

## Il Convegno di Roma del 29 novembre 2013

### La disciplina del commercio interno ed internazionale dei prodotti alimentari

#### Mercati agroalimentari e disciplina di filiera

Ferdinando Albisinni

##### 1.- Il tema

La disciplina del commercio interno ed internazionale dei *prodotti alimentari* (o agroalimentari – la scelta dell'uno o l'altro termine non è irrilevante, come è noto) è oggetto di crescente attenzione, sia da parte dei regolatori, che a molti livelli e con grande frequenza (ma non sempre in modo efficace) intervengono sul tema, sia da parte degli interpreti, chiamati ad un gravoso (e non sempre fortunato) compito di rilettura e sistemazione di regole della più diversa origine e natura.

E' un tema certamente non nuovo, se già nel Convegno organizzato a Roma dall'Associazione Italiana di Diritto Alimentare nel 2007, e dunque diversi anni fa, si discuteva di *"Legislazione alimentare e mercato globale. Competitività, semplificazione e innovazione"*, ma è un tema che ancora oggi si pone al centro della discussione, sia scientifica che operativa.

Da ciò il senso di questo incontro, a quasi dieci anni dalla costituzione dell'A.I.D.A.<sup>2</sup>

In un breve arco di anni molte cose sono accadute: il codice alimentare, che sembrava di imminente approvazione, non è mai stato licenziato<sup>3</sup>; lo stesso codice agricolo, pur elaborato in un testo formalmente compiuto<sup>4</sup>, non ha superato la soglia dell'Ufficio legislativo del Mipaaf<sup>5</sup>; la PAC e le

regole del commercio internazionale sono state oggetto di ripetuti interventi e di rilevanti modifiche<sup>6</sup>.

La consapevolezza dell'accelerato processo di innovazione, che caratterizza la disciplina dell'agroalimentare, induce ad individuare temi ed aree di ricerca, che si collocano all'interno di questa prospettiva.

Alle novità conformative endogene, legate a quanto di originale (nei contenuti, nelle fonti, nelle stesse relazioni investite) emerge all'interno della regolazione di settore, si accompagna – all'esterno – il diffondersi di un crescente interesse verso il *diritto alimentare*, sia da parte di quella che con formula breve si usa designare come "società civile", sia da parte di studiosi di aree disciplinari tradizionalmente estranee a questi temi.

In altre parole, nel decennio che è trascorso dalla costituzione dell'A.I.D.A., un'area di ricerca, che sembrava confinata ad un ristretto gruppo di specialisti, ha progressivamente manifestato una forte capacità attrattiva ed espansiva, superando partizioni e specializzazioni tradizionali.

Nel medesimo tempo, all'interesse scientifico si è accompagnato un crescente rilievo nella quotidianità operativa delle imprese.

In questo quadro gli studiosi di diritto alimentare e di diritto agrario sono chiamati a gravose responsabilità, nell'elaborazione di contributi di ricerca intesi ad individuare i fondamenti possibili di un impianto sistematicamente orientato, di una trama ordinante, che può apparire assente nel disordinato (e talvolta alluvionale) sovrapporsi di interventi legislativi, amministrativi e giurisdizionali, ai più diversi livelli.

Le relazioni presentate nel corso del Convegno dell'A.I.D.A. del novembre 2013, ciascuna intesa ad indagare uno specifico *oggetto*, ma tutte collocate all'interno di un progetto condiviso, nel loro insieme propongono una sorta di *filo rosso*<sup>7</sup>, capace di segnare un percorso e una

(<sup>1</sup>) Roma, 15 aprile 2007. Le relazioni presentate in quella sede sono state pubblicate nel primo numero di q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n.1-2007.

(<sup>2</sup>) Costituita a Roma il 20 dicembre 2004. Per ulteriori indicazioni v. [www.aida-ifla.it](http://www.aida-ifla.it).

(<sup>3</sup>) Sul progetto di *Codice alimentare*, all'epoca in avanzata fase di elaborazione, e successivamente abbandonato, v., nel primo numero di q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n.1-2007, P. Borghi, *Il progetto di Codice di diritto alimentare*, p. 20; A. Artom, *Il Codice alimentare come disciplina organica*, p. 17; G. De Giovanni, *Le novità della delega per il Codice alimentare*, p. 27.

(<sup>4</sup>) Una versione aggiornata del progetto è stata pubblicata dall'IDAIC, *Studio per un progetto di codice agricolo*, a cura di A. Germanò, Milano, 2009.

(<sup>5</sup>) Per ulteriori indicazioni sulle peculiarità di questi processi (incompiuti) di codificazione, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Codice agricolo e codificazioni di settore*, in Riv.dir.agr., 2005, I, 419.

(<sup>6</sup>) E' sufficiente qui ricordare che nei giorni successivi al Convegno del 29 novembre 2013, e nelle more della pubblicazione delle presenti note, sono stati pubblicati sulla GUUE del 20 dicembre 2013 i regolamenti che hanno riformato la PAC per il periodo 2014-2010, intervenendo sul regime di Aiuto Unico, sullo Sviluppo rurale, e – per quanto qui maggiormente interessa – sulla OCM unica, con conseguenti rilevanti modifiche delle regole di mercato e di commercializzazione.

(<sup>7</sup>) Così facendo riferimento al processo di *condensazione* e insieme di *caratterizzazione* che è proprio di ogni formula di sintesi, come ha sottolineato in modo mirabile, in riferimento a *"La tecnica del motto"*, S. Freud, *Il motto di spirito e la sua relazione con l'inconscio*, 1905, in "Opere", vol. 5, 1905-1908, ed.it. 1972, dir. da C.Musatti, Boringhieri ed., Torino, p. 14 ss.

trama, dotati di coerenza e di elementi ordinanti.

Nel ricercare tali risposte, gli interpreti del *diritto alimentare* non possono restare chiusi all'interno di paradigmi consolidati<sup>8</sup>, ma necessariamente si confrontano con i bisogni e le domande della realtà, con quella che gli agraristi, sulla scorta dell'anticipatrice insegnamento di Tullio Ascarelli, hanno da tempo individuato come la *natura delle cose*<sup>9</sup>, e che uno storico che molto ha indagato sui temi propri della disciplina giuridica dell'agricoltura, Paolo Grossi, ha sintetizzato, con formula efficace, come la "Odierna fattualità del diritto"<sup>10</sup>.

## 2.- Una perimetrazione mobile dei confini e delle fonti

E' sembrato opportuno, nell'organizzare questo incontro, utilizzare un'intitolazione, dedicata alla "Disciplina del commercio interno ed internazionale dei prodotti alimentari", volutamente generica ed omnicomprensiva, caratterizzata dall'ampio richiamo al *commercio interno ed internazionale*, dunque ad una dimensione che non pone confini rigorosamente tracciati, e nel medesimo tempo segnala l'attenzione al complesso sistema di *fonti* con cui il *diritto alimentare* è chiamato a confrontarsi.

L'agire quotidiano sempre più spesso deve misurarsi con regole che non sono un *dato* ma un *costruito*: non è sufficiente la *ricerca* delle soluzioni, perché queste talvolta non esistono prima e al di fuori della loro *posizione*, collocandosi all'interno di un rapporto di interazione fra (multiple) fonti interne e (multiple) fonti esterne.

Tutto ciò, se è sempre più vero anche per aree dell'esperienza giuridica che tradizionalmente sembravano risolver-

si nella dimensione nazionale, quale quella del diritto amministrativo<sup>11</sup>, risulta manifestamente – e, direi, "necessariamente" – evidente nell'area del *diritto alimentare*, "man mano che si allunga senza posa il percorso che conduce l'alimento dalle materie prime alla tavola del consumatore"<sup>12</sup>, e simmetricamente "si allunga senza posa" la serie di fonti e di regolatori chiamati ad intervenire sulla disciplina degli alimenti nel loro viaggio dai campi alla tavola; sicché l'analisi comparativa si rivela strumento indispensabile per la conoscenza della *law in action*<sup>13</sup>, e – per quanto qui interessa – della *food law in action*<sup>14</sup>.

Non si sono in ipotesi sostituite le fonti di diritto nazionale con quelle di diritto comunitario e unionale, e queste con le fonti di diritto internazionale, ma si è dato spazio ad un ampio tessuto di regolazione, all'interno del quale la giurisdizione ha assunto un ruolo esplicito di *rule making* dinamicamente orientato<sup>15</sup>.

La dimensione giurisdizionale, non soltanto per l'*imperium* che si accompagna alla *jurisdictio*, ma anche (e soprattutto) per la *fattualità*<sup>16</sup>, che è propria del contenzioso e che rende le decisioni giudiziali insieme prodotto e produttore di dati di realtà, ha segnato, in più occasioni, attraverso decisioni e ricostruzioni innovative, momenti di passaggio verso assetti disciplinari originali.

D'altro canto, la dimensione del contratto, del negozio, tradizionalmente legata all'area del commercio, è risultata inidonea ad esprimere compiutamente l'effettività di relazioni d'impresa, che non si esauriscono nella dimensione contrattuale, tanto meno in quella dei contratti individuali, punto punto, ma rimandano a nuove fonti e fra queste a "fonti private" istituzionalmente orientate e collocate<sup>17</sup>.

Da ciò la necessità di un'indagine che, nell'esaminare i di-

(8) Rassicuranti perché consolidati, ma nello stesso tempo fuorvianti perché l'essere consolidati li rende espressione di un passato, che ha determinato il presente ma che non necessariamente comprende quanto di nuovo e di diverso questo ha proposto e propone.

(9) E' d'obbligo qui il richiamo all'insegnamento di T. Ascarelli sulla "natura delle cose" e su *L'importanza dei criteri tecnici nella sistemazione delle discipline giuridiche e il diritto agrario*, in "Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario", Firenze, 1936, p.102).

(10) "Sulla odierna fattualità del diritto" è il titolo della prolusione che Paolo Grossi ha tenuto nell'Università di Viterbo il 10 novembre 2013, aprendo con tale lezione l'a.a. 2013-2014 del corso di laurea magistrale in giurisprudenza. La prolusione è in corso di pubblicazione per i tipi dell'Università della Tuscia – Viterbo.

(11) Come ha sottolineato S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim.dir.pubbl.*, 2001, 601 ss; Id., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003. Cfr. in argomento anche le riflessioni di F. Viola, *Il diritto come scelta*, in *La competizione tra ordinamenti giuridici*, a cura di A. Plaia, Milano, 2007, 169.

(12) Così, già nel 1996, D. Gadbin, *La qualité de la production du produit de base en droit communautaire agricole*, in *Le produit agro-alimentaire et son cadre juridique communautaire*, Rennes, 1996.

(13) Secondo l'anticipatrice lezione di Gino Gorla, in una nota ampia serie di scritti, e già nella Voce *Diritto comparato*, nella *Enciclopedia del diritto*, vol. 12, Milano, 1964, p.930.

(14) Come avvertito dagli studiosi di diritto comparato, che con frequenza crescente si accostano ai temi del diritto alimentare; v. di recente il bel volume di M. Ferrari – U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012.

(15) E' sufficiente in proposito richiamare la ben nota giurisprudenza della Corte di giustizia e della nostra Corte costituzionale sui marchi nazionali e regionali di origine, le decisioni del Panel in sede WTO sulle DOP e IGP; e da ultimo le decisioni degli stessi giudici amministrativi nazionali, sempre più chiamati ad un ruolo di *rule makers* nel mercato. In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker*, smentisce il Mipaaf e l'AGCM, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2013, p. 33 ss.

(16) V. P. Grossi, *op.cit.*

(17) In argomento v. le relazioni presentate nel Convegno A.I.D.A. di Viterbo del 2-3 dicembre 2011, su "Controlli, Certificazioni, Responsabilità: tra pubblico e privato, tra domestico e globale", in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4-2011 e 1-2012.

versi profili della disciplina del commercio interno ed internazionale dei prodotti alimentari, consenta di coglierne le peculiari articolazioni, fra pubblico e privato, fra soggetti, oggetti, e strumenti di regolazione.

### 3.- Agricoltura, agroalimentare e alimentare: una disciplina di filiera

Circa un anno fa a Messina, ospiti della professoressa Giuffrida, si è tenuto il convegno 2012 dell'A.I.D.A., dedicato ai "Contratti del mercato agroalimentare"<sup>18</sup>.

Questo incontro di oggi, a poco più di un anno di distanza, si propone come una sorta di ideale continuazione del lavoro svolto a Messina.

Con un elemento in comune, non secondario: parliamo qui di disciplina del commercio dei prodotti alimentari, ma il dato unificante, condiviso da tutti noi che indaghiamo su questi temi, è la comune formazione agraristica.

Ciò crea un senso di appartenenza e di identità, non come espressione di nostalgica affezione al passato, ma come condiviso presupposto di un'analisi, che guarda alla disciplina dei prodotti alimentari non per sé soli, bensì muovendo dall'attività agricola, assumendoli in una prospettiva di *filiera*, attenta al mercato ed insieme consapevole del ruolo della produzione primaria. Un'analisi che nella filiera individua un carattere ordinante, capace di ricondurre a sistema la disciplina nella sua interezza.

Nella legislazione alimentare europea – come è noto – l'attenzione ad una disciplina di *filiera* appare in modo esplicito e dichiarato soltanto sul finire degli anni '90 del secolo passato, in esito alla vicenda della BSE, all'interno di una prospettiva di sicurezza perimetrata come *food safety*, sicurezza igienico sanitaria.

In realtà, l'attenzione alla disciplina di filiera è ben più risalente nella legislazione europea: non quella sui prodotti alimentari, ma quella sulla produzione agricola, consapevole sin dagli anni '60 dei rilevanti esiti sul mercato, nella fase di consumo, delle scelte operate nel governo della

fase primaria.

Anche la più recente riarticolazione della PAC, espressa nei regolamenti di fine 2013, conferma questo approccio, non solo nel regolamento sulla OCM unica<sup>19</sup>, che per il suo stesso oggetto è rivolto al mercato, ma anche nel regolamento sui pagamenti diretti<sup>20</sup> ed in quello sullo sviluppo rurale<sup>21</sup>, le cui priorità e concrete strumentazioni sono comunque dichiaratamente orientate al mercato nelle sue diverse fasi ed articolazioni di filiera.

Tant'è che l'anno scorso a Messina, quando discutevamo dei contratti del mercato agroalimentare, facevamo appunto riferimento alle riforme della PAC, all'epoca in corso di elaborazione e discussione in sede UE ed in sede nazionale.

Come è noto, il concetto di *filiera* è stato elaborato dagli economisti agrari, quale formula di sintesi attenta all'elemento sistemico prevalente rispetto alla considerazione delle singole aziende, poiché «all'interno di *agribusiness* si modifica anche il tradizionale rapporto tra *azienda e impresa*»<sup>22</sup>. Secondo questo modello, l'impresa agricola viene analizzata non per sé sola, ma in un reticolo di relazioni, a valle quale fornitrice di servizi oltre che di beni materiali, ed a monte quale utilizzatrice di servizi e di beni, prima prodotti in proprio ed ora acquistati da terzi, che a loro volta condizionano la gestione dell'impresa.

L'approccio di *filiera* e di sistema tende a sottolineare le emergenti novità della produzione e dell'organizzazione in agricoltura e nell'alimentare, nel senso della connotante dimensione relazionale<sup>23</sup>, sino a concludere – per riprendere l'efficace sintesi di uno studioso di economia agraria – che «agricoltura, industria e distribuzione alimentare non possono essere ulteriormente considerate come segmenti di attività economica separati e contrapposti e uniti dalle semplici relazioni tra venditore ed acquirente. I loro rapporti di interconnessione sono ogni giorno più diffusi e profondi. I limiti della reciproca autonomia tendono a diluirsi e a sfocarsi nel tempo. Anzi questi tre settori appaiono così intersecati e tanto strettamente legati che devono ormai essere considerati congiuntamente se si vuole avere di ognuno una visione esatta e completa. In verità, produzione

<sup>(18)</sup> Le relazioni del Convegno di Messina del 28-29 settembre 2012 sono state pubblicate nei numeri 3-2012, 4-2012, 1-2013 di q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), e nel volume di Atti, *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Sajja, A. Tommasini, Napoli, 2013.

<sup>(19)</sup> Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

<sup>(20)</sup> Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

<sup>(21)</sup> Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

<sup>(22)</sup> Così E. Pugliese, *Agricoltura, agribusiness e mercato del lavoro*, in *La struttura produttiva agricola, analisi, rilevazione, evoluzione*, Atti del XXII Convegno di studi della Società italiana di economia agraria, Bari, ottobre 1985, Roma-Bari, 1987, 211, a p.215. L'espressione «agribusiness», a designare l'insieme dei soggetti e delle relazioni tra agricoltura ed imprese industriali a monte ed a valle, è dovuta a Davis, *From Agriculture to Agribusiness*, in *Harv. Bus. Rev.*, 1956, 107.

<sup>(23)</sup> In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Sistema agroalimentare*, in *Digesto Discipline privatistiche*, Aggiornamento, Torino, Utet, 479.

agricola, industria alimentare e distribuzione sono parti di un tutto continuo ... Esse formano ormai un sistema altamente complesso: *il sistema agricolo-alimentare*<sup>24</sup>.

Il modello di *filiera*, così elaborato dagli economisti agrari, è stato in prosieguo fatto proprio dai giuristi agrari, e in particolare da Luigi Costato che, ancor prima delle novità introdotte dal Regolamento n. 178/2002, ha individuato una prospettiva ricostruttiva che valorizza in chiave giuridica il ruolo della produzione primaria in un contesto unitario, che dalla disciplina degli alimenti investe l'intera filiera a ritroso sino al produttore agricolo, al punto da rimettere in discussione la stessa legittimità di una perdurante distinzione fra agroalimentare ed alimentare *tout court*<sup>25</sup>.

Da ultimo, poi, il carattere centrale assegnato al concetto di filiera, è stato confermato dalla stessa giurisprudenza, chiamata all'esatta individuazione dei principi propri della materia ed alla sua perimetrazione, che nel riferimento alla "*filiera agroalimentare*" ha individuato un elemento essenziale ai fini del decidere<sup>26</sup>.

#### 4.- Oggetti di indagine e processi in atto

La dimensione di *filiera*, come elemento ordinante e sistematico delle regole dell'agricoltura e dell'agroalimentare, è dunque il *filo*, che spiega la scelta del tema generale e dei singoli oggetti di indagine di questo incontro, e che lega le diverse relazioni a comporre una lettura unitaria dei processi in atto.

L'analisi svolta da Luca Petrelli<sup>27</sup> sul recente (e già più volte modificato) art. 62 del d.l. n. 1-2012 introduce ai temi in discussione sotto il profilo della crescente attenzione dell'ordinamento verso una progressiva formalizzazione dei rapporti d'impresa, intesa quale garanzia di trasparenza e di equilibrio delle posizioni sul mercato, assistita da originali meccanismi di *public and private enforcement*.

In questo senso, l'equazione che ne risulta non è quella, meramente quantitativa ed accreditata in talune proposte di politiche mercantili, a lungo egemoni ma rivelatesi non coerenti con la complessità della filiera agroalimentare, "*più mercato, più efficienza = meno regole*", ma piuttosto quella, di implementazione complessa ma aderente alle peculiarità del comparto produttivo unitariamente e complessivamente inteso: "*più mercato, più efficienza = regole proprie*".

Nella medesima prospettiva, non di assenza di regole, ma di previsione di regole proprie, si colloca la relazione di Francesco Bruno<sup>28</sup>, che investe un altro tema immediatamente legato a quello delle regole di circolazione e commercio: l'accREDITAMENTO degli importatori di prodotti alimentari negli Stati Uniti.

L'importazione di prodotti alimentari non è più un'operazione che riguarda esclusivamente rapporti individuali di diritto comune. In esito alla disciplina introdotta nel 2011 dal *Food Safety Modernization Act (FSMA)*, il soggetto legittimato ad importare negli Stati Uniti è un soggetto privato che svolge una funzione pubblica, e come tale deve essere previamente registrato ed autorizzato.

Due anni fa, nel Convegno dell'A.I.D.A. del 2011 a Viterbo<sup>29</sup>, abbiamo discusso di organismi di certificazione e della crescente attribuzione di funzioni tradizionalmente pubbliche, quale quella della "*certezza*", a soggetti privati che si muovono secondo logiche di concorrenza e dunque di profitto, all'interno di un modello – quello europeo – che privilegia l'*administration* (vale a dire il controllo e l'autorizzazione preventiva, che attrae il tema della *sicurezza* nell'ambito delle funzioni squisitamente pubbliche, quale che sia la natura del soggetto responsabile), rispetto al ricorso alla *jurisdiction* (vale a dire il controllo successivo in sede contenziosa, attraverso l'utilizzazione di istituti della responsabilità civile a presidio dell'equilibrio di sistema).

Le ultime tendenze della legislazione alimentare U.S.A. segnalano – attraverso una serie di novità significative, dal regime di previa registrazione ed autorizzazione degli importatori, all'adozione di un nuovo canone di *prevenzione* (che Francesco Bruno efficacemente definisce di "*moderata precauzione*"), alle regole in tema di tracciabilità – la capacità espansiva del modello europeo di *administration* all'interno di questo settore, in ragione della riconosciuta peculiarità del sistema agroalimentare e della necessità di implementare meccanismi di regolazione ad esso adeguati.

La relazione di Vito Rubino<sup>30</sup>, su gli *health claims* e l'etichettatura affronta un tema sempre più centrale nella disciplina dei prodotti alimentari: quello della comunicazione all'interno del mercato. E' ormai consapevolezza largamente condivisa (tradottasi, sul piano giuridico, nei precisi ed innovativi enunciati contenuti negli artt.14.3.b. e 16 del Regolamento n. 178/2002), quella secondo cui la qualità degli alimenti non si esaurisce nella oggettività del prodotto, ma in parte crescente si risolve nella comunicazione ed evoca-

(24) Così, già negli anni '80 del secolo scorso, G. Galizzi, *Recenti trasformazioni del sistema agroalimentare a livello mondiale*, in *L'economia internazionale negli anni '80*, a cura di Galizzi e Tappero-Merlo, Milano, 1985, 51, a p.73 [corsivo agg.].

(25) Cfr. L. Costato, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in "Agricoltura e Alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato", «Atti del Convegno IDAIC "G.G.Bolla" del 9-10 novembre 2001, a cura di Rook Basile e Germanò, Milano, 2002.

(26) In argomento, per ulteriori indicazioni su un caso recente ed assai significativo, sia consentito rinviare al mio *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker, smentisce il Mipaaf e l'AGCM*, cit.

(27) L. Petrelli, *L'art. 62 dopo le ultime decisioni*, *infra*.

(28) F. Bruno, *L'accREDITAMENTO degli importatori in U.S.A.*, *infra*.

(29) Dedicato a "*Controlli, certificazioni, responsabilità: tra pubblico e privato, tra domestico e globale*"; v. *supra* nota 17.

(30) V. Rubino, *Gli health claims e l'etichettatura*, *infra*.

zione, anche quanto agli effetti (attesi o solo potenziali) sulla salute, in un dialogo sempre più evidente fra diritto alimentare e diritto alla salute.

In questa prospettiva, anche temi oggi molto discussi, quale quello del Made in Italy, si collocano in una dimensione per la quale la tutela non può esaurirsi esclusivamente in un approccio analitico (pur necessario), centrato sulle qualità oggettive. Occorre un approccio complessivo, che assegni specifico rilievo giuridico alla comunicazione ed all'evocazione praticata in riferimento a tale peculiare categoria di prodotti, anche attraverso istituti e formule innovative rispetto a quelle sin qui utilizzate; in difetto di che il *Made in Italy* non può essere tutelato e difeso.

La relazione di Luigi Russo<sup>31</sup> esamina le questioni legate alla responsabilità del produttore e del distributore di prodotti alimentari, quanto al rispetto delle regole in materia di etichettatura.

Sempre più spesso si sente parlare di mercati di prossimità, di mercati locali, di chilometro zero, ma di fatto la stragrande maggioranza di ciò di cui ci nutriamo viene da mercati molto lontani. Individuare chi è l'interlocutore, chi è il soggetto garante di questo bene pubblico fondamentale che è la fiducia, è ciò di cui si discute quando si individuano le responsabilità in tema di etichettatura dei prodotti alimentari.

Il nuovo regolamento in tema di comunicazione al consumatore di alimenti<sup>32</sup>, all'art.8, rubricato "*Responsabilità*", ha individuato le rispettive responsabilità dei produttori e dei distributori, distinguendo fra prodotti preimballati e prodotti non preimballati.

La categoria di *responsabilità* per l'ordinamento italiano si declina, però, secondo due diverse possibili accezioni, efficacemente rese nella loro diversità da due distinte espressioni della lingua inglese: *liability* (vale a dire quella che per noi è la responsabilità civile), e *responsibility* (vale a dire quello che per noi è un canone di individuazione di competenze). Si incontrano così nella definizione delle *responsabilità*, finalizzate – ai sensi del nuovo regolamento – ad assicurare "*la presenza e l'esattezza delle informazioni sugli alimenti*"<sup>33</sup>, profili sanzionatori e profili istituzionali, all'interno di una disciplina sistemica che pone in relazione soggetti pubblici e soggetti privati, quali le imprese alimentari, esse stesse soggetti attivi della sicurezza (e non soltanto destinatari passivi del controllo pubblico).

Il recente regolamento sull'informazione al consumatore di alimenti ha dunque confermato l'intreccio necessario fra profili sanzionatori e profili istituzionali nell'impianto della responsabilità di filiera, quale appariva evidente già dalla

comparazione fra le diverse versioni linguistiche dell'art. 17 del Regolamento n. 178/2002, la cui rubrica recita genericamente "*Obblighi*" nella versione in lingua italiana, e "*Zuständigkeiten*", vale a dire "*Competenze*", nella versione in lingua tedesca; a sottolineare come *Liability* e *Responsibility*, responsabilità civile ed attribuzione di competenze, si pongano come componenti entrambe necessarie della disciplina di *filiera* e di *sistema* disegnata dall'Unione Europea.

In questa prospettiva, anche la differenza di disciplina fra prodotti confezionati e prodotti non confezionati, ben sottolineata nella relazione di Luigi Russo, non appare come un errore del legislatore Europeo, un incidente di percorso, ma come conferma della consapevolezza che *la natura delle cose* incide sulle scelte giuridiche, nella misura in cui per il prodotto confezionato è più agevole rendere operativi meccanismi efficaci di tracciabilità, attraverso i quali pervenire al confezionatore originario, liberando da ulteriori oneri il distributore che non sia intervenuto sulla confezione. Nel prodotto non confezionato, al contrario, è ben più complesso garantire analoghi meccanismi di tracciabilità.

E non appare causale ricordare – a conferma della larga condivisione di modelli e strutture disciplinari fra diritto dell'agricoltura e diritto alimentare – che per l'agricoltura biologica, le norme europee prevedono che anche l'ultimo rivenditore di sementi biologiche all'impresa agricola biologica debba essere a sua volta iscritto nel registro delle imprese operanti in regime biologico (come tali certificate e controllate), salvo il caso che le sementi siano consegnate in confezioni sigillate recanti in etichetta i dati del vivaio produttore delle sementi. In tal caso è sufficiente che il solo vivaio produttore sia iscritto nel registro delle imprese biologiche.

Le modalità di offerta dei beni sul mercato, se confezionate o non confezionate, incidono dunque in misura significativa sulla stessa distribuzione di obblighi e responsabilità tra i diversi operatori della filiera, nella fase della produzione agricola, così come nella fase della distribuzione alimentare.

La relazione di Monica Minelli<sup>34</sup>, sull'uso dei prodotti DOP e IGP come ingredienti di prodotti composti, indaga su un tema di diretto ed immediato interesse per l'industria agroalimentare italiana. Sempre più spesso prodotti di pregio come il Parmigiano Reggiano, il Prosciutto di Parma, l'Olio Toscano, vengono utilizzati quale traino per la vendita di prodotti composti, non necessariamente prodotti in Italia.

L'ordinamento italiano ha introdotto sin dal 2004 alcuni primi elementi per regolare tale uso, fra l'altro valorizzando il ruolo dei Consorzi di tutela.

La disciplina europea in tema di DOP e IGP, invece, non è

<sup>(31)</sup> L. Russo, *La responsabilità del produttore e del distributore*, *infra*.

<sup>(32)</sup> Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.

<sup>(33)</sup> Secondo quanto prevede l'art. 8 del citato Reg. n. 1169/2011.

<sup>(34)</sup> M. Minelli, *L'uso dei prodotti DOP e IGP come componenti*, *infra*.

ancora intervenuta in argomento con norme di hard law, limitandosi a indicazioni di soft law espresse in una Comunicazione della Commissione Europea del 2010<sup>35</sup>.

## 5.- Le Autorità indipendenti

Un ulteriore aspetto, che emerge trasversalmente dalle relazioni e dagli interventi, e che merita di essere sottolineato, è il ruolo crescente assegnato alle *Autorità Indipendenti*, che per più profili tendono a strutturarsi come Autorità non solo garanti, ma di governo di settore, operando scelte, assegnando priorità, disegnando modelli.

E' esperienza già nota anche in altri settori dell'economia: dalle telecomunicazioni, ai trasporti, all'energia. Nell'agroalimentare questa linea evolutiva ripropone le peculiarità di una disciplina che è per sua natura di *filiera*, relazionale, e che quindi pone in necessario rapporto soggetti ed oggetti. I contributi della Tavola Rotonda<sup>36</sup>, sull'effettività delle possibili tutele fra *public and private enforcement*, confermano questo approccio. Sicché i rilievi sui contenuti, effetti ed ambiti applicativi da assegnare all'art. 62, necessariamente investono anche il ruolo assegnato all'AGCM ed il modo in cui questa ha ritenuto di autoregolare l'esercizio delle competenze ad essa assegnato, rivendicando spazi di autonomia rispetto alle stesse indicazioni del legislatore<sup>37</sup>.

Ha osservato Francesco Bruno, nella sua relazione, che negli Stati Uniti non opera la separazione fra valutazione e gestione del rischio per i prodotti alimentari introdotta in Europa dal regolamento n. 178/2002, ma paradossalmente - sotto certi aspetti - anche in Italia, pur nell'ambito di un ordinamento nazionale tenuto al rispetto dei principi fissati sul piano europeo, le prassi adottate, nei rispettivi settori di competenza, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dal Ministero della salute (operante nel nostro Paese come Autorità della sicurezza alimentare), appaiono scarsamente ispirate all'assioma astratto della separazione fra valutazione e gestione del rischio, e sembrano piuttosto collocarsi all'interno di un'azione di consapevole ed attenta vigilanza e governo del mercato.

I modelli tipici di classificazione dell'azione amministrativa (e del sindacato sugli atti amministrativi) si rilevano inadeguati e insufficienti innanzi a scelte che spesso vengono declinate nel senso dell'opportunità e del merito, anche sotto il profilo temporale e dell'esercizio di poteri di urgenza, per più versi richiamando i processi che in sede europea vedono un crescente ruolo di regolazione di merito e

di governo esercitato dalla Commissione Europea nell'ambito dei poteri delegati e di esecuzione.

Il Parlamento Europeo, nelle ultime vicende legislative, in tema di riforma della PAC, di Pacchetto Qualità e di nuovo Regolamento sulla comunicazione ai consumatori di prodotti alimentari, ha rivendicato il proprio ruolo di legislatore attento alle concrete dinamiche del mercato, rimettendo in discussione scelte anche strategiche della Commissione e del Consiglio.

Resta da verificare, nell'esperienza dei prossimi anni, quali saranno i soggetti di effettivo governo della disciplina del commercio interno ed internazionale dei prodotti alimentari.

## ABSTRACT

*Gli ultimi anni sono stati contrassegnati da un accelerato processo di innovazione, che ha caratterizzato la disciplina dell'agroalimentare con riferimento ai molteplici regolatori intervenuti nel settore ed in significativa corrispondenza con il crescente rilievo assunto dalla dimensione giudiziale, non solo nazionale. L'articolo esamina sinteticamente e relazioni ed i processi che caratterizzano la disciplina del commercio dei prodotti alimentari su scala interna ed internazionale, movendo dalla consapevolezza che la filiera costituisce quale elemento sistemico delle regole dell'agricoltura e dell'agroalimentare.*

*In tale contesto il Convegno dell'A.I.D.A. del novembre 2013, sul tema della disciplina del commercio interno ed internazionale dei prodotti alimentari ha approfondito temi già emersi in precedenti convegni alla luce delle nuove rilevanti riforme della PAC e dell'OCM unica, che investono plurime aree disciplinari.*

## ABSTRACT

*Recent years have been marked out by an accelerated process of innovation of the agri-food law due to the various "regulators" that have stepped in this subject matter matching with the increasing relevance of judicial rulings, not only at the national level.*

*The article examines both relationships and processes that portray the global food trade, in which the supply chain shall be taken into account as a systemic and essential constituent of the set of rules which define both agriculture and food.*

*Within this background, the I.F.L.A.'s Conference held in November, 2013 on domestic and international food trade has scrutinized some issues in the light of the relevant reforms of CAP and the single CMO.*



<sup>(35)</sup> Comunicazione della Commissione 2010/C 341/03, "Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)".

<sup>(36)</sup> V. *infra* M. Giuffrida, *La nullità virtuale di protezione del contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari*; F. Capelli, *Le strane anomalie dell'art. 62*; A. Germanò, *Sui commi 2 e 8 dell'art. 62*.

<sup>(37)</sup> D'altro canto, non causalmente, l'AGCM ha recentemente espresso parere contrario all'adozione di un decreto legislativo contenente una normativa sanzionatoria specifica in materia di indicazioni nutrizionali sugli alimenti, assumendo che spetta direttamente all'Autorità la competenza in materia all'interno della disciplina generale sulla pubblicità ingannevole senza necessità di ulteriori interventi del legislatore - come ha sottolineato V. Pullini, *la bocciatura dello schema di decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento Claims ... ovvero, quando le parole degli assenti hanno un peso*, in *Alimenta*, n.2-2014, 33.