

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Aziende di Stato, Made in Italy, e industria alimentare: un confronto necessario per un diverso paradigma 1

Ricerche

Monica Cocconi

Le garanzie del cittadino rispetto ai giudizi scientifici contenuti nei pareri dell'Autorità Europea per la sicurezza 4

Martin Holle

Giulia Carlotta Salvatori

The New Directive 2015/412/Eu and "compelling grounds": requirements for the justification of national measures 19

Commenti e note

Luis González Vaqué

La comunicazione del rischio alimentare nell'Unione Europea e negli Stati membri: efficacia, trasparenza e sicurezza 33

Giulia Bonora

Le norme di commercializzazione specifiche dell'Unione europea e il loro rapporto con le raccomandazioni UNECE 46

Novità

Fernando Pepe

Approvata la legge contro lo spreco alimentare 56

Editoriale

Aziende di Stato, Made in Italy, e industria alimentare: un confronto necessario per un diverso paradigma

Disquisire della presenza dello stato in economia può apparire difficile in Italia, paese nel quale l'enorme debito pubblico è stato costruito anche dalle mastodontiche aziende di stato, fra le quali il conglomerato costituito dall'IRI rappresenta l'esempio peggiore. L'IRI, nata per ricostruire il sistema economico italiano partendo dalla situazione disastrosa della metà degli anni '30 del secolo scorso, aveva mutato finalità diventando, sotto le pressioni dei politici e delle organizzazioni sindacali, un vero e proprio contenitore di aziende decotte. Se un'impresa entrava in crisi e aveva un numero importante di dipendenti, il politico o il sindacalista di turno chiedeva e otteneva dalla politica che l'IRI intervenisse, sicché di questo, divenuto ormai il classico "carrozone", facevano parte fabbriche di caramelle, panettoni, putrelle, ecc., oltre alle originarie imprese, fra le quali quelle bancarie primeggiavano, salvate, all'epoca di Beneduce, con lo scopo di rivenderle ai privati.

Ovviamente, queste attività acquisite per ragioni "politiche" sopravvenute, presentavano gravissimi problemi nei costi di produzione, altrimenti non sarebbero finite nell'IRI, ma quest'ultimo non poteva, o voleva per il quieto vivere, realizzare le razionalizzazioni necessarie, che avrebbero dovuto passare attraverso l'automazione e la riduzione del personale.

Inoltre, queste imprese, poco attente ai costi, mettevano spesso i loro prodotti sul mercato a prezzi molto concorrenziali, trascinando così nel baratro del dissesto economico le imprese concorrenti che, se erano sufficientemente grandi e cariche di personale, finivano anch'esse per essere acquistate dall'IRI.

Nel c.d. Bel paese si realizzava così - quasi per dimenticare il "miracolo economico" che aveva caratterizzato il primo periodo postbellico, con l'industrializzazione nuova di regioni come l'Emilia-Romagna, il Triveneto e le Marche *in primis* - il curioso e devastante meccanismo riassumibile in questi termini: i guadagni a favore dei privati, le perdite a carico dello Stato, spessissimo sotto il nome di IRI.

Per questa ragione oggi si lamenta che le imprese del Triveneto, Marchigiane ed Emiliane sono, per lo più, piccole: infatti, quelle che sono cresciute, salvo poche eccezioni, sono state assorbite dall'IRI perché in molti casi la crescita non ha trovato preparato l'imprenditore, che ha preferito cederla al "benefico" ente statale.

E' innegabile che la partecipazione dell'Italia alla Comunità europea abbia progressivamente costretto i governanti ad abbandonare queste forme patologiche di intervento. Abbandono palesemente tardivo, che ci ha lasciato in eredità un debito pubblico gigantesco - non causato,

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amorosino - Alessandro Artom
Corrado Barberis - Lucio Francario - Alberto Germanò
Giovanni Galloni - Corrado Giacomini - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

Segreteria di Redazione

Monica Minelli

Editore

A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione

Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063217034
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale

Via Ricchieri 21 - 45100 Rovigo

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di
Ferrara

LUIS GONZÁLEZ VAQUÉ, British Institute of
International and Comparative Law

GIULIA BONORA, collaboratrice alla cattedra
di diritto agrario - Università di Bologna

GIULIA CARLOTTA SALVATORI, dottoranda -
Università di Verona

MONICA COCCONI, associata nell'Università
di Parma

MARTIN HOLLE, professor of Food Law and
Administrative Law, Hamburg University
of Applied Sciences

FERNANDO PEPE, avvocato in Milano

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

ovviamente, solo da IRI ed enti simili – che crea difficoltà di movimento a qualsiasi governo.

Fortunatamente lo Stato, che pur non può disinteressarsi del mercato, se non altro per stabilire regole a protezione del consumatore, non ha danneggiato troppo il sistema produttivo alimentare italiano, essendosi limitato a produrre in perdita panettoni e caramelle, con qualche conseguente fallimento di imprese sane.

Lo Stato, invece, avrebbe dovuto, da tempo, occuparsi con determinazione della protezione del *Made in Italy*, non solo cercando di tutelare la produzione della materia prima agricola nazionale, ma anche le peculiarità dei prodotti alimentari industriali che rendono, anch'essi, celebre il cibo italiano nel mondo.

Mentre ci si sta avviando ad accettare come cibo insetti, vermi e, forse un giorno, anche cani e gatti, si dovrebbe riprendere con feroce decisione quanto lasciato in sospeso a Marrakech in tema di denominazioni, ma anche la poco considerata protezione della sapienza trasformatrice dei nostri industriali alimentari.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo muove dal tema, di perdurante attualità, del fardello che l'economia italiana subisce per il peso perdurante di un gravoso debito pubblico, le cui origini possono essere individuate – fra l'altro – in politiche industriali, che hanno caricato sul bilancio pubblico oneri di iniziative private incapaci di affermarsi in un mercato concorrenziale.

Questa esperienza ha, fra l'altro, investito in misura non irrilevante i prodotti alimentari, dalle caramelle ai panettoni, al cioccolato, e la stessa grande distribuzione di tali prodotti, con la duplice negativa conseguenza di gravare sul bilancio pubblico e di mantenere in vita imprese che, disattente al controllo dei costi, potevano offrire prodotti a prezzi inferiori ai costi di produzione, così costringendo fuori dal mercato imprese che avrebbero invece meritato di affermarsi.

La scelta avrebbe dovuto – e dovrebbe tuttora, come sottolinea l'editoriale – essere ben diversa: per un verso favorendo l'affermazione di imprese competitive, e per altro verso operando in una prospettiva di lungo periodo per la tutela di un *Made in Italy*, che guardi congiuntamente alla produzione agricola ed alle eccellenze dell'industria nazionale di trasformazione alimentare, nella consapevolezza che proprio la globalizzazione dei consumi e dei costumi (simbolicamente espressa nel mercato europeo dalla crescente attenzione verso il possibile consumo alimentare di insetti o di altri animali sin qui estranei alla nostra tradizione) ancor più esige la messa in opera di adeguati strumenti di valorizzazione dell'identità nel mercato, tanto sotto il profilo della qualità che sotto quello della sicurezza.

In tale prospettiva, questo fascicolo raccoglie contributi tutti caratterizzati da un'analisi comparativa, che muove all'interno dei tre poli della discipli-

na europea, dell'ordinamento nazionale e delle sollecitazioni internazionali, che in varia misura concorrono a definire possibili identità e regimi, nelle fasi della produzione, trasformazione, commercializzazione e informazione, e nel confronto fra soggetti pubblici e privati.

Nella sezione dedicata alle **Ricerche**, Monica Cocconi esamina i limiti al controllo giurisdizionale sugli atti dell'EFSA, muovendo da un'analisi del quadro giuridico applicabile ai sensi del Regolamento n. 178/2002 e del TFUE. Dall'esame dei complessi procedimenti in tema di analisi del rischio e di valutazione del rischio, emergono criticità ed inadeguatezze nella tutela del cittadino all'interno del paradigma "autorità-libertà" e possibili ipotesi per originali modalità di sindacato delle determinazioni assunte dall'EFSA.

Martin Holle e Giulia Carlotta Salvatori indagano sulle novità introdotte dalla Direttiva (UE) 2015/412 in tema di organismi geneticamente modificati (direttiva oggetto di un primo commento di V. Paganizza in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2015, p. 80 ss.), esaminando in particolare – attraverso un'ampia comparazione con i documenti elaborati in questi anni dalla FAO e con gli accordi internazionali in materia, e tenendo conto delle riforme della Politica Agricola Comune introdotte dai regolamenti del dicembre 2013 – il contenuto da assegnare al requisito dei "compelling grounds", previsto dall'art. 26b, che la Direttiva del 2015 ha inserito nel testo della Direttiva 2001/18/EC.

Ne risulta un complesso reticolo disciplinare, nel quale il significativo recupero di sovranità nazionale si accompagna con la possibile indeterminatezza dei "compelling grounds", lasciando spazi di incertezza, che potranno essere superati nei prossimi anni soltanto attraverso un efficace dialogo fra Commissione Europea e Stati Membri.

Nei **Commenti e Note**, Luis González Vaqué discute i contenuti da assegnare all'*analisi del rischio*, intesa come *metodo*, costituito dalle tre componenti della valutazione, gestione e comunicazione del rischio, alla stregua delle indicazioni emerse in dottrina e nei documenti internazionali, e del documento pubblicato dall'EFSA all'inizio del 2016 sulla comunicazione del rischio. Il commento sottolinea il crescente rilievo assunto dall'attività di comunicazione del rischio e l'opportunità del recente documento dell'EFSA (inteso come espressione tipica di *Soft Law*), sia sotto il profilo della compiuta ed efficace applicazione/interpretazione delle norme legislative in materia, sia per assicurare un'adeguata comprensione e percezione del rischio alimentare da parte del consumatore.

Giulia Bonora commenta la sentenza del 3 marzo 2016 della Corte di Giustizia, che ha respinto il ricorso C-26/15 P, proposto dal Regno di Spagna per l'annullamento di una precedente decisione del Tribunale di prima istanza, in tema di obbligo di indicazione nell'etichettatura dell'imballaggio degli agrumi dell'utilizzo di conservanti o altre sostanze chimiche utilizzate in trattamenti post raccolta. Tra gli altri motivi di ricorso, la Spagna aveva censurato le scelte espresse dalla Commissione Europea nel regolamento di esecuzione in materia, rilevando che la Commissione aveva adottato prescrizioni in tema di etichettatura di tali prodotti difformi dalle raccomandazioni UNECE. Il commento sottolinea la diversità di conclusioni raggiunte dalla Corte di Giustizia in questo caso ed in quello, di poco precedente, relativo all'efficacia delle raccomandazioni dell'OIV in tema di pratiche enologiche in ragione dell'esplicito inserimento di queste ultime nel diritto dell'Unione Europea (sentenza della Corte di Giustizia del 7 ottobre 2014, causa C-399/12, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2015, p. 45 ss., con commento di L. Costantino). Ne emerge il ruolo centrale svolto dalla Corte di Giustizia nella riconduzione ad unità delle molteplici fonti operanti nel contesto del diritto alimentare europeo.

Nelle **Novità**, Fernando Pepe riferisce della legge contro lo spreco alimentare, entrata in vigore il 14 settembre 2016, analizzandone i contenuti innovativi quanto alla semplificazione burocratica ed all'adozione di incentivi di natura anche fiscale, e richiamando altresì le disposizioni in materia recentemente introdotte in Francia, che alla prospettiva solidaristica e volontaria, che caratterizza la legge italiana, hanno affiancato precisi obblighi assistiti da severe sanzioni.