella dell'allegato I, con la sola eccezione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (per i quali opera, infatti, una specifica disciplina *de minimis*).

⁽¹⁶⁾ Gli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (2006/C 319/01), sono stati pubblicati in GUUE C 319 del 27 dicembre 2006. Essi si applicano agli aiuti relativi al settore della produzione, trasformazione, commercializzazione di prodotti agricoli, con esclusione di quelli della pesca e dell'acquacoltura, oggetto di specifici Orientamenti della Commissione.

trasformazione di prodotti agricoli: ciò che rileva ai fini dell'applicazione della speciale disciplina dettata per il settore è, dunque, non solo l'ottenimento di un prodotto che sia qualificabile come agricolo ai sensi delle speciali definizioni ivi contenute, ma anche l'assenza di una attività diversa dalla mera produzione (e dalla prima vendita) di quel prodotto. Così la «commercializzazione» di un prodotto agricolo, o l'ottenimento di un siffatto prodotto ma a seguito di un procedimento di manipolazione o di trasformazione, determina l'esclusione della relativa impresa dal novero delle imprese agricole ai sensi e per gli effetti dell'applicazione della normativa di esenzione per gli aiuti statali al settore agricolo e di quella sugli aiuti *de minimis* in agricoltura¹⁷.

Le differenziazione disciplinare ha comportato, inoltre, la predisposizione di specifiche definizioni di ciò che deve intendersi per «commercializzazione» e per «trasformazione» di prodotti agricoli, onde evitare dubbi interpretativi sulla individuazione della normativa concretamente applicabile alle relative imprese.

L'inserimento tra i prodotti agricoli di cui all'allegato I al trattato anche di prodotti alimentari frutto di un'attività di trasformazione sostanziale incide anche sulla disciplina delle organizzazioni interprofessionali, ovvero di quelle organizzazioni che associano al loro interno tanto i produttori agricoli quanto gli imprenditori dei settori della trasformazione e della commercializzazione. Esse, essendo composte anche di soggetti che agricoltori non sono, non possono quindi beneficiare dell'esenzione disposta dall'art. 2 del reg. n. 1184/06 e dell'art. 176, reg. CE n. 1234/07, relativa alle sole decisioni di associazioni di agricoltori. Al tempo stesso, però, detti organismi interprofessionali possono, se e in quanto essi abbiano ad oggetto la filiera di prodotti inclusi nell'allegato I al trattato, usufruire, alla pari delle organizzazioni dei produttori, dell'«ombrello» offerto dall'art. 42 TFUE¹⁸. Per questa via, si può giungere alla conclusione che i regolamenti comunitari che prevedono le organizzazioni interprofessionali, ne disciplinano l'attività e dispongono, con riferimento a questa, la non applicazione della normativa generale a tutela della concorrenza (e segnatamente, ora, dell'art. 101, par. 1, TFUE), in tanto sono da considerarsi legittimi in quanto costituiscano una applicazione di quanto disposto dall'art. 42 TFUE: ovvero,

⁽¹⁷⁾ Mette conto osservare che analogo scorporo delle attività di commercializzazione e di trasformazione non si rinviene, invece, nel regolamento sugli aiuti *de minimis* nel settore della pesca, il cui regime è destinato ad applicarsi indistintamente ai produttori primari (e, dunque, ai pescatori o agli allevatori di pesce) e ai trasformatori o distributori.

⁽¹⁸⁾ Per consolidata interpretazione della Corte di Giustizia, infatti, i prodotti agricoli cui fa riferimento l'articolo 42 sono tutti e solo i prodotti inseriti nell'allegato I al trattato.

una determinazione del Consiglio e del Parlamento volta a stabilire se e in che misura applicare la disciplina del trattato in tema di tutela della concorrenza¹⁹.

Conseguentemente, attesa la loro natura intrinsecamente anticoncorrenziale, coinvolgendo in un unico organismo imprenditori appartenenti ai diversi momenti della medesima filiera, le organizzazioni in discorso possono ritenersi lecitamente costituibili solo se relative a prodotti facenti parte dell'allegato I. In caso contrario (e, dunque, per i prodotti non inseriti nell'allegato I), non sembrano possibili deroghe alla disciplina di cui agli artt. 101 ss. TFUE, stante l'inapplicabilità, a monte, dell'art. 42 TFUE²⁰.

Di origine agraria, ma con inevitabili riflessi anche nel settore alimentare, vanno, infine, annoverate le discipline concernenti le produzioni a denominazione di origine qualificata e le produzioni biologiche.

Ed infatti, tanto il reg. CE n. 510/06, relativo alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche, quanto il reg. CE n. 509/06, relativo alle specialità tradizionali garantite, sono stati adottati con la sola procedura ex art. 37 TCE. Tuttavia, l'ambito di applicazione dei regolamenti in oggetto è sicuramente diverso da quello desumibile dall'elenco dei prodotti agricoli di cui all'allegato I al trattato: il reg. 510/06 si applica, infatti, non solo ai prodotti agricoli a destinazione alimentare di cui all'allegato I al trattato, ma anche ai prodotti alimentari non agrari in quanto non inclusi nell'allegato I al trattato, e agli ulteriori prodotti agricoli (rispetto a quelli dell'allegato I al trattato) indicati rispettivamente negli allegati I e II al regolamento stesso. Simili considerazioni possono essere svolte per quanto disposto dal reg. 509/06, applicabile non solo ai prodotti agricoli a destinazione alimentare di cui all'allegato I al trattato, ma anche ai prodotti alimentari indicati nell'allegato I al regolamento.

La normativa di cui ai regolamenti 509 e 510/06 rileva tanto per i produttori agricoli la cui attività è volta alla produzione di prodotti agricoli non trasformati che – essendo di per sé alimenti – possono fregiarsi di una delle denominazioni in oggetto, quanto per

⁽¹⁹⁾ Cfr. ad. es., l'art. 14, reg. n. 104/2000, del Consiglio, relativo all'O.C.M. nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, il quale dispone che l'art. 81, par. 1, del trattato non si applica, in linea di principio, agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate delle organizzazioni interprofessionali riconosciute «in deroga all'articolo 1 del regolamento n. 26», ovvero il reg. CEE n. 26/62, all'epoca vigente; in termini del tutto simili (di deroga all'art. 81 TCE, ora art. 101 TFUE) si esprimono anche gli artt. 176 bis e 177, reg. n. 1234/07, del Consiglio, relativo all'O.C.M. unica, rispettivamente per le organizzazioni interprofessionali riconosciute nel settore ortofrutticolo e nel settore del tabacco. Si osservi che il tabacco, i prodotti ortofrutticoli e i prodotti della pesca e dell'acquacoltura sono beni inclusi nell'allegato I.

⁽²⁰⁾ Sul punto, cfr. le ampie riflessioni di Jannarelli, *La concorrenza nel sistema agro-alimentare e la globalizzazione dei mercati*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2000, 433 ss.; Id., *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 416 ss.

coloro la cui produzione si caratterizza per il fatto di rientrare all'interno della filiera produttiva di un alimento che si fregia di una DOP o di una IGP. In entrambi i casi, i produttori primari saranno tenuti al rispetto dei rispettivi disciplinari produttivi e assoggettati ai relativi controlli, a fronte dei benefici economici che conseguono all'attribuzione di una denominazione qualificata o all'inserimento nella filiera produttiva di un prodotto che beneficia del marchio di qualità, dal momento che la normativa in esame opera su base volontaria e non cogente, così che la sua applicazione è pur sempre conseguenza di una libera scelta dell'imprenditore.

Mutatis mutandis, analogamente è da dirsi per i produttori agricoli che producono beni utilizzando per la fase produttiva le prescrizioni della disciplina dell'agricoltura biologica, regolamentata dal reg. CE n. 834/07 (approvato ex art. 37 TCE), la quale comporta l'assoggettamento del produttore a determinati vincoli, e ai relativi controlli, in conseguenza di una libera scelta imprenditoriale.

Relativamente alle discipline ora ricordate, si rinvia comunque, per più ampi approfondimenti, ai capitoli del presente volume a ciò dedicati.

3.- (segue): e quella discendente: dal diritto alimentare al diritto agrario.

Quanto alla ricaduta sul settore agricolo della disciplina concernente la produzione e la circolazione degli alimenti, può anticiparsi che la consacrazione giuridica di tale rapporto «discendente», prima oggetto sostanzialmente solo di uno stretto collegamento economico, si ha con l'intervento del reg. CE n. 178/2002, con cui si stabiliscono, tra l'altro, in attuazione del «Libro bianco sulla sicurezza alimentare» (COM (1999) 719 definitivo del 12 gennaio 2000), i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare.

La novità apportata dal citato regolamento è data dall'introduzione del concetto di «impresa alimentare», come definita al n. 2) dell'art. 3 del reg. 178/02, quale figura trasversale comprensiva anche delle imprese agricole quali soggetti di una fase necessaria – quella produttiva delle materie prime – della filiera alimentare²¹.

Ed invero, secondo la definizione contenuta nel n. 17 dell'art. 3 del reg. 178/2002, sono di «produzione primaria tutte le fasi della produzione, dell'allevamento e della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione

(²¹) E' «impresa alimentare ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti». Si tratta, dunque, di una struttura operativa che fa capo a soggetti che possono essere non imprenditori, includendosi anche attività «senza fini di lucro»; la norma, in realtà è pensata soprattutto per le imprese, ma il riferimento a possibilità attività senza fini di lucro ha lo scopo di non consentire a chicchessia di sottrarsi alle regole del diritto alimentare.

zootecnica precedente la macellazione e compresa la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici»: le fasi di produzione agricola anteriori al raccolto, alla mungitura e alla produzione zootecnica sono considerate in maniera specifica, unitamente alla pesca, alla caccia e alla raccolta dei prodotti spontanei, poiché fino al compimento delle fasi ora descritte il prodotto non è ancora commestibile o materia prima effettivamente utilizzabile per produrre cibi. Al tempo stesso, gli alimenti trasformati in tanto possono esistere in quanto, a monte, vi sia stata l'attività di produzione delle relative materie prime, la quale viene dunque ad intersecarsi strettamente con la successiva attività di preparazione degli alimenti.

Ovviamente questo non significa che in precedenza mancassero obblighi igienico sanitari a carico dell'imprenditore agricolo, ma solo che adesso questi sono ora più complessi e sistematici.

Ed infatti, in conseguenza di ciò si sono assoggettati i produttori agricoli a regole nuove per il settore, in parte già previste per le imprese di trasformazione e di commercializzazione di prodotti alimentari. Si pensi, al riguardo, a quanto previsto dall'art. 4, reg. 178/02, ossia dal primo articolo del Capo II (dedicato alla Legislazione alimentare generale), il quale stabilisce che le norme del Capo II si applicano anche a tutte le fasi della produzione di alimenti, ivi compresa l'attività primaria.

A sua volta il Capo II del regolamento comprende gli articoli da 4 a 21; tra essi, meritano di essere ricordati in questa sede innanzitutto l'art. 5, il quale delinea gli obiettivi generali della legislazione alimentare (almeno uno è sempre da perseguire): le previsioni di tale disposizione vanno quindi ad intersecarsi con gli obiettivi della PAC di cui all'art. 39 TFUE, pur se – occorre notare – l'art. 5 è contenuto in un atto regolamentare, ed è dunque, contrariamente all'art. 39 TFUE, una norma di rango secondario. Gli articoli 17 e 19 contengono una enunciazione di obblighi gravanti su tutti gli operatori del settore alimentare (oltre che di quello dei mangimi): in particolare, nell'art. 17 si stabilisce tanto un principio di autoresponsabilità in capo agli operatori, quanto un obbligo di controllo statale, in cui viene fatto espresso riferimento anche alla fase della produzione primaria e, dunque, ad un momento in cui non si è ancora in presenza di alimenti ma si è, piuttosto, ancora nel processo di loro formazione, ovvero di formazione di materie prime destinate alla trasformazione. Stante l'ampiezza dei suoi destinatari l'art. 19 prevede, inoltre, obblighi di ritiro dal mercato degli alimenti anche in capo al produttore di essi; così che se l'alimento è un prodotto primario consumato senza ulteriori trasformazioni, gli obblighi di ritiro – che sorgono in caso anche solo di dubbio sulla sua non conformità ai requisiti di sicurezza, incombono anche sul produttore primario. La fase della produzione primaria è, inoltre, espressamente contemplata (dall'art. 18) anche ai fini della tracciabilità di qualsiasi sostanza atta a far parte di un alimento (o di un mangime), la quale, pertanto, rappresenta un obbligo anche per i produttori primari.

Infine, anche l'articolo conclusivo del Capo II, con cui viene fatta salva l'applicabilità della disciplina della responsabilità del produttore per prodotto difettoso, risulta chiaramente applicabile ai produttori primari, nei cui confronti, infatti, è venuta meno la possibilità di esenzione dalla relativa disciplina, originariamente disposta dalla direttiva 85/374/CEE, poi emendata dalla successiva direttiva 99/34/CE.

La disciplina a tutela della salubrità degli alimenti gravante anche sui produttori primari non si esaurisce, tuttavia, con le pur importanti disposizioni contenute nel reg. 178/2002 di cui si è detto, dal momento che, in seguito al reg. 178/02 – e a completamento del programma manifestato nel libro bianco sulla sicurezza alimentare – la Comunità è intervenuta con un apposito pacchetto di norme avente specificamente ad oggetto la tutela igienico-sanitaria degli alimenti, adottando una serie di atti aventi essenzialmente forma regolamentare.

Nel 2004, com'è noto, sono stati pubblicati tre regolamenti comunitari, n. 852, 853 e 854/2004: il primo sull'igiene dei prodotti alimentari (che sostituisce la dir. 93/43 sull'HACCP); il secondo sull'igiene degli alimenti di origine animale; il terzo sull'organizzazione dei controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano²²; in pari data è stata, inoltre, pubblicata la dir. 2004/41 che abroga una serie di direttive che stabilivano regole relative all'igiene dei prodotti alimentari, con particolare attenzione a quelli di origine animale²³.

I tre regolamenti, unitamente al reg. 882/2004²⁴, relativo ai controlli ufficiali su mangimi ed alimenti, costituiscono il cuore del c.d. "pacchetto igiene".

I regg. 852, 853 e 854/2004 sono stati adottati sul fondamento di basi giuridiche diverse, poiché il primo richiama gli artt. 95 (e, dunque, la disposizione sul completamento del mercato unico, in questo caso degli alimenti in generale) e 152, par. 4, lett. b), (e, dunque, la procedura derogatoria rispetto a quella agraria, poiché esso contiene anche misure «nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario» è «la protezione della sanità pubblica»; i regg. 853 e 854/04 sono stati adottati, invece, sulla base del solo art. 152, par. 4, lett. b), il che è solo in parte

⁽²²⁾ I regolamenti, adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sono datati 29 aprile 2004 e sono pubblicati in GUUE L 139 del 30 aprile 2004.

⁽²³⁾ La dir. 2004/41 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2004 è pubblicata in GUUE L 157 del 30 aprile 2004, e ripubblicata come rettifica in GUUE L 195 del 2 giugno 2004. Tale direttiva abroga molte direttive relative a specifici settori (sanità carne fresche, anche di volatili da cortile, prodotti a base di carne, condizioni igieniche nelle aziende produttrici di latte, ovoprodotti, molluschi bivalvi ecc.) e trova applicazione dal momento dell'applicazione dei regg. 852, 853 e 954/2004. Essa modifica anche la dir. 92/118, con la soppressione del suo allegato I.

⁽²⁴⁾ Il reg. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, è ripubblicato per rettifica in GUUE L191 del 28 maggio 2004.

soddisfacente, dato che anche tali regolamenti mirano ovviamente alla finalità di realizzare il mercato unico.

Il successivo reg. n. 882/04 è stato, di contro, adottato ex artt. 37, 95 e 152, 4° par., lett. b), e, quindi, con un riferimento specifico anche alla procedura agraria (anche se, poi, in concreto, viene applicata la sola procedura più complessa, tra quelle menzionate).

Orbene, i ricordati regolamenti contengono numerose disposizioni che riguardano il settore della produzione primaria pur se essi, come si è detto, e con l'eccezione del reg. 882/04, non sono stati approvati con la procedura speciale prevista dal trattato per gli atti agrari.

Ciò, del resto, non deve sorprendere, dal momento che le norme del pacchetto igiene sono state formulate seguendo i principi formulati dal reg. n. 178/02, nel rispetto delle definizioni contenute nell'art. 3 del reg. 178/2002²⁵, tra cui quelle di impresa alimentare e di produzione primaria. Peraltro, se indubbiamente nella definizione di impresa alimentare rientra anche l'impresa agricola, quest'ultima, definita per il suo aspetto più specifico di «produzione primaria», usufruisce talora di un trattamento giuridico differenziato.

Quanto al reg. 852/2004, esso rappresenta l'atto, tra quelli che compongono il pacchetto igiene, di portata più generale, concernendo genericamente l'«igiene dei prodotti alimentari»: ed infatti, l'art. 1, che determina l'ambito di applicazione del regolamento, afferma, al par. 1, che esso stabilisce le «norme generali in materia di igiene dei prodotti alimentari destinate agli operatori del settore alimentare»⁽²⁶⁾, tenendo conto in particolare di alcuni principi ivi espressamente elencati, tra cui merita di ricordare, ai nostri fini, quello contenuto nella lett. b), ove si afferma che «è necessario garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, a cominciare dalla produzione primaria». Appare dunque evidente il coinvolgimento dell'attività agricola e di pesca (oltre che di caccia e di raccolta di frutti spontanei) nel sistema alimentare integrato, come si conferma anche alla lett. d) del medesimo articolo 1, ove si afferma la necessità della «applicazione generalizzata di procedure

⁽²⁵⁾ A proposito di tale articolo v. Rook Basile – Germanò, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea, Commentario al reg. CE n. 178/2002*, a cura dell'I.D.A.I.C., in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, 157 ss.

⁽²⁶⁾ La definizione di «operatore del settore alimentare» la cui applicazione – come le altre definizioni dettate dal reg. 178 - si estende ovviamente a tutta la legislazione alimentare comunitaria, ed è contenuta nel n. 3 dell'art. 3 del reg. 178/2002; esso è «la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo». Si tratta, dunque, non necessariamente del titolare della «impresa alimentare» come definita dallo stesso art. 3 del reg. 178, ma di colui che deve esercitare il controllo sugli alimenti che vengono prodotti, forniti, distribuiti ecc. dalla struttura della quale è responsabile.

basate sui principi del sistema HACCP, unitamente all'applicazione di una corretta prassi igienica», supportata dai manuali di corretta prassi (lett. e). Il par. 1 si conclude affermando che «il presente regolamento si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti», confermando, se ancora fosse stato necessario, il pieno coinvolgimento dell'agricoltura.

A conferma di quanto affermato, il par. 2 dello stesso art. 1 prevede l'inapplicabilità del regolamento «alla produzione primaria per uso domestico privato» e «alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale o a dettaglianti locali che forniscono direttamente il consumatore finale»; in relazione a quest'ultima fattispecie, il par. 3 dell'art. 1 riconosce agli Stati membri la potestà di disciplinarla, purché si garantisca «il raggiungimento degli obiettivi» del regolamento.

L'art. 2, reg. 852/04, che assomma alle 18 definizioni contenute nell'art. 3 del reg. 178/02, altre 12²⁷, precisa che i «prodotti primari» sono quelli «della produzione primaria compresi i prodotti della terra, dell'allevamento, della caccia e della pesca», dove fra i prodotti della terra si devono ritenere inclusi i frutti spontanei, secondo quanto stabilito dal n. 17 dell'art. 3 del reg. 178/02. Si deve, dunque, riconoscere che ai fini della regolamentazione sull'igiene degli alimenti, e in generale della legislazione alimentare, la Comunità non considera nella sua interezza l'allegato I al trattato per definire il settore primario, dato che nell'allegato I sono compresi prodotti trasformati di vario tipo (agricoli in senso proprio come vino, formaggi ecc., ma anche zucchero, farina ecc., che agricoli in senso stretto non sono); in questo caso si individua l'agricoltura «produzione» – affiancata da pesca, caccia e raccolta di frutti spontanei – che si spinge sino alla raccolta, alla mungitura ed alla macellazione, poiché si dettano regole proprio per questo tipo di attività (e ad alcune connesse, come si vedrà), essendo le altre, producano o meno beni compresi nell'allegato I, assoggettate alla regolamentazione ordinaria prevista per la «impresa alimentare».

Il primo articolo del Capo II del regolamento 852/04, intitolato «Obblighi degli operatori del settore alimentare», prevede, in via generale, che gli operatori del settore alimentare sono tenuti a garantire «in tutte le fasi» di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo il soddisfacimento dei «pertinenti requisiti di igiene fissati dal presente regolamento» (così l'art. 3); tuttavia, nell'articolo seguente viene individuato un trattamento differenziato tra gli operatori che effettuano «la produzione primaria e le operazioni connesse elencate nell'allegato I» al regolamento, e quelli che eseguono ogni altra attività, dal momento che i primi sono tenuti al rispetto dei requisiti generali in tema di igiene di cui alla parte A dell'allegato I, oltre ai requisiti specifici stabiliti dal reg. 853/04 (il quale, si ricorderà, «stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale»),

(²⁷) All'art. 2, par. 2, si stabilisce che si applicano altresì le definizioni contenute nel reg. 178/2002.

mentre i secondi devono attenersi, invece, ai requisiti generali previsti nell'allegato II del regolamento oltre che, comunque, a quelli dettati per gli alimenti di origine animale dal reg. 853/2004.

A sua volta l'allegato I del regolamento si divide in due parti: la A, che detta «I requisiti generali in materia di igiene per la produzione primaria e le operazioni associate»²⁸; la B, che contiene «Raccomandazioni inerenti ai manuali di corretta prassi igienica», la quale ha, tuttavia e con tutta evidenza, il contenuto di una raccomandazione, formulata com'è utilizzando, sia al punto 1 che al punto 2 (la parte B consiste in tutto di due punti), la locuzione «dovrebbero contenere».

Analogamente, in tema di procedure basate sui principi del sistema HACCP, di cui all'art. 5, mentre il 1° paragrafo, in via di principio, afferma che tutti gli operatori del settore alimentare predispongono, attuano e mantengono tali procedure, nel par. 3 si precisa che il paragrafo 1 si applica unicamente a quegli operatori che intervengono in qualsivoglia fase della produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti, purché, però, «successiva alla produzione primaria e alle operazioni associate di cui all'allegato I».

Come si accennava in precedenza, dall'esame delle disposizioni ora ricordate appare, dunque, evidente come, allo stato attuale della disciplina, le imprese volte alla produzione primaria, pur essendo inserite di diritto nella normativa in materia di igiene alimentare quali imprese alimentari, beneficino di un trattamento agevolativo o comunque differenziato rispetto ad ogni altra impresa che interviene nella filiera produttiva di alimenti.

Il reg. 853/2004 ha la funzione di completare il reg. 852, dettando regole specifiche per gli alimenti di origine animale; il rapporto fra i due regolamenti è, dunque, quello fra norme generali e quelle speciali²⁹. L'art. 1, tuttavia, prevede che queste regole si applichino con qualche eccezione, indicate nei parr. 2, 3 e 5 dell'art. 1, tra cui mette conto ricordare l'attività di «produzione primaria per uso domestico privato», le forniture dirette di «piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale o ai laboratori annessi agli esercizi di commercio al dettaglio o di somministrazione a livello locale che riforniscono direttamente il consumatore finale»,

⁽²⁸⁾ Nell'art. 4 della versione italiana si parla, invece, di attività connesse; tuttavia, nella versione inglese i termini utilizzati nell'art. 4 e nell'allegato sono i medesimi: nell'art. 4, par. 1 si legge «Food business operators carrying out primary production and those associated operations listed in Annex I shall comply with the general hygiene provisions laid down in part A of Annex I and any specific requirements provided for in Regulation (EC) No 853/2004», e nell'allegato I, in cui la parte A è intitolata «General hygiene provisions for primary production and associated operations».

⁽²⁹⁾ Basti pensare che, ai sensi dell'art. 2, si applicano le definizioni previste tanto dal reg. CE n. 178/02, quanto quelle del reg. CE n. 852/04, (oltre alle ulteriori stabilite nell'allegato I al regolamento).

la fornitura diretta «di piccoli quantitativi di carni provenienti da pollame e lagomorfi³⁰ macellati nell'azienda agricola dal produttore» e destinati «al consumatore finale o ai laboratori annessi agli esercizi di commercio al dettaglio o di somministrazione a livello locale che forniscono direttamente al consumatore finale siffatte carni come carni fresche». Per tali attività (con l'eccezione della produzione per uso domestico privato), esentate dall'applicazione del regolamento, si prevede che siano gli Stati membri ad individuare le norme applicabili, le quali devono comunque garantire il conseguimento degli obiettivi del regolamento stesso (così il par. 4 dell'art. 1).

Anche nel reg. 853/04 si rinvencono disposizioni differenziate – oltre alla generale previsione di inapplicabilità per le fattispecie di cui si è detto poc'anzi – per l'attività di produzione primaria rispetto ad ogni altra attività di preparazione, commercializzazione, ecc.: l'art. 4, par. 2 esclude la necessità del riconoscimento per gli stabilimenti che effettuano esclusivamente la produzione primaria di animali (oltre ad altri individuati nel medesimo paragrafo).

Quanto al reg. 854/2004, esso «stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano» e va ad integrare quanto disposto dal reg. 882/04 relativamente alle attività di produzione di alimenti di origine animale.

A sua volta, il reg. 882/2004 (approvato, come detto, anche ex art. 37 TCE), stabilisce le regole da seguire per realizzare i controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

Il regolamento fissa le regole generali per l'esecuzione dei controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alle normative tanto in materia di sicurezza alimentare quanto per assicurare «pratiche commerciali leali per i mangimi e gli alimenti e tutelare gli interessi dei consumatori», precisando al contempo che l'assoggettamento ai controlli lascia, in ogni caso, impregiudicata «la responsabilità legale, in via principale, degli operatori del settore per la sicurezza dei mangimi e degli alimenti, come previsto dal regolamento (CE) 178/2002 e la responsabilità civile o penale risultante dalla violazione dei loro obblighi» (art. 1, par. 4). Esso non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme dell'O.C.M. dei prodotti agricoli (art. 1, par. 2) anche perché, come rilevato nel 10° considerando, gli obiettivi del regolamento sono diversi da quelli perseguiti dai meccanismi di controllo relativi all'O.C.M. Inoltre, come specificato nel 9° considerando, i requisiti stabiliti dal regolamento devono tener conto della specificità dei controlli già previsti dalla disciplina comunitaria in tema di agricoltura biologica e di prodotti a denominazione di origine qualificata.

⁽³⁰⁾ Ovvero lepri e conigli: trattandosi di allevamento, la disposizione concerne essenzialmente questi ultimi.

Non è dubbio che i controlli ufficiali concernano anche l'attività primaria, giusta quanto disposto dall'art. 3, par. 3 («i controlli ufficiali sono eseguiti in qualsiasi fase della produzione ...»), e dall'art. 10, par. 2, secondo cui i controlli ufficiali su alimenti e mangimi comprendono, tra l'altro, anche ispezioni degli impianti di produzione primaria e delle materie prime.

Solo un cenno, infine, può compiersi in questa sede alle limitazioni che possono imporsi ai produttori primari in caso di coltivazione di prodotti geneticamente modificati: com'è noto, in tale ipotesi il produttore può utilizzare esclusivamente prodotti preventivamente autorizzati dall'UE a seguito di un procedimento volto a verificarne l'assenza di impatti negativi per l'ambiente e – in caso di prodotti destinati all'alimentazione - per la salute umana. Assolto tale preliminare obbligo, l'agricoltore è chiamato ad affrontare un ulteriore, e non secondario problema, dovendo evitare che le proprie coltivazioni GM possano in qualche modo estendersi alle coltivazioni vicine. La coesistenza tra coltivazioni tradizionali, geneticamente modificate e biologiche non è, a dire il vero, un obbligo statuito dalla normativa comunitaria, essendosi limitata l'Unione ad adottare una semplice raccomandazione (Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE, del 13 luglio 2003, che suggerisce come realizzare la coesistenza fra coltivazioni tradizionali e coltivazione di OGM³¹); tuttavia, ordinari canoni di prudenza impongono un effettivo rispetto del principio, al fine di evitare le possibili responsabilità in capo all'agricoltore che, utilizzando prodotti OGM, contamina produzioni adiacenti³²: la problematica della coesistenza, invero, afferisce a tematiche di carattere economico più che di natura ambientale o sanitaria, dal momento che tali ultimi aspetti sono al centro della previsione della necessaria autorizzazione preventiva alla commercializzazione di prodotti geneticamente modificati; una volta autorizzati, tuttavia, gli OGM devono essere liberi di circolare in tutto il territorio dell'Unione. Peraltro, la disciplina dell'UE in tema di necessità di preventiva autorizzazione degli OGM risponde non solo a tematiche di tipo sanitario, ma anche di carattere ambientale, così che la materia – che pur coinvolge anche il settore della produzione primaria – non pare possa essere ascritta ai soli principi del diritto alimentare, investendo campi e settori più vasti. Vero è, comunque, che la normativa

⁽³¹⁾ In arg., v. Rosso Grossman, *Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: The Community Framework*, in *The regulation of Genetically Modified Organisms. Comparative Approaches*, Edited by Bodiguel and Cardwell, Oxford U.P., 2010, 123 ss.; Bodiguel, Cardwell, Carretero Garcia, Viti, *Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: National Implementation*, *ivi*, 163 ss.

⁽³²⁾ Mette conto ricordare la recente proposta della Commissione del 13 luglio 2010, volta all'inserimento dell'art. 26 *ter* nella direttiva 2001/18/CE, per consentire agli Stati membri di decidere autonomamente se escludere o limitare tutti o alcuni degli OGM già autorizzati per motivi diversi da quelli sanitari o ambientali.

in oggetto è stata elaborata con riguardo ad esigenze ed interessi diversi da quelli relativi al settore della produzione primaria, non tenendo in debito conto delle forti implicazioni che la stessa pone anche sul versante degli agricoltori.

4.- Conclusioni: può dunque ancora parlarsi di diritto agrario e di diritto alimentare?

Alla luce delle evidenti interconnessioni tra il diritto agrario e quello alimentare e, segnatamente, della forza espansiva del diritto alimentare verso tutti i soggetti della filiera³³, può legittimamente porsi il dubbio se abbia ancora un significato parlare di diritto della (sola) agricoltura³⁴.

La risposta dev'essere positiva, pur nella consapevolezza che i confini tra le due aree disciplinari risultano molto meno definiti rispetto ad un passato neppure troppo lontano. Basti pensare che, in ogni caso, non tutti i prodotti agricoli sono anche prodotti destinati all'alimentazione. Si è, altresì, già osservato che se, da un lato, la definizione di impresa alimentare appare particolarmente pervasiva, inserendovi anche i produttori agricoli inseriti nella catena produttiva di prodotti alimentari, dall'altro la disciplina in materia igienico – sanitaria dei prodotti alimentari contiene chiare indicazioni circa trattamenti differenziati per le imprese agricole rispetto a quelle alimentari in senso stretto. E', inoltre, tuttora ravvisabile un nocciolo duro disciplinare destinato al solo settore primario: si pensi, infatti, alla normativa attuativa della PAC in entrambi i suoi due pilastri e, dunque, in tema di aiuti diretti e di sviluppo rurale, ovvero alla disciplina specifica per la produzione primaria prevista per quanto concerne la tutela della concorrenza, e, così, la disciplina in tema di organizzazioni dei produttori agricoli, ovvero quella dettata per i soli produttori primari all'interno della più ampia normativa in tema di aiuti di Stato.

Nello stesso tempo, vi sono numerose disposizioni di diritto alimentare che hanno come destinatarie solo le imprese alimentari in senso stretto, senza coinvolgere quelle

⁽³³⁾ Non solo a livello del diritto dell'UE: si pensi, ad es., alla recente legge francese 2010-874 del 27 luglio 2010 di modernizzazione dell'agricoltura e della pesca (LMAP), che ha inserito nel titolo III del *Code rural*, intitolato «*Qualité nutritionnelle et sécurité sanitaire des aliments*», un insieme di disposizioni sotto la rubrica di «*La politique publique de l'alimentation*»; in arg., v. Germanò, *La legge francese del 27 luglio 2010 sulla modernizzazione dell'agricoltura e della pesca*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2011, 92 ss.

⁽³⁴⁾ Domanda analoga si pone Costato, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno Gian Gastone Bolla, Milano, 2003, 324; sulla interdipendenza tra diritto agrario e diritto alimentare, da considerarsi come portatori di principi generali «autonomi ma tra loro coordinati», v. Galloni, *Teoria generale del diritto agroalimentare*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, 5 ss.

di produzione primaria, avendo come implicito presupposto la disciplina di un prodotto trasformato industrialmente (si pensi, ad es., alla normativa sui *novel foods*, o a quella sull'etichettatura dei prodotti preconfezionati).

Occorre, quindi, prendere atto che nonostante le «invasioni di campo» e le frequenti commistioni, il diritto agrario conserva una propria identità, propri principi e propri obiettivi – espressamente delineati negli artt. da 38 a 44 TFUE - che non necessariamente collimano con quelli individuati da una fonte secondaria, quale il reg. 178/02, per il diritto alimentare. Nonostante l'indubbia e documentata influenza del diritto alimentare, è sostanzialmente solo la produzione primaria (con l'eccezione di quei pochi produttori di beni trasformati inclusi nell'allegato I al trattato) che beneficia della misure di politica agricola dell'UE, tra cui gli aiuti di cui ai due pilastri e la possibile esenzione alla normativa antitrust, con i conseguenti corollari applicativi.

ABSTRACT

Lo studio, dopo aver preso le mosse dalla constatazione che la gran parte dei prodotti agricoli sono destinati all'alimentazione umana, e, dunque, delle molteplici interrelazioni tra il diritto dell'agricoltura e il diritto degli alimenti, evidenzia come nel diritto comunitario, oggi diritto dell'Unione europea, molti dei prodotti agricoli, come tali destinatari delle misure di attuazione della politica agricola comune, inclusi nell'allegato I al TFUE sono anche prodotti alimentari, trasformati e non. In questo modo ai molti alimenti inclusi nell'allegato al trattato si applicano le norme comunitarie speciali dettate per il settore agricolo, secondo quanto previsto dagli attuali artt. da 38 a 44 TFUE. Alla luce di questa situazione, per molto tempo la disciplina dei prodotti alimentari è intervenuta quale corollario della disciplina agricola, anche perché secondo un costante orientamento della Corte di Giustizia, gli obiettivi propri della politica agricola comune (PAC) prevalevano su eventuali altre finalità, quali la sicurezza alimentare, che fossero perseguiti dagli atti normativi comunitari. La situazione ha iniziato a modificarsi per effetto dell'adozione del reg. CE n. 178/2002 e della introduzione nell'ordinamento comunitario della definizione di impresa alimentare, quale figura trasversale comprensiva anche delle imprese agricole quali soggetti di una fase necessaria – quella produttiva delle materia prime – della filiera alimentare, e della emersione di principi propri del settore alimentare. In conseguenza di ciò i produttori agricoli hanno per certi versi “subito” la forza espansiva dei principi del reg. 178/02, conoscendo nuovi vincoli ed obblighi, come quelli derivanti non solo dal medesimo reg. 178 ma anche dai regolamenti adottati sulla scorta di quello, come i regolamenti il c.d. pacchetto igiene. Pur dopo l'avvenuto del reg. 178/02 è, tuttavia, ancora possibile individuare una autonomia del diritto agrario dal diritto alimentare pur

nella consapevolezza che i confini tra le due aree disciplinari risultano molto meno definiti rispetto ad un passato neppure troppo lontano.

The study, after having started from the observation that the majority of agricultural products are intended for human consumption, and therefore considering the manifold interrelations between agriculture law and food law, points how in the Communitarian law, today European Union law, many agricultural products, as such objects of the measures implementing the common agricultural policy, included in Annex I to the TFEU, are foodstuffs, processed or not. In this consideration most of foodstuffs included in the Annex to this Treaty shall be subject to special Community rules laid down for the agricultural sector, as provided by the present Articles 38 to 44 TFEU. As long as this situation is concerned, for a long time the regulation of food has occurred as a corollary of the agricultural discipline. Under the constant direction of the Court of Justice, the goals of common agricultural policy (CAP) took precedence over any other purposes, such as food safety, pursued by the Community legislation. The situation began to change due to the adoption of Reg. EC No 178/2002 and the introduction into the Community of the definition of food business, which also includes cross-sectional shape of the farms as subjects of a necessary phase - the production of raw materials – of the food chain, and the emerging of principles of food industry. As a result farmers have been submitted, in some ways, to the expansive force of the principles of Reg. 178/02, receiving new constraints and obligations, such as those arising not only from the same Reg. 178 but also from the regulations adopted on the basis of that, such as Regulations on the so called “hygiene package”. Even after receipt of the Reg. 178/02, however, is still possible to assume that agricultural law differs from food law, even being aware that the boundaries between the two subject areas are much less definitive in comparison with a past not too far away.