

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Riscoprire la Food security 1

Ricerche

Emergenza Covid-19 e regole dell'agroalimentare

Antonio Musio

Stato di emergenza e leale collaborazione tra enti e nei rapporti tra privati 5

Francesco Aversano

Effetti della pandemia nel settore agroalimentare e ruolo rassicurante del cibo 21

Roberto Saija

Principi di precauzione e sussidiarietà: esiti sul diritto alimentare in tempi di emergenza 45

Commenti e note

Monica Cocconi

Il ruolo della tecnica nella formazione procedimentale delle decisioni pubbliche 58

Editoriale

Riscoprire la *Food security*

La straordinaria reputazione dell'agricoltura italiana è dovuta alla peculiarità dei suoi prodotti e dei corrispondenti derivati alimentari. In moltissimi casi si tratta di cibi di lusso o comunque, di elevatissima qualità che quasi sempre, però, non sono prodotti in abbondanza, se non utilizzando anche materia prime agricole non nazionali.

L'olio d'oliva si produce, ma non abbiamo ulivi sufficienti a soddisfare la domanda del mercato estero e, talvolta, persino di quello nazionale; questa carenza ci ha fatto perdere il primato mondiale nell'esportazione dell'olio extravergine a favore della Spagna, che ha ampie superfici destinabili all'ulivo.

Esaminando il problema dell'autosufficienza alimentare a livello europeo si deve constatare che da una condizione di esportatrice di commodities in competizione, per quantità, con gli USA, l'UE è diventata deficitaria ed importatrice, in ragione degli impegni assunti nell'Accordo agricolo di Marrakech, firmato oltre venticinque anni fa. Scopo dell'accordo era di consentire ai paesi in via di sviluppo o addirittura poveri di poter esportare i loro prodotti alimentari senza subire la concorrenza dei produttori dei paesi sviluppati, sostenuti da interventi effettuati con denaro pubblico.

Se fosse facile fare previsioni, si potrebbe vivere giocando in borsa senza lavorare, ma così non è: l'Accordo di Marrakech non ha avvantaggiato, come prevedevano gli esperti, in modo rilevante i paesi poveri o in via di sviluppo ed ha favorito la ripresa produttiva dei territori ex sovietici che hanno riassunto – come l'avevano all'epoca degli zar – la posizione di grandi produttori di alcuni cereali a costi bassi, a volte di qualità buona, a volte, per ragioni climatiche, molto meno.

Si potrà dire, con ragione, che l'UE e gli USA hanno preferito optare per una riduzione dei dazi doganali sui prodotti dell'industria meccanica e chimica, in modo da poter contare sul mercato mondiale di questi prodotti; ma nel frattempo la Cina, e non solo, hanno iniziato a competere per costi ed anche per qualità, con questo tipo di merci, con UE e USA. Le continue reazioni e minacce del presidente statunitense certificano la verità di queste affermazioni, che non sono smentite dal fatto che l'UE ha un approccio più diplomatico al problema, ma lo sente anch'essa.

A ben vedere, però, le produzioni chimiche e, soprattutto, meccaniche di qualità come quelle ottenute nell'UE continuano ad affermarsi sul mercato mondiale, anche se talvolta parti più o meno importanti di esse provengono da Cina, Indonesia, India ecc. La globalizzazione ha comportato la nascita di catene di produzione che coinvolgono paesi lontani migliaia di chilometri, e anche la rinuncia, da parte dei paesi più ricchi, a produrre certi beni industriali, come è accaduto per le mascherine anti

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

FRANCESCO AVERSANO, avvocato del Foro
di Salerno

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di
Ferrara

MONICA COCCONI, associato nell'Università
di Parma

ANTONIO MUSIO, associato nell'Università di
Salerno

ROBERTO SAIJA, ricercatore nell'Università
di Reggio Calabria

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 giugno 2020, ma composto in tipografia il 20 novembre 2020, a causa del blocco delle attività cagionato dall'emergenza COVID.

covid-19.

L'Italia ha dovuto correre ad attrezzarsi per produrre questi strumenti di lotta al contagio, ma si è autonomizzata dopo 30.000 morti; questa vicenda dovrebbe insegnare, all'UE, che la politica agricola comune, anche se potrà continuare ad essere scoraggiante per i produttori, dovrà essere orientata alla costituzione di scorte abbondanti di *commodities*, dato che ciò che è accaduto per le mascherine potrebbe accadere per il grano o per il mais.

D'altra parte, chi ha buona memoria dovrebbe ricordare che l'Italia si è trovata sprovvista di grano duro nell'anno del grande acquisto di cereali da parte dell'URSS (1974/75) e che il nostro ministro dell'agricoltura, con una improvvida dichiarazione, ha fatto salire in un giorno di 50 dollari alla tonnellata il prezzo mondiale di quel cereale asserendo che sarebbe andato a Chicago a comprarne 500.000 tonnellate, quantità di cui l'Italia era carente per continuare a produrre la pasta di solo grano duro.

L'archeologia moderna sta progressivamente scoprendo che i romani costruivano depositi di grano sparsi in tutto il territorio dell'impero; lo stesso facevano i faraoni dell'antico Egitto. Sembra logico e sensato che, nel XXI secolo, caratterizzato dall'abbondanza di tutti i beni possibili, ma anche da carenze improvvise, l'UE si preoccupasse di adottare una politica che le consentisse di avere scorte delle principali *commodities* per mettere i cittadini europei a riparo da eventuali carestie, vere od indotte.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo muove da un tema che l'emergenza Covid-19 ha posto al centro della riflessione dell'oggi: il tema della *Food security*, di quella *sicurezza degli approvvigionamenti* che la globalizzazione sembrava aver collocato fra gli utensili ormai dimenticati e non più rilevanti, tra flipper e telefax.

L'editoriale sottolinea come l'Accordo agricolo di Marrakesh non abbia prodotto i risultati sperati. Pur dopo l'abolizione degli aiuti accoppiati alle produzioni agricole europee, i Paesi in via di sviluppo non hanno visto accrescere le loro esportazioni di prodotti agricoli. La disponibilità di prodotti agricoli nei mercati mondiali non si è accresciuta, ed anche in questi primi due decenni del secolo crisi e carestie hanno colpito i Paesi in via di sviluppo.

Il quadro complessivo mondiale degli approvvigionamenti, delle *sicurezze* o delle *in-sicurezze*, è divenuto ancor più complesso in questi mesi in esito alla pandemia da Covid-19, che ha duramente richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica sulla necessità di dotarsi di capacità produttive nazionali di beni rivelatisi strategici, quali le mascherine o i respiratori.

L'AIDA ha pertanto scelto di dedicare il Convegno annuale di questo inquieto 2020 (sperando che possa svolgersi regolarmente entro la fine dell'anno, sia pure da remoto) al tema "*Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare, a livello internazionale, unionale e domestico*", individuando nella dimensione globale e nella pluralità e differenza delle regole e delle culture nello spazio e nel tempo, un elemento che caratterizza anche dall'interno gli istituti del diritto alimentare, attraverso processi di mutazione e contaminazione, che non possono essere letti soltanto con gli strumenti tradizionali dell'analisi delle relazioni internazionali.

Anticipando alcuni dei temi che verranno trattati nel Convegno, in questo fascicolo sono pubblicate alcune relazioni discusse nello scorso mese di giugno nell'ambito del Master Interateneo di Diritto alimentare.

Antonio Musio analizza l'operare del principio di *leale collaborazione* all'interno dello stato di emergenza cagionato dalla pandemia, valutandolo sia all'interno della dimensione risalente dei rapporti fra Istituzioni Pubbliche, sia all'interno della relazione negoziale fra soggetti privati, chiamati ad articolare risposte originali alla crisi determinata dalla pandemia. Di qui una serie di interrogativi in tema di libertà personali ed economiche, rispetto alle quali la giustizia amministrativa ha dato priorità alla salute collettiva, censurando come illegittimi i provvedimenti amministrativi locali assunti in violazione del principio di leale collaborazione. D'altro lato, sul versante dei rapporti tra privati, si è in più occasioni manifestato il conflitto di interessi tra proprietari e conduttori di immobili locati ad uso commerciale. La soluzione a questi conflitti è stata ricercata negli strumenti della risoluzione per eccessiva onerosità o per impossibilità sopravvenuta della prestazione, e talvolta nella rinegoziazione delle condizioni contrattuali. Secondo l'A., però, anche in ambito civilistico potrebbe operare il principio di *leale collaborazione*, sino a considerare non conforme a buona fede il rifiuto del creditore di concedere al debitore una ragionevole dilazione di pagamento ovvero una congrua riduzione dei canoni.

Francesco Aversano indaga sul ruolo rassicurante svolto dal cibo, ed esamina le 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. In particolare, il lavoro considera alcune misure straordinarie relative al controllo ufficiale e gli esiti delle restrizioni imposte a imprese e consumatori durante la crisi sanitaria, a fronte dell'improvvisa crescita di alcuni modelli d'acquisto e di consumo. L'analisi si conclude ponendo in rilievo l'emergere di una "*food reinsurance*",

quale espressione di un cibo non solo “sicuro” ma anche “rassicurante”, richiamando il recente documento della Commissione Europea “*A Farm to Fork Strategy*” del maggio 2020.

Roberto Saija approfondisce i temi legati alle nuove declinazioni dei principi di *precauzione* e *sussidiarietà* in ragione dell'emergenza Covid, movendo dall'analisi di una recente sentenza del TAR Calabria. L'A. sottolinea che la discrezionalità del potere dell'autorità e i limiti cui questa va incontro è uno dei temi centrali nel dibattito su questi principi, poichè l'ampiezza della discrezionalità si misura sulla base dell'incontro del principio di precauzione con un altro principio cardine dell'ordinamento europeo, accolto anche in quello italiano, quello di proporzionalità. Il lavoro sottolinea come il principio di proporzionalità si differenzi da quello di ragionevolezza, alla stregua dell'insegnamento della giurisprudenza amministrativa.

Monica Cocconi esamina i temi legati al *ruolo della tecnica* nella formazione procedimentale delle decisioni pubbliche. Lo scritto rilegge il percorso attraverso cui la giurisprudenza europea ha interpretato i principi che regolano la valutazione del rischio inerente la sicurezza alimentare, indagando anche sui compiti affidati all'Autorità europea per la sicurezza alimentare. E conclude osservando come la regolazione tecnica, nel settore della sicurezza alimentare, si collochi in un delicato equilibrio fra valutazioni scientifiche e discrezionali, finalizzato ad una più adeguata garanzia dei diritti da questa coinvolti.

la redazione