

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Diritto al cibo e intervento pubblico sul mercato: una relazione risalente 1

Ricerche

Sandro Amoroso

Il Paesaggio del Vino 4

**L'Incontro di Roma del 28 maggio 2018
Il nuovo Regolamento (UE) sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi (e molto altro)** 10

Ferdinando Albisinni

Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione 11

Giuseppina Pisciotta

Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa ed atti delegati 37

Sonia Carmignani

Controlli e informazione al pubblico 42

Francesco Aversano

Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore 47

Alberto Germanò

Sugli Organismi di controllo 65

Antonietta Lupo

The evolution of China's food control system 69

Editoriale

Diritto al cibo e intervento pubblico sul mercato: una relazione risalente

In un prezioso libretto, il prof. Marco Cian affronta la difficile ricerca sulle tracce del diritto commerciale nelle civiltà antiche, da quelle del Nilo e della scrittura cuneiforme a quelle ebraica e greca fino all'ellenismo. Ciò che si evidenzia, ai nostri fini, è il fatto che in quei tempi, con la sola eccezione del popolo della Bibbia, esisteva un sistema di intervento pubblico nel mercato dei prodotti alimentari, specie dei cereali. Prezzi politici fissati in tavolette di periodi che vanno dal quarto al primo millennio a.C., divieto di esportazione di prodotti alimentari stabilito dalle leggi di Solone, controllo dei cereali e del lino negli ammassi del faraone. Andando oltre l'indagine di Cian, si può rilevare che i romani avevano addetti all'annona, addetti al controllo dei mercati delle principali città e a provvedere a calmierare i prezzi; le *frumentationes* realizzate a Roma per sfamare la plebe iniziarono con Caio Gracco e finirono con la rottura dei collegamenti con l'Egitto, e cioè con l'irreversibile declino dell'Impero d'occidente. Da allora il potere politico perse di consistenza, e scomparve anche da questo settore per tutto l'alto Medioevo, per riprendere qualche vigore all'epoca della rinascita comunale, come attestano magistrature come i *sex de blado* a Firenze e la loro evoluzione, che si concluse nel XVIII secolo.

Ma le carestie furono frequenti e gravissime, anche a causa della peste, e del conseguente calo della popolazione agricola, dalla fine del Medioevo fino al XX secolo. Il fenomeno assunse una gravità spaventosa in molte circostanze, in Cina, India ed Europa, e solo con lo sviluppo di una forte modernizzazione e meccanizzazione dell'agricoltura e con l'affermarsi di alcune basilari norme igieniche sembra gli si sia posto rimedio.

Nel XX secolo si comprese, per ragioni militari dapprima, che nel mercato dei generi di prima necessità, occorreva l'intervento pubblico, che in Europa - con l'eccezione britannica, dotata di un impero capace di sopperire, con i suoi prodotti, all'abbandono delle coltivazioni nella madre patria - si mantenne anche dopo il primo grande conflitto e restò presente, in pratica fino al passaggio delle consegne alla CEE, che si guardò bene, fino al 1992, dal liberalizzare il mercato. Poi vennero l'Accordo agricolo di Marrakech e il *decoupling*.

Osservando, però, la realtà odierna, si può rilevare che le cose non vanno affatto bene, poiché almeno 700 milioni di esseri umani patiscono la fame, e fra essi centocinquanta milioni di bambini, dei quali molti in tenerissima età; questi muoiono ancora con percentuali che si avvicinano al 50%, mentre europei e statunitensi si bloccano con riforme della politica agricola che incentivano la diminuzione della produzione,

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amoroso - 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 063210986
 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

FERDINANDO ALBISINNI, ordinario
 nell'Università della Tuscia

SANDRO AMOROSINO, straordinario
 nell'Università Uninettuno

FRANCESCO AVERSANO, avvocato in Salerno

SONIA CARMIGNANI, ordinario nell'Università
 di Siena

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di
 Ferrara

ALBERTO GERMANÒ, già ordinario nella
 Università La Sapienza di Roma

ANTONIETTA LUPO, ricercatrice nella
 Università di Messina

GIUSEPPINA PISCIOTTA, ordinario nella
 Università di Palermo

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.

Il presente fascicolo è stato chiuso in redazione il 28 giugno 2018.

perché l'offerta eccederebbe la domanda mentre, restando al cibo, soffrono in gran numero di obesità.

La domanda teorica, a livello mondiale, di alimenti c'è, dunque, ed è inespresa da chi non riesce a muoversi dalla sua miseria e a pagare le derrate prodotte da altri, non riuscendo a far fronte ai suoi bisogni con la produzione interna; in altri casi questa domanda cerca di farsi evidente attraverso i disperati che, con i barconi della morte, attraversano il Mediterraneo, o quelli che superano i confini del Sud Africa o tentando sbarchi disperati in Australia, per non parlare dell'emigrazione strisciante dei messicani, che tanto turba il presidente Trump.

Esistono convenzioni firmate in sede ONU che impegnano gli stati aderenti, che sono pressoché tutti, ad assicurare cibo, vesti e un tetto a tutti gli esseri umani.

Una civiltà come quella odierna, nella quel trionfa l'egoismo e abbondano telefonini, bombe intelligenti e mille altri oggetti non necessariamente utili se non addirittura dannosi, non si riesce a porre rimedio a questo stato di cose.

A ben vedere, sembra incredibile che Sargon, Hamurrabi o Ramsete II siano stati capaci di intervenire per cercare, con i mezzi di migliaia di anni fa, di evitare la fame dei loro sudditi e che i governi di stati che hanno mandato sulla luna o su satelliti artificiali loro simili non sappiano o vogliano porre rimedio a questa vergogna.

C'è qualcosa di marcio, in Danimarca, diceva il principe Amleto; oggi, forse, il marcio è esteso ben oltre i confini di Elsinore.

Luigi Costato

L'editoriale che apre questo fascicolo muove dal tema del *diritto al cibo*, tema reso oggi ancor più attuale e rilevante in ragione dei grandi movimenti migratori, in larga misura cagionati da condizioni di mancato accesso al cibo diffuse in importanti aree del pianeta. L'editoriale sottolinea un dato, quasi banale nella sua risalente storicità, ma che da un paio di decenni appare largamente ignorato dai governanti europei e di altre zone ricche e sviluppate: il *diritto al cibo* nella storia dell'umanità è sempre stato oggetto di un necessario *intervento pubblico*, dalle civiltà più antiche fino alla Comunità europea, dalle origini di questa al 1992. Dalla metà degli anni '90 del secolo XX la consapevolezza di questa risalente necessaria relazione fra *diritto al cibo* e *intervento pubblico* appare smarrita. Da ciò l'esigenza, avvertita da chi, come l'*AIDA* e questa *Rivista*, ha quale propria fondante missione e ragion d'essere quella di occuparsi di *diritto alimentare* – ed ancor più di *diritto agro-alimentare* – di avere ben presente e di sottolineare che le regole di questo diritto non possono limitarsi a prescrizioni (pur certamente rilevanti) quanto al modo di stare ed operare nel *mercato*, ma anzitutto attengono alla tutela del fondamentale diritto alla *food security*, solennemente affermato dai Trattati europei anche nei testi oggi vigenti

dopo Lisbona.

La *food security*, tuttavia, non si esaurisce in un dato meramente quantitativo di aumento della produzione, ma – come pone in rilievo l'editoriale – richiede politiche pubbliche idonee a realizzare un uso coerente e sostenibile delle risorse naturali, così da realizzare quelle che la FAO, nel World Food Summit di Roma del 1999, ebbe a definire come le *quattro dimensioni della food security: Physical AVAILABILITY of food; Economic and physical ACCESS to food; Food UTILIZATION; STABILITY of the other three dimensions over time.*

In questa prospettiva le rilevanti novità introdotte dal nuovo Regolamento (UE) 2017/625 (sui controlli ufficiali e sulle altre attività ufficiali destinate a garantire l'applicazione delle norme sui prodotti alimentari e sui mangimi, e più in generale sulla salute e sul benessere degli organismi viventi) non riguardano soltanto la *food safety* tradizionalmente intesa, ma incidono sulle politiche che investono l'utilizzazione ed il governo delle risorse naturali, e con ciò ben si collocano all'interno di un'ampia dimensione plurale della *food security*.

Nella sezione dedicata all'**Incontro di Roma** sul nuovo Regolamento (UE) sui controlli, promosso dall'AIDA e svoltosi il 28 maggio 2018 presso la Sala Nassiriya del Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, sono pubblicate relazioni ed interventi su questi temi.

Ferdinando Albisinni indaga sulle linee evolutive emergenti nella disciplina europea in tema di controlli, sottolineandone le novità quanto all'attenzione all'intero ciclo della vita, alla nuova perimetrazione europea dell'impresa agro-alimentare come impresa del ciclo della vita, agli istituti della globalizzazione connessi alla nuova dimensione del mercato, agli irrisolti perduranti quesiti quanto all'individuazione di competenze e responsabilità.

Giuseppina Pisciotta approfondisce i temi legati alle larghe competenze regolatorie assegnate alla Commissione Europea con la previsione di atti delegati e di atti di esecuzione, sottolineando come "i limiti ed i criteri che l'atto base indica non appaiono precisi né tanto meno in grado di delimitare compiutamente il potere normativo rimesso alla Commissione", con il rischio che si finisca per consentire "all'organo esecutivo scelte ampie, para-normative, che anziché integrare il contenuto del Regolamento, di fatto lo sostituiscono".

Sonia Carmignani esamina la disciplina della delicata relazione fra sistema dei controlli ed informazione al pubblico, sottolineando come il Regolamento 2017/625 "sembra in definitiva valorizzare nel governo del sistema agroalimentare un aspetto sconosciuto al regolamento sulla sicurezza alimentare, ... ovvero la interazione tra soggetti istituzionali e pubblico dei consumatori, in una relazione sinergica tra pluralismo sociale e livelli istituzionali".

Francesco Aversano analizza le questioni legate ai temi dell'istruttoria, delle analisi e della controperizia, ponendo in rilievo il nuovo e rilevante ruolo assegnato all'operatore ed alla prevista "cooperazione" delle imprese alle attività di vigilanza.

Alberto Germanò riferisce sulla disciplina degli organismi di controllo dei prodotti ad indicazione geografica e di quelli biologici, fra pubblico e privato, sottolineando le criticità, anche processuali, che derivano da questa duplice natura dell'attività svolta e del rapporto fra controllore e controllato.

Antonietta Lupo chiude la sezione dedicata alla nuova disciplina in materia di controlli ufficiali con una rassegna comparativa della disciplina cinese e della nuova disciplina europea.

Nella sezione dedicata alle **Ricerche** Sandro Amorosino rilegge la disciplina del paesaggio, quale fissata dal Codice e dalle Convenzioni internazionali, all'interno delle peculiarità determinate dall'utilizzazione produttiva agricola del territorio, ed in particolare dalla destinazione vitivinicola che caratterizza zone di grande pregio, indicate dall'A. come "*paesaggi vitati iconici*". L'indubbia tensione fra esigenze di tutela e conservazione e vitalità di produzioni agricole, che per loro stessa natura non possono essere cristallizzate, ripropone l'esigenza di ricercare forme originali di governo del territorio agricolo che ne valorizzino le potenzialità garantendo il mantenimento dei caratteri identitari.