

## Sommario

### Editoriale

*Luigi Costato*

Riforma della PAC e Covid-19:  
la ricerca di nuovi equilibri 1

### Ricerche

*Irene Canfora*

L'evoluzione delle regole  
europee sulla trasparenza:  
verso un sistema di  
"Sicurezza Alimentare 2.0" 4

*Rosario Franco*

Dai titoli all'aiuto alle  
autorizzazioni agli impianti  
viticoli: tra *beni* e *diritti* 15

### Commenti e note

*Antonio Jannarelli*

L'eccezionalismo agricolo  
all'attenzione della giustizia  
amministrativa: un atteso  
riscontro 39

*Ferdinando Albinini*

L'origine dei prodotti alimentari  
e la Corte di giustizia:  
un'irrisolta incertezza 53

## Editoriale

### Riforma della PAC e Covid-19: la ricerca di nuovi equilibri

Alberto Ballarin Marcial, notaio in Madrid e grandissimo cultore di diritto agrario, che ha insegnato in diverse università dopo aver studiato anche a Firenze presso l'IDAIC, non molti anni dopo l'adozione del trattato CEE sosteneva che, in definitiva, l'allegato II del trattato, che elencava i prodotti agricoli sottoposti alle regole del titolo II "Agricoltura", era nella quasi totalità un elenco di prodotti alimentari o di materie prime per la produzione di questi.

L'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli adottata negli anni '60 del secolo scorso dalla CEE si riferiva solo a prodotti del settore primario, nel quale erano inclusi alcuni trasformati usualmente realizzati nel mondo agricolo inteso in senso stretto, come il vino, o economicamente strettamente vincolati al prezzo del prodotto agricolo tal quale.

Ad esempio, esisteva l'OCM nel settore dei cereali, che regolava, per qualche aspetto, la farina di grano tenero e la semola di grano duro in quanto "prodotti della macinazione" ma non la pasta. La farina e la semola, che sono solo materie prime di alimenti, avevano un trattamento doganale, sia all'import sia all'export, collegato a quello praticato doganalmente al grano; la pasta, invece, era totalmente slegata dal settore cerealicolo, si trattasse di grano duro o tenero.

Pertanto, sia pure marginalmente e solo per alcuni aspetti, il settore agrario della CEE era fin dall'inizio collegato con l'alimentare; d'altronde molti prodotti compresi nell'allegato erano essi stessi non agricoli ma profondamente inseriti nella produzione di alimenti, come il malto, componente della birra, e l'inulina, che è un carboidrato non digeribile usato come additivo di prodotti alimentari per migliorarne il sapore. Dunque, anche se esistevano legami fra i prodotti strettamente agricoli ed altri, più vicini o addirittura compresi fra quelli alimentari, il diritto della CEE restava, per quanto riguarda i prodotti compresi nell'allegato II, interventista e in quanto tale necessariamente lontano dal settore secondario, salvo le poche eccezioni derivate dallo stretto legame fra materia prima agricola e prodotto ottenuto da una prima trasformazione del bene ottenuto nel settore primario.

Col procedere dell'integrazione e lo svilupparsi del mercato comune, diventato poi unico, si verificarono alcune vicende sanitarie collegate a prodotti animali, che mostrarono l'insufficienza dei meccanismi decisorii ideati nel 1961, ed in particolare dei comitati di gestione. Curiosamente, queste insufficienze si manifestarono quasi contemporaneamente alla modifica, progressivamente sempre più intensa, della PAC, da sistema mirante a realizzare un forte sviluppo europeo della produzione agricola ad altro avente finalità sostanzialmente anti produttive, e mirante piuttosto a finalità ambientali e a trasformare l'attività agricola in multifunzionale.

La crisi della mucca pazza e dei polli alla diossina si dice abbia provo-

## rivista di diritto alimentare

**Direttore**  
Luigi Costato

**Vice direttori**  
Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

**Comitato scientifico**  
Francesco Adornato - Sandro Amorosino - Alessandro Artom  
Alberto Germano - Marianna Giuffrida  
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -  
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

**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

FERDINANDO ALBISINNI, straordinario  
Universitas Mercatorum di Roma

IRENE CANFORA, ordinario Università di Bari

LUIGI COSTATO, emerito Università di  
Ferrara

ROSARIO FRANCO, docente Università  
Magna Grecia di Catanzaro

ANTONIO JANNARELLI, ordinario Università di  
Bari

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

cato l'adozione del reg. 178/2002, ma non può sfuggire all'osservatore che l'anno successivo la prima forte riforma della PAC denominata MacSharry, che aveva mantenuto un forte accoppiamento e, di conseguenza, agiva con sostegni diretti alla produzione, fu profondamente mutata dal reg. 1782/2003.

In definitiva, cioè, con l'inizio del XXI secolo l'interventismo in agricoltura da parte dell'UE si è fortemente attenuato, mentre si è corrispondentemente notevolmente accentuato l'interventismo nel settore dei prodotti alimentari, anche se, diversamente da quanto accadeva in agricoltura, non per determinare regole di prezzo a protezione dei produttori di alimenti, ma per stabilire norme igienico sanitarie severe per la protezione dei consumatori; insomma, si è passati dalla *food security*, assicurata dalla forte produzione agricola, alla *food safety*.

Tuttavia, le recenti vicende sanitarie legate al *covid - 19*, e l'emergere di posizioni, a livello mondiale, di tipo protezionistico, dovrebbero indurre a considerare la necessità di riequilibrare l'atteggiamento dell'UE e a considerare che la *food security* merita una maggiore attenzione, e non a parole come sembra emergere dalla lettura della Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020.

Luigi Costato

L'editoriale che apre questo fascicolo muove da temi di grande attualità, legati agli esiti che la pandemia generata dal *Covid-19* ha determinato, e continua a determinare, sulla disciplina dei prodotti agricoli ed alimentari, e sulle prospettive di riforma che vanno maturando in sede europea. Si tratta di temi che hanno costituito oggetto del Convegno annuale dell'AIDA, "*Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare, a livello internazionale, unionale e domestico*", organizzato congiuntamente all'Universitas Mercatorum di Roma, e svolto da remoto il 27 e 28 novembre 2020.

Le relazioni proposte in tale occasione saranno rese disponibili in formato audiovisivo sui siti dell'AIDA e dell'Universitas Mercatorum, ed i testi scritti verranno pubblicati sui prossimi numeri della Rivista.

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.

In questo fascicolo della *Rivista*, Irene Canfora dà conto delle esigenze riformatrici, che vanno emergendo nel sistema europeo di diritto alimentare, quanto alle regole di trasparenza, in esito al nuovo Regolamento (UE) 2019/1381 relativo alla *trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare* (sul quale v. il Convegno annuale dell'AIDA dell' 11-12 novembre 2019, le cui relazioni sono pubblicate nei fascicoli n. 3-2019 e n. 4-2019 di q. *Rivista*), ed a numerose pronunce della Corte di Giustizia. Ne emerge una crescente attenzione verso il canone di *trasparenza* quale essenziale strumento di partecipazione e di garanzia.

Rosario Franco indaga sulla disciplina delle autorizzazioni agli impianti viticoli tra *beni* e *diritti*, ed analizza le questioni legate alla qualificazione e natura di tali *diritti* o *titoli* nell'ambito della nuova PAC e della globalizzazione dei mercati. L'analisi dà conto delle riforme, europee e domestiche, che si sono succedute in questi anni nella disciplina dell'attività vitivinicola, sottolineando il crescente rilievo assunto nel corso degli anni dai profili ambientali e dalle plurime finalità assegnate all'attività agricola, e colloca tali situazioni soggettive all'interno della categoria privatistica dell'*aspettativa*, sottolineando peraltro le peculiarità rispetto alla configurazione tradizionale di tale categoria, tra pubblico e privato. Ne risulta confermata la natura esemplare della disciplina agro-alimentare come laboratorio di elaborazione e sperimentazione di nuovi modelli.

Antonio Jannarelli sottolinea l'emergere nella più recente giurisprudenza amministrativa italiana, e più in generale nella cultura giuridica del nostro Paese, della consapevolezza dell' "*eccezionalismo agricolo*", e così dei limiti nell'applicazione delle regole di concorrenza al settore agricolo. Il commento analizza due recenti decisioni, del TAR Lazio e del Consiglio di Stato, che hanno investito, con esiti opposti, i provvedimenti del Mipaaf finalizzati alla modifica dei disciplinari del vino DOC "Sicilia" e del vino IGT "Terre Siciliane", e sottolinea come – in esito alla decisione del Consiglio di Stato – per la prima volta nella giurisprudenza nazionale sia stato riconosciuto che "la concorrenza non è l'obiettivo primario della politica agricola comune (PAC), se non come effetto della tutela dei prodotti e della informazione adeguata e trasparente del consumatore" (così il CdS nella conclusione della motivazione). L'auspicio dell'A. è che per il futuro tale consapevolezza venga acquisita anche dalla nostra Autorità Garante della Concorrenza.

Ferdinando Albisinni indaga sulle linee evolutive emergenti nella disciplina europea in tema di etichettatura di origine dei prodotti alimentari ponendo in rilievo la perdurante irrisolta incertezza di tale disciplina. L'A. sottolinea come già da decenni si assista ad un confronto fra la Commissione Europea, alcuni Stati membri, ed in qualche caso lo stesso Parlamento Europeo, sui temi legati all' indicazione di origine dei prodotti agricoli ed alimentari. All'interno di questo confronto di posizioni, la questione prevalentemente discussa è stata quella della legittimità o meno di indicazioni nazionali di origine. E' rimasto in qualche misura sullo sfondo il tema, ad esso logicamente e sistematicamente preordinato, dell'individuazione dei canoni in forza dei quali determinare l'origine dei prodotti alimentari, trasformati e non trasformati. Pur dopo l'adozione del Regolamento (UE) n. 1169/2011, non ha ancora trovato compiuta soluzione il perdurante conflitto in materia. Il lavoro analizza due regolamenti esecutivi della Commissione Europea, n. 1337/2013 sull'etichettatura di origine di carni diverse dalla carne bovina e n. 2018/775 sull'indicazione di origine degli ingredienti, e tre decisioni della Corte di giustizia, intervenute nell'arco di pochi mesi tra 2019 e 2020, relative all'indicazione di origine dei funghi, ai prodotti agro-alimentari provenienti da territori palestinesi occupati da Israele, alla disciplina nazionale francese sull'indicazione di origine del latte e dei prodotti lattiero-caseari, e conclude che, in attesa di nuove pronunce della Corte di giustizia o nuovi interventi del legislatore europeo, l'incertezza permane.