

Giurisprudenza della CGE in materia di sicurezza e qualità degli alimenti

Stefania Baroncelli

Le crisi alimentari che si sono verificate negli ultimi 15 anni - polli alla diossina, ESB, salmonellosi, carne agli ormoni ecc. - hanno avuto conseguenze rilevanti sul modo di percepire il rischio alimentare da parte dei consumatori, con il risultato di alzare la soglia di attenzione della pubblica opinione intorno ai temi della sicurezza.

Risale al 2000 l'adozione del "Libro Bianco sulla sicurezza alimentare" della Commissione europea, dove si proponeva una serie d'interventi normativi molto ambiziosi, che avevano lo scopo di promuovere i principi della sicurezza alimentare e di tutela del consumatore, garantendo al contempo l'integrazione con i principi di funzionamento del mercato interno. Il programma ha trovato attuazione nel Regolamento comunitario n. 178/2002 sui requisiti generali della legislazione alimentare il quale, in veste di legge cornice del diritto alimentare, si basa sul concetto secondo il quale la libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici. In particolare, esso detta disposizioni

sull'analisi dei rischi (compresa la loro valutazione, gestione e comunicazione), e individua i fondamentali principi di indipendenza, eccellenza e trasparenza dei pareri scientifici, definendo il principio di precauzione, che devono essere applicati nell'analisi del rischio.

Parallelamente, sono state lanciate numerose azioni settoriali, che hanno confermato la preferenza dell'UE per un intervento normativo particolareggiato nella fase precedente alla immissione in circolazione dei prodotti agroalimentari, secondo un approccio che è stato denominato, da alcuni studiosi americani, "*Regulation and Administration*", (Howells - Wilhelmsson, 1997)¹. Questo interesse della Comunità si è sviluppato di pari passo con il riconoscimento dei principi comunitari sulla protezione dei consumatori, che hanno assunto il valore di politica comunitaria con il Trattato di Amsterdam. Risulta, dunque, di particolare interesse analizzare il modo in cui si è evoluto il principio di tutela del consumatore in rapporto al principio della libera circolazione delle merci e il suo connaturato limite della salute delle persone; questa valutazione ci permetterà così di valutare il ruolo della Corte di giustizia nello sviluppo dei valori so-

¹ Questa denominazione è stata coniata per rimarcare la differenza rispetto all'approccio statunitense, definito di "Information and Litigation", basato sull'accettazione

del rischio e sulla rapidità delle azioni giudiziali di repressione dei comportamenti vietati e incentrate sulla responsabilità dei produttori.

ciali e politici e nei confronti delle sfide poste dalle nuove biotecnologie. A tal fine, useremo un concetto di sicurezza alimentare ad ampio spettro, che non si limita a considerare il solo aspetto della sicurezza, ma che comprende anche il concetto di qualità dell'alimentazione.

Basi giuridiche: libera circolazione delle merci e protezione dei consumatori

La normativa sulla tutela della qualità degli alimenti si fonda su diverse basi legali. *In primis*, il principio della tutela della salute e della vita delle persone costituisce un limite espresso alla libera circolazione delle merci (art. 30 TEC). Altri limiti, di matrice giurisprudenziale, hanno origine nella fondamentale sentenza *Cassis de Dijon*, che ha enucleato il principio del mutuo riconoscimento, in base al quale uno Stato membro non può impedire la vendita di un prodotto fabbricato e commercializzato legittimamente in un altro Stato membro, anche se le regole dei due Stati differiscono quanto a regole su composizione, fabbricazione, impacchettamento, commercializzazione e vendita.

Con il principio *Cassis*, la Corte riconosce che, in aggiunta ai limiti di cui all'art. 30 TCE, esistono alcuni interessi pubblici che possono essere creati in via giurisprudenziale, ritenuti meritevoli di protezione perché diretti a tutelare bisogni considerati necessari, quali la protezione dei consumatori e la salute pubblica. La condizione è che tali interessi siano proporzionati e necessari a proteggere gli obiettivi perseguiti

(principio della proporzionalità) e che si tratti di settori non armonizzati da direttive comunitarie (ove deve essere, comunque, assicurato un livello di protezione elevato, in base all'art. 95 TCE).

Più di recente, il principio di tutela dei consumatori ha ricevuto un riconoscimento autonomo dal Trattato di Amsterdam. Il sistema fa perno sull'art. 3 t) TCE, secondo il quale l'azione della Comunità contribuisce a rafforzare la protezione dei consumatori, e sull'art. 153 TCE, il quale afferma che la Comunità contribuisce a «*tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori, nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, educazione e organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi*».

La qualità dell'alimentazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

La Corte, nel confermare il principio di mutuo riconoscimento, ha avuto modo di applicarlo alla qualità dell'alimentazione e alla denominazione dei prodotti agroalimentari, operando una distinzione fra alimenti "generici" e alimenti "specifici", sulla base della possibilità o meno di collegare una certa denominazione legale a una ricetta specifica. Il carattere di generico è riconosciuto a prodotti che hanno perso il riferimento a un'unica composizione del prodotto, e impedisce agli Stati in cui la composizione sia diversa da quella dello Stato da cui proviene il prodotto di opporsi all'importazione, anche se i prodotti fabbricati nel secondo Stato siano caratterizzati da standard qualitativi in-

feriori. In questo caso, secondo la Corte, è sufficiente evidenziare nell'etichetta la diversa composizione del prodotto (Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, 2003, 115). È questo il noto caso della pasta italiana non fabbricata con pasta di semola di grano duro, ma con la qualità inferiore di grano tenero (sentenza *Drei Glocken*, causa C-407/85 e sent. *Zoni*, causa C-90/86), oppure della birra tedesca (*Commissione c. Germania*, causa C-178/84). Dall'altra parte, ai prodotti specifici è riconosciuto uno stretto legame con il tipo di composizione ormai consolidata e, dunque, la loro denominazione è tutelata contro altre merci di tipo simile (vedi per esempio la sentenza *Smanor* del 14/7/1988, C-298/87, dove si riconosce che lo yogurt surgelato è in contrasto con la normativa francese sulla composizione degli yogurt).

Secondo l'impostazione della Corte di Giustizia, dunque, se le merci importate sono simili a quelle domestiche, bastano le etichette munite di un'informazione accurata perché il consumatore sia informato adeguatamente. Questa interpretazione della Corte ha assunto un'importanza crescente, in seguito alla rinuncia della Commissione europea ad armonizzare gli obblighi relativi alla qualità del cibo attraverso ricette di tipo universale, e si è accresciuta con la tendenza della Corte ad ampliare la categoria dei prodotti generici, riconoscendo tale caratteristica a cibi con tradizioni di fabbricazione e di composizione molto diversi nei vari Stati membri, come il pane o il cioccolato, e a prodotti di antica tradizione, come la feta greca o il formaggio Emmenthal.

Nella sentenza *Guimont* (causa C-448/98), per esempio, un commercian-

te francese era stato incriminato per aver messo in vendita sotto il nome di "Emmenthal" un formaggio la cui composizione era analoga, ma che era privo di crosta, in violazione della normativa francese sulla pubblicità. Non si trattava puramente di una questione di accuratezza dell'informazione, ma di manipolazione del gusto, dato che la mancanza della crosta influenza la densità e il sapore del cibo. Secondo l'opinione della Corte, che ha giudicato la normativa francese incompatibile con la libera circolazione delle merci, il formaggio Emmenthal deve ormai considerarsi come un prodotto generico; sotto questo nome, dunque, possono essere commercializzate più varianti dello stesso, le cui composizioni differiscono anche in modo sostanziale dalla ricetta originale. Per un'efficace protezione dei consumatori - argomenta infatti la Corte - è sufficiente un'etichetta che indichi, accanto al nome Emmenthal, le differenze di composizione rispetto al formaggio che viene normalmente venduto sotto questo nome.

Esempi di questo tipo di approccio, in cui la Corte fa prevalere i principi del commercio intracomunitario a condizione che sia garantita una corretta informazione, sono molto numerosi. Vedasi, per esempio, la sentenza *Van der Laan* del 9/2/1999 (causa C-383/97), relativa a un prosciutto importato dai Paesi Bassi con un contenuto proteico diverso da quello tedesco, o la sentenza relativa alla feta greca (cause riunite 289/96, 293/96 e 299/96) in cui la Corte ha deciso di annullare la registrazione del nome "feta" come designazione di origine protetta, che era stata riconosciuta in precedenza dalla Commissione, argo-

mentando che altri prodotti simili alla feta erano già commerciati legalmente in altri Stati membri.

Tra le sentenze che hanno avuto grande risonanza ci sono quelle sulla tutela della denominazione del cioccolato (sent. *Commissione c. Spagna*, causa C-12/00, sent. *Commissione c. Italia*, causa C-14/00), dove la Corte stabilisce il principio cardine secondo il quale «*gli Stati membri possono esigere dagli interessati la modifica della denominazione di una derrata alimentare quando un prodotto presentato con una data denominazione sia talmente differente, dal punto di vista della sua composizione o della sua fabbricazione, dalle merci generalmente conosciute con la stessa denominazione nella Comunità da non poter essere considerato appartenente alla medesima categoria. Viceversa, nel caso di una differenza meno netta, un'etichettatura adeguata dev'essere sufficiente a fornire all'acquirente o al consumatore le informazioni necessarie*» (paragrafi 85 e 86 della causa C-12/00; vedi anche sentenza *De Groot*, causa C-147/04).

Questo atteggiamento della Corte e la sua propensione a estendere l'ambito di genericità dei prodotti alimentari può determinare un peggioramento della qualità finale, spingendo i produttori a investire su qualità inferiori di cibo, che possono poi essere messe in commercio con la stessa denominazione di altri cibi di qualità superiore, ma a un prezzo inferiore. In tal modo, i prodotti tradizionali difficilmente possono tenere la concorrenza delle grandi multinazionali (MacMaoláin, 2001). È ben vero che la Comunità ha inaugurato da tempo la possibilità di riconoscere agli alimenti tradizionali un marchio di ga-

ranzia (DOP, IGP e STG), tuttavia queste possibilità non sono offerte ai prodotti generici e, inoltre, trovano alcune difficoltà ad applicarsi ai piccoli produttori.

La tutela della salute pubblica e il principio di precauzione

Risulta dall'art. 174 TCE che la protezione della salute umana rientra fra gli obiettivi della politica ambientale comunitaria, che tale politica si basa, tra l'altro, sul principio di precauzione e che le necessità derivanti da questa politica devono essere integrate nella definizione e messa in opera delle altre politiche comunitarie. Secondo la Corte di Giustizia, il principio di precauzione può essere applicato anche in materia di protezione della salute umana, dato che anch'essa ha come obiettivo, ai sensi dell'art. 152 TCE, un elevato livello di tutela (vedasi sent. *National Farmers' Union*, causa C-157/96, *Monsanto Agricoltura Italia*, causa C-236/01, punti 128 e 133, *Commissione c. Francia*, causa C-24/00, punto 56, sent. *Pfizer*, causa T-13/99, punti 139 e 140, sent. *Alpharma*, causa T-70/99, punti 135 e 136, sent. *Malagutti-Vezinhet*, causa T-177/02, punto 54).

Naturalmente, nell'esercitare il loro potere discrezionale in materia di tutela della salute, gli Stati membri devono attenersi al principio di proporzionalità, in modo tale che i mezzi scelti siano limitati a quanto effettivamente necessario per garantire la tutela della salute.

Per quanto riguarda il bilanciamento con i principi del mercato unico, la Corte ha più volte affermato che, dovendo l'art. 30 TCE essere interpretato

restrittivamente, visto che contiene una deroga al principio della libera circolazione delle merci, spetta alle autorità nazionali che a esso si richiamano dimostrare in ciascun caso, alla luce delle abitudini alimentari nazionali e tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi considerati da detto articolo (v. citata sent. *Commissione c. Francia*, punto 53).

Negli ultimi anni la Corte di Giustizia, conscia della insufficienza delle risposte della scienza sulla pericolosità di alcune sostanze, derivanti dalle molteplici potenzialità insite in ogni azione adottata, ha iniziato a valutare in modo più approfondito i canoni di valutazione del rischio usati dagli Stati, esigendo una valutazione rigorosa e dettagliata (Chiti, 2006). È stato così inaugurato un approccio chiamato "processuale" alla valutazione del rischio alimentare.

La sentenza sulle vitamine olandesi del 2/12/2004 (*Commissione c. Paesi Bassi*, C-41/02) ha costituito il punto di arrivo di questa evoluzione. La Corte si è trovata a valutare una normativa interna che vietava, fatte salve poche eccezioni, l'aggiunta di alcune vitamine agli alimenti. Secondo l'Olanda, l'ingestione delle vitamine non era pericolosa in sé, ma lo diventava se ingerite in quantità eccessive. La Corte ha rinnovato i riferimenti al principio di precauzione e di proporzionalità, affermando che «qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, inconcludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi

in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive». Tuttavia, continua la Corte, spetta alle autorità nazionali dimostrare, alla luce delle abitudini alimentari nazionali e tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente l'interesse della salute e, segnatamente, che la vendita dei prodotti arricchiti determina la possibilità di un rischio reale per la salute. Un divieto di vendere prodotti alimentari integrati con sostanze nutritive deve, quindi, basarsi su una valutazione approfondita del rischio addotto dallo Stato membro che invoca l'art. 30 del Trattato.

Il settore degli integratori alimentari e dei cibi arricchiti è sicuramente una delle aree in cui la Corte ha avuto maggiori occasioni di intervento. Le recenti sentenze sulle vitamine francesi (causa C-24/00) e *HLH Warenvertriebs c. Germania* (cause riunite C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03, C-318/03 del 9 giugno 2005) costituiscono un esempio significativo di questo filone. Nella prima, la Corte dichiara illegittime le misure legislative francesi che vietavano il commercio di alimenti arricchiti con vitamine o altri elementi, giustifica la propria decisione in ragione dell'assenza di un reale bisogno nutrizionale e ribadisce che le autorità nazionali devono dimostrare, in base a una dettagliata valutazione del rischio, che il commercio di questi prodotti costituisce un rischio reale per la salute pubblica. Nel caso in cui la valutazione del rischio riveli che l'incertezza scientifica persiste, si può applicare il principio di precauzione, però la va-

lutazione del rischio non può essere basata su considerazioni ipotetiche. Di simile tenore è la sentenza *HLH Warenvertriebs* (vedasi in particolare i punti 66 e 68 delle conclusioni dell'Avvocato Generale A. Geelhoed)².

La stessa impostazione è stata utilizzata dalla Corte anche nei confronti degli OGM, ove la normativa (regolamento 1829/2003) prevede una soglia massima dello 0,9%. Tutti gli alimenti che contengono accidentalmente OGM al di sopra di questa soglia devono essere autorizzati dalla Commissione europea, su parere della Autorità europea per la sicurezza alimentare ed essere etichettati con la menzione della presenza di OGM. Nella citata sentenza *Monsanto*, per esempio, la Corte evidenzia come le misure di tutela, assunte dagli Stati in forza di una clausola di salvaguardia, non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente (punto 106). La clausola di salvaguardia, infatti, costituisce un'applicazione del principio di precauzione e può essere fatta valere quando una valutazione scientifica complessa sia impossibile per la scarsità dei dati scientifici a disposizione.

Di recente, la giurisprudenza si è orientata nell'ammettere la legittimità del limite della sanità pubblica, nel caso in cui la valutazione del rischio evidenzi la possibilità di gravi intossicazioni. Questo è avvenuto con la sentenza *Hahn* (24 ottobre 2002, causa C-121/00), poi confermata dalla sentenza

Bellio (1 aprile 2004, causa C-286/02). L'interesse di queste sentenze deriva dal fatto di avere offerto alla Corte l'occasione di stabilire che la Comunità, nel perseguire il principio di precauzione, può perseguire una politica di "zero tolleranza". Così, nella sentenza *Bellio*, essa ha affermato che le autorità, in presenza di una situazione di incertezza scientifica, possono adottare misure drastiche nei confronti della presenza di alimenti pericolosi (nel caso di specie, si trattava di proteine animali presenti nei mangimi destinati agli animali), sebbene la contaminazione fosse del tutto fortuita e a livelli bassissimi, stimati inferiori allo 0,1%.

L'evoluzione attuale della giurisprudenza comunitaria evidenzia, dunque, un doppio trend. Da una parte, il principio della libera circolazione prevale normalmente su normative statali basate sulla protezione della salute non proporzionate, ma talvolta la valutazione del rischio può giustificare restrizioni notevoli alla libera circolazione e al principio del mutuo riconoscimento, allo scopo di prevenire possibili intossicazioni alimentari, anche quando il rischio abbia una scarsa probabilità di realizzarsi. D'altra parte, il concetto di rischio alimentare risulta inadeguato a regolare la qualità del cibo, la quale resta affidata alle scelte del consumatore. Questa inadeguatezza deriva dal fatto che le sentenze fanno uso di un concetto molto ristretto di sicurezza alimentare, concepita come minaccia al corpo umano, usando un test che è diverso da quello usato dai consumatori.

² Di recente, il settore è stato armonizzato parzialmente dal regolamento n. 1925/2006 del 20 dicembre 2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti, il quale elenca le vitamine e i

minerali che possono essere aggiunti agli alimenti e stabilisce che gli Stati membri non possono limitare o vietare il commercio di alimenti che siano conformi al regolamento. L'atto entrerà in vigore il 1° luglio 2007.

Questi, infatti, nelle loro scelte prendono in considerazione una moltitudine di fattori, per esempio le tecnologie con cui sono prodotti gli alimenti, la zona di produzione e altri elementi, che si riferiscono alla percezione del gusto.

Il concetto di protezione del consumatore nel campo alimentare

Nell'ambito della legislazione alimentare, l'etichettatura rimane il canale privilegiato di tutela del consumatore e la Comunità europea si occupa già da tempo di garantire un'informazione corretta ed esaustiva attraverso l'emanazione di una normativa dettagliata sulle etichette.

Il concetto di protezione del consumatore fatto proprio dalla Corte è quello di "consumatore tipico virtuale", inteso come consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, tenuti presenti i fattori sociali, culturali e linguistici. Questa nozione, affermata nella sentenza *Gut Springenheide* del luglio 1998 (causa C-210/96), è stata poi confermata dalla giurisprudenza della Corte nelle sentenze successive relative alla pubblicità dei prodotti (vedasi per esempio la sentenza *Sterbenz*, cause riunite C-421/00, C-426/00, C-16/01) con alcune esigue eccezioni (Vaqué, 79)³. Essa implica un comportamento diligente del consumatore medio, in grado di accedere alle informazioni disponibili senza dover

procedere a un esame esaustivo, mentre esclude dalla tutela analisi superficiali e affrettate, che potrebbero indurre al consumo di prodotti nella convinzione che abbiano un effetto positivo sulla salute. Così, l'indicazione "puramente naturale" apposta sull'etichetta di una marmellata non può indurre in errore il consumatore medio, poiché nella lista degli ingredienti figura la pectina (sent. *Darbo*, causa C-465/98).

Il concetto di consumatore medio è molto utile per porre un limite preciso all'operare dell'art. 28 TCE, tuttavia dal suo raggio d'azione sono escluse misure protettive che evitano pratiche ingannevoli a danno dei consumatori che, per le loro caratteristiche, sono particolarmente vulnerabili alle indicazioni fuorvianti, soprattutto nel caso di inganno o di sorpresa. In quest'ambito va certamente considerato, con particolare attenzione, il caso dei bambini, che sono i più vulnerabili all'interno della variegata categoria dei consumatori.

Il recente regolamento comunitario n. 1924 del 20/12/2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, rafforza senza dubbio quest'aspetto fondamentale, imponendo alle imprese di indicare il profilo nutrizionale del prodotto (per esempio senza calorie, zucchero o grassi, oppure ricco di fibre o di vitamine). Il profilo nutrizionale dovrà essere stabilito in considerazione del ruolo e dell'importanza dell'alimento e in ragione del suo apporto alla dieta della popolazione,

³ Si tratta delle sentenze sul prosciutto di Parma (C-108/01) e sul formaggio padano (C-469/00), in cui la Corte ha ritenuto prevalenti le preoccupazioni degli Stati membri di tutelare il consumatore e ha dichiarato legittima

la normativa che obbligava i produttori di prodotti DOP ad affettare il prosciutto e a grattugiare il formaggio nelle zone di produzione.

tenuto conto anche di certi gruppi a rischio, come i bambini. Questo atto, che entrerà in vigore il 10 luglio 2007, costituisce un innegabile passo avanti per la protezione del consumatore, poiché propone di tutelare in maniera differenziata in rapporto alle diverse esigenze e conoscenze dei singoli gruppi.

Una recente evoluzione riguarda, invece, la tutela processuale dei diritti dei consumatori. Nella recente sentenza *Lidl Italia c. Comune di Arcole* del 23/11/2006 (causa C-315/05), la Corte di Giustizia ha, infatti, affermato che i distributori sono responsabili della inesattezza delle etichette apposte dal produttore in un altro Stato membro, anche se la loro attività si limita alla rivendita. Nel caso in specie, si trattava di bibite alcoliche con etichette che indicavano un titolo alcolometrico volumico inesatto, in violazione della direttiva europea sulla etichettatura e la pubblicità dei prodotti alimentari. Questo importante risultato è stato raggiunto con un'interpretazione che va al di là del mero tenore letterale, in quanto fa riferimento al sistema, al contesto e agli scopi della normativa e, in particolare, quella a tutela del consumatore.

Conclusioni

L'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia evidenzia come il diritto dei consumatori, nel campo alimentare, sia per lo più interpretato come diritto a una corretta informazione, affinché siano garantiti i principi del mercato unico, fatto salvo

il limite specifico di danni irreparabili alla salute. In quest'ultimo caso, l'azione della Comunità si ispira al principio della "tolleranza zero", facendo prevalere il diritto alla salute attraverso un'interpretazione estensiva del principio di precauzione. Questa giurisprudenza è stata originata dalla volontà di evitare la propagazione del morbo della ESB, ma può aprire il campo a soluzioni simili nel caso di identificazione di sostanze alimentari pericolose per la vita degli individui. Ci si chiede se tale ragionamento possa portare a vietare sostanze o materiali che, anche se non hanno un effetto dannoso immediatamente percepibile, possono essere oggetto del principio di precauzione (commercio di utensili da cucina, come per esempio quelli "antiaderenti" usati per la cottura, che potrebbero contaminare gli alimenti, ma anche i criteri di confezionamento dei prodotti ecc.).

La scelta della Corte di limitarsi a garantire un'informazione corretta ha il pregio innegabile di stabilire un principio facilmente utilizzabile nel bilanciamento dei valori costituzionali dell'Unione. Tuttavia, in alcuni settori, come quelli della sicurezza e della qualità dell'alimentazione, quest'approccio ha il proprio limite nel fatto di essere generalizzato. D'altronde, gli artt. 3(t) e 153 TCE contengono più di un diritto all'informazione, riferendosi all'obbligo della Comunità di garantire la «salute, sicurezza e gli interessi economici» dei consumatori. La scelta recente della Corte di riconoscere la responsabilità dei distributori, tramite un'interpretazione sistematica che valorizza i principi comunitari di tutela del consumatore, lascia ben sperare.