

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Cibo e ferrovie: fallimenti del mercato e nuove politiche agroalimentari 1

Il Convegno di Portici dell'11-12 ottobre 2019

Trasparenza e nuove regole nel Sistema Europeo di Diritto Agroalimentare 4

Luigi Costato

Alimenti e Scienza: il punto di vista del giurista 6

Antonio Jannarelli

Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il Regolamento 2019/1381 12

Ferdinando Albisinni

Trasparenza e Scienze della vita nella codificazione europea 32

Stefano Masini

Sulle fonti dell'obbligo di informazione degli alimenti: dall'etichettatura del produttore all'accesso del consumatore 55

Matteo Ferrari

Comunicazione del rischio e comunicazione scientifica: spunti per un'analisi interdisciplinare e comparata. 62

Francesco Aversano

Materiali e oggetti a contatto con gli alimenti: regole e responsabilità 82

Elena Torrieri

Francesca Mostardini
Idoneità alimentare dei materiali a contatto con gli alimenti: fenomeni di migrazione e attività di risk assessment 95

Alberto Germanò

La trasparenza nella comunicazione del rischio: il Regolamento 2019/1381 102

Editoriale

Cibo e ferrovie: fallimenti del mercato e nuove politiche agroalimentari

Oggi molti politici, nel mondo, parlano di patriottismo espresso con *America first*, prima gli italiani e via dicendo. Queste affermazioni mirano, senza dubbio, a cavalcare la reazione di molti al processo di globalizzazione avviato con la caduta dell'URSS e con la supposta fine di qualsivoglia ideologia economica che non sia quella che pone al centro di tutto il mercato e al progredire inarrestabile dei processi di automazione delle produzioni che sembrano negare un futuro di lavoro a tanti. Tuttavia il presidente americano, che proclama sempre la precedenza agli statunitensi, firma l'accordo commerciale con la Cina a Washington, ma per incontrare il signore della Cina deve andare a Pechino; è ancora sicuro della primazia degli USA?

Venendo all'Italia, come si potrebbe non essere patrioti? Certamente gli italiani lo sono, per lo più, in modo piuttosto flebile ma questo Paese ha un forte bisogno di essere amato dai suoi cittadini, se non altro per non autodistruggere le bellezze artistiche e naturali che lo rendono primo nel mondo. Quando c'è acqua alta a Venezia io mi addoloro "patriotticamente" e guardo con stupore chi, governandoci, non ha saputo porre rimedio ad un guasto terribile messo in atto, *in primis*, quasi cento anni fa con il rimpicciolimento della laguna e del suo "troppo pieno". Le esondazioni dell'Arno hanno provocato, nel 1966, guasti irreparabili e si sono verificate per incuria, insipienza ed imprevidenza di chi doveva prevedere e provvedere.

Patriottismo che cos'è, dunque? A mio parere è amare i territori e le cose che li abbelliscono, detestare chi li distrugge o li lascia in balia dei profittatori; ma anche amare i concittadini, aiutarli a fare famiglia, sostenere chi vuole avere dei figli e suddividere con equità il reddito prodotto, certamente premiando chi lo promuove, ma senza dimenticare gli ultimi, offrendo loro l'occasione di emergere dal loro *status*. Amare l'Italia vuole dire, però, anche essere capaci di capirne le debolezze e la pochezza del suo peso politico sulla terra, e comprendere che in un mondo ove gli USA devono fare i conti con la Cina, dove un miliardo di indiani sta entrando nell'economia moderna, seguito da cittadini di altri stati di dimensioni quasi continentali, la Patria si difende e valorizza solo se la si inserisce in un sistema federativo che comprenda il resto dell'Europa. Che peso hanno gli stati europei nella diatriba Cina USA sui dazi? E sull'iniziativa di Trump di attaccare un capo politico militare scita?

Non c'è dubbio che l'Unione europea sia una costruzione incompleta e bisognosa di crescere in integrazione, ma neppure si può dubitare del fatto che senza la realizzazione di questo processo nessuno stato europeo avrà la forza di avere un sia pur modesto peso nell'agone mondiale.

Ma l'unione politica dell'Europa non può essere costruita su dei dogmi di tipo fideistico che mettono al centro il libero mercato senza se e senza ma; certamente il libero mercato è, allo stato delle conoscenze, il migliore misuratore

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amorosino - Alessandro Artom
Alberto Germanò - 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, straordinario
nell'Universitas Mercatorum

FRANCESCO AVERSANO, avvocato del Foro di
Salerno

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di
Ferrara

MATTEO FERRARI, ricercatore nell'Università
di Trento

ALBERTO GERMANO', già ordinario
nell'Università La Sapienza di Roma

ANTONIO JANNARELLI, ordinario fuori ruolo
nell'Università di Bari

STEFANO MASINI, associato nell'Università di
Roma Tor Vergata

FRANCESCA MOSTARDINI, Pack Co.
Consulting and testing

ELENA TORRIERI, associato nell'Università di
Napoli Federico II

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 26 Dicembre 2019.

di efficienza di una economia. Tuttavia anche gli stati più liberisti hanno da tempo compreso che lo stato non può essere lo spettatore inerte dello svilupparsi dei fenomeni economici, anche se il suo interventismo deve essere di stimolo da un lato, coerente nel tempo e non in permanente stato di fibrillazione dall'altro. La democrazia, dunque, per poter funzionare senza suscitare nostalgie suicide, deve essere gestita con coerenza considerando gli avversari politici non dei nemici ma dei potenziali collaboratori e, comunque, concorrenti tutti nel dare continuità alla gestione politica del potere.

Pertanto, se non si può non riconoscere che il libero mercato ha i suoi indubitabili pregi, occorre anche accettare l'idea che la politica deve anche intervenire per integrare gli orientamenti; ad esempio se esiste un problema meridionale per l'Italia, esso si può cercare di risolverlo, più che con la costruzioni di cattedrali nel deserto, con la creazione di un sistema ferroviario ultraveloce che avvicini Catania e Catanzaro a Roma, cioè cercando di eliminare il più celermente possibile l'isolamento delle terre calabre e siciliane. In fondo, la parte occidentale degli USA, che all'epoca dell'unità d'Italia era spopolata e ancora in larga parte inesplorata, è oggi fra le zone più ricche del mondo, e ciò fu dovuto alla costruzione di ferrovie che hanno collegato la costa atlantica con quella pacifica, grazie all'impulso e al sostegno dei poteri politici.

Dunque, tornando all'Europa, essa deve proseguire nel processo d'integrazione fondandosi su una economia libera ma anche sociale, nella quale sia ammesso l'intervento pubblico per rimediare ai "fallimenti del mercato". Il mercato, in definitiva, è un mezzo e non un fine, e la crisi dell'agricoltura europea delle commodities, e non solo di esse, sta palesemente a dimostrarlo.

La mancanza di reddito degli agricoltori europei trova origine proprio nella fideistica impostazione della PAC riformata a partire dal 2003, in violazione delle regole speciali dettate dal trattato per l'agricoltura: il mercato e le sue leggi daranno sostegno autonomo al mercato dei prodotti agricoli, si è sostenuto in quella occasione. Come è noto, il ritmo della produzione agricola non fa coincidere i tempi dell'offerta, ristretti temporalmente, con quelli della domanda, dilatati sull'intero anno; i produttori di alimenti frutto della trasformazione dei prodotti agricoli possono, oggi ma solo in certi casi, risolvere questo problema approvvigionandosi in ogni parte del mondo, ma quando vogliono trasformare beni agricoli ottenuti in specifici territori, sono anch'essi assoggettati ai ritmi della stagionalità cui possono porre rimedio accumulando prodotti ottenuti al raccolto, sempre che ciò sia tecnicamente possibile.

Se l'agricoltura e la produzione di alimenti trasformati possono scontrarsi con la non totale efficienza della legge della domanda e dell'offerta a causa del ritmo produttivo agricolo, altri esempi si possono fare per constatare che il libero mercato, pur importante per misurare l'efficienza di una economia, non può essere elevato a Moloc del sistema degli scambi e della produzione essendo, invece, in molte occasioni, opportuno l'intervento pubblico soprattutto per stimolare investimenti che il mercato non suggerirebbe per la lontananza dei risultati economici ricavabili ovvero per ovviare all'impossibilità di fare incontrare in modo efficace la domanda con l'offerta.

Luigi Costato

L'editoriale che apre questo fascicolo muove dai *Fallimenti del mercato*, 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.

L'*AIDA* ha pertanto scelto di dedicare il proprio Convegno annuale – svoltosi a Napoli nella sede dell'Università Federico II – al tema "Trasparenza e nuove regole nel Sistema europeo di Diritto Agroalimentare", individuando, in questa ed altre recenti riforme UE, elementi significativi di rilevante innovazione anche sul piano istituzionale e sistematico.

Ne è risultata una dimensione sistematicamente orientata, nella quale si collocano relazioni ed interventi discussi nel corso del Convegno, alcuni dei quali sono pubblicati in questo fascicolo della *Rivista*.

Luigi Costato dà conto delle esigenze riformatrici, in direzione di una rilettura del rapporto fra Agricoltura, Alimenti e Scienza.

Antonio Jannarelli analizza l'emergere della consapevolezza della necessità di politiche inclusive e condivise fra tutti i protagonisti e gli interessi che a vario titolo interagiscono sui temi del diritto al cibo, ponendo in rilievo l'esigenza di ricercare modelli adeguati alla società del rischio.

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

Stefano Masini esamina i temi legati all'etichettatura ed alla responsabilità.

Matteo Ferrari approfondisce criticità e quesiti conseguenti alla relazione fra comunicazione scientifica e comunicazione del rischio.

Francesco Aversano analizza la disciplina in tema di MOCA, ponendo in rilievo l'attuale frammentarietà del corpus normativo e la necessità di una lettura sistematica della disciplina, alla stregua delle novità da ultimo introdotte dal reg. 2017/625 e dal reg. 2019/1381.

Elena Torrieri e Federica Moscardini esaminano in prospettiva scientifica e tecnologica le attività di risk assessment con riferimento ai MOCA.

Alberto Germanò propone ulteriori riflessioni sul tema della trasparenza nella comunicazione del rischio.