

## Sommario

### Editoriale

*Luigi Costato*  
Conoscere per decidere 1

### Commenti e Note

*Antonio Musio*  
Pluralismo dell'offerta  
nutrizionale. 4

*Francesca Spagnuolo*  
L'acqua come alimento 20

*Giuseppe Spoto*  
Tutela del consumatore,  
etichette a semaforo, e  
informazioni "negative" 28

*Gaetano Stea*  
Elementi per un'analisi del  
reato alimentare. 42

### Novità

*Luis González Vaquè*  
Le prescrizioni in materia di  
composizione e di informazione  
per i "sostituti dell'intera razione  
alimentare": il Regolamento  
delegato (UE) 2017/1798 72

## Editoriale

### Conoscere per decidere

Un importante filosofo della scienza, Giovanni Boniolo, ha dedicato molte pagine – più esattamente più volumi – ad un problema che può sembrare banale, ma che, invece, non lo è: per avere buona opinione si deve studiare l'argomento in questione, cioè i problemi vanno affrontati previa presa di conoscenza degli stessi. In parole povere, per decidere su come affrontare, al fine di risolverlo, un problema, occorre studiarlo, esaminarne ogni aspetto. Il problema che travaglia oggi molti italiani, sollecitati in questo da alcuni politici, è quello della c.d. invasione dei migranti, e il dirottamento di una nave carica di disperati ha provocato molti consensi.

Dunque, esiste un problema: i migranti economici (ma anche quelli politici) non sono graditi in Italia, e neppure, per molti, in Europa. Se questo è un problema, occorre conoscere le ragioni del fenomeno; esso risale non solo alle siccità che colpiscono l'Africa ma, soprattutto, agli sconvolgimenti causati dalla conquista statunitense dell'Iraq, al suo conseguente sostanziale dissolvimento (malgrado alcune apparenze contrarie), alla nascita del movimento sunnita chiamato Califfato, alla guerra fra sunniti e sciiti, all'armamento statunitense dei ribelli ad Assad e al conseguente conflitto siriano con intervento della Russia. Tutti questi eventi hanno provocato l'avvio di un esodo di massa cui si aggiunge quello di miriadi di africani, che fuggono dalle guerre tribali del Corno d'Africa e dalla spaventosa siccità dell'Africa centrale.

Il rimedio realizzato o suggerito è sempre quello di schierare navi per impedire l'arrivo di profughi, e la distinzione, corretta ma inutile, fra profughi politici e profughi economici, ovvero la decisione di finanziare la Turchia perché trattenga nei campi profughi centinaia di migliaia di fuggitivi.

Pochi, invece, suggeriscono che la vecchia Europa, egoista e fiacca, riprenda l'invio di aiuti alimentari e tecnologici nelle zone disastrose dalla siccità e dalle guerre, ed intervenga per porre fine agli interventi maldestri delle grandi potenze in Medio Oriente.

## 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  
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](mailto: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

ANTONIO MUSIO, Professore associato  
nell'Università degli studi di Salerno

FRANCESCA SPAGNUOLO, Ricercatrice nella  
Scuola S. Anna di Pisa

GIUSEPPE SPOTO, Professore associato  
nell'Università Roma Tre

GAETANO STEA, Avvocato in Lecce

LUIS GONZÁLEZ VAQUÉ, British Institute of  
International and Comparative Law

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 30 settembre 2018.

In definitiva, non occorre una politica muscolare, ma una caritatevole, che avrebbe il vantaggio di consentire all'agricoltura europea di riprendere la sua funzione altamente produttiva, strumento di pace e di benessere non solo per i suoi cittadini ma anche per i diseredati che fuggono dalle loro terre.

Alimentazione e strumenti di sviluppo devono essere messi in atto per essere donati a chi ne abbisogna in altre zone, altrimenti l'Europa finirà per sentirsi assediata da tanti disperati, dai quali finirà per difendersi anche militarmente venendo meno a millenni di storia e di valori da essa ereditati.

Questa sarebbe una vera politica estera comune che, inoltre, avrebbe il vantaggio di sostenere alcuni consumi che i vecchi europei non gradiscono più, satolli ed egoisti come sono.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo torna sul tema delle *migrazioni*, già più volte discusso dalla Rivista, interrogandosi sulle ragioni del fenomeno e sulle possibili risposte, muovendo dalla considerazione che, oltre che da guerre e conflitti sanguinosi, le migrazioni sono in larga misura cagionate dal mancato accesso al cibo di grandi masse di popolazione in alcune aree del pianeta. Smentendo le previsioni di chi, ancora nella seconda metà del secolo passato, riteneva che il progresso tecnico e la globalizzazione avrebbero risolto alla radice i problemi della fame e della malnutrizione, il secolo presente, aperto dal fragore del crollo delle torri gemelle, ha dovuto prendere atto del perdurante rilievo della questione dell'*accesso al cibo*, della *food security* in tutte le sue declinazioni. *Accesso al cibo* e *food security* riportano ad una delle finalità essenziali della PAC, affermata sin dal Trattato istitutivo della CEE, ed intesa a "*garantire la sicurezza degli approvvigionamenti*". Questa essenziale finalità, solennemente e testualmente riaffermata anche nel TFUE con il Trattato di Lisbona, caratterizza la *politica alimentare* come componente irrinunciabile della *politica agricola*. Da ciò la consapevolezza, riaffermata nell'editoriale, e largamente condivisa da chi si occupa di tali questioni, che non può aversi *diritto alimentare* che non sia nel medesimo tempo e per sua stessa natura *diritto agro-alimentare*.

Le crisi della *food safety* di fine secolo hanno contribuito a diffondere questa consapevolezza sotto il profilo della necessità di dar vita a controlli e garanzie di *filiere*. Nell'oggi questa consapevolezza sempre più investe non solo le questioni di *food safety* ma ancor prima i temi della *produzione agricola*, che non possono essere considerati soltanto nella dimensione del mercato europeo e dei consumatori residenti nell'Unione, ma vanno collocati nella ben più ampia prospettiva di un *approvvigionamento necessariamente globale*. Da ciò l'au-

spicio per una *politica caritatevole*, che nel medesimo tempo offra nuovi sbocchi all'agricoltura europea, riprendendo modelli che la CEE ha a lungo praticato e che le riforme di fine ed inizio secolo sembrano avere smarrito. Un percorso circolare, muovendo dalla ricerca di risposte alle crisi ed ai conflitti che stiamo conoscendo, riporta così al cibo, all'agricoltura, ed al recupero dei compiti propri di una politica che, in quanto agricola, deve assumere fra le proprie ragioni d'essere quella di dare risposta alla domanda di alimenti. Se i controlli sono sempre più controlli che investono l'intero *ciclo della vita* ed impegnano una pluralità di soggetti, operanti anche al di fuori dei confini dell'Unione europea, in ragione della natura globale della produzione e del commercio del cibo (come sottolineato nei commenti al Regolamento (UE) 2017/625 pubblicato nel n. 1-2018 della *Rivista*), egualmente le politiche e le regole europee per l'agricoltura devono recuperare l'attenzione alla funzione produttiva come strumento di pace. Le considerazioni così proposte nell'editoriale muovono verso una declinazione del *diritto al cibo*, che non si esaurisce in un solo dato ed in contenuti quantitativamente determinati, ma investe una pluralità di oggetti, e così: il diritto di scelte individuali; l'accesso a beni essenziali come l'acqua; l'uso delle informazioni; il controllo pubblico; la disciplina della comunicazione capace di incidere sulle scelte del consumatore.

Di tali questioni si occupa questo fascicolo nella Sezione dedicata a **Commenti e Note**.

Antonio Musio, muovendo dall'esame di una recente decisione del Tribunale Amministrativo Regionale del Trentino - Alto Adige, sezione di Bolzano, propone una rilettura della questione del *diritto al cibo* in riferimento al tema, attualmente oggetto di vivaci controversie, del diritto a scelte alimentari declinate secondo parametri e modelli non riducibili ai soli canoni della *food safety* ma che investono in radice scelte culturali, e sotto certi profili etiche. L'A. sottolinea come la questione si ponga al crocevia fra tre differenti principi costituzionali, ciascuno meritevole di piena tutela: il diritto di ciascuno alla propria libertà, che investe anche le scelte alimentari; la tutela del diritto alla salute dei minori; la necessità di tenere conto delle scelte organizzative della P.A.

Francesca Spagnuolo analizza il tema dell'*acqua come alimento*, in una prospettiva comparativa, che all'indagine sulla normativa europea e su talune esperienze nazionali affianca l'analisi sulle linee emergenti in sede internazionale (dal Codex Alimentarius all'OMS). Ne risulta confermata l'esigenza di guardare all'acqua come alimento non soltanto nella prospettiva europea (pure certamente rilevante), ma nella più ampia prospettiva legata alla dimensione globale del bene acqua. Sicché anche sotto questo profilo il *diritto alimentare* dell'oggi, se certamente è *diritto europeo*, si palesa nel medesimo tempo e necessariamente *diritto globale*.

Giuseppe Spoto esamina la disciplina intesa ad assicurare tutela al consumatore di prodotti alimentari sotto il profilo del complesso delicato equilibrio fra libertà di scelta e possibili errori cognitivi, tenendo conto dei contributi offerti negli ultimi anni dagli studiosi di economia comportamentale. In questa prospettiva l'Autore analizza le criticità dei sistemi di "*etichette a semaforo*" di recente introdotte in alcuni paesi europei, e pone in evidenza come molti "*bias*" possano finire per influenzare le scelte finali del consumatore, sottolineando come anche le c.d. "*etichette negative*", diffuse in misura crescente nel mercato dei prodotti alimentari, vadano scrupolosamente e analiticamente, quanto alla loro ammissibilità, tenendo conto non soltanto dei profili legati alle regole di concorrenza, ma anche degli effetti sulle scelte dei consumatori.

Gaetano Stea chiude la sezione con una sintesi della vigente disciplina in tema di reati alimentari, sottolineando come nel diritto penale alimentare dell'oggi l'attenzione si concentri su profili precauzionali, accentuati dalla dimensione globale del mercato.

Nella Sezione dedicata alle **Novità** Luis González Vaqué riferisce di un recente regolamento delegato, il Regolamento (UE) 2017/1798, che entrerà in applicazione solo il 27 ottobre 2022 (il lungo periodo di attesa prima dell'applicazione rende manifesta la consapevolezza della Commissione circa i contenuti innovativi del regolamento, che come tale richiede un periodo non breve di adattamento). Tale regolamento detta disposizioni specifiche in materia di composizione e di informazione per i "sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso".

Il tema della compiuta informazione del consumatore e della possibilità che questi operi scelte consapevoli si conferma così cruciale nell'ambito di un *diritto alimentare*, i cui contenuti plurali si declinano in funzione di una pluralità di interessi e di valori.