

## Sommario

### Editoriale

*Luigi Costato*  
Riscoprire la Food security 1

### Ricerche

*Lorenza Paoloni*  
La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare 5

*Lorenzo Bairati*  
L'etica del consumatore nella governance globale del cibo 21

### Commenti e note

*Laura Carrara*  
Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali: un percorso innovativo ma non concluso 37

*Giulia Formici*  
Novel Food e insetti per il consumo umano tra interventi legislativi e Corte di giustizia: alla ricerca di un difficile equilibrio 48

### Recensioni

*Ferdinando Albisinni*  
Angel Martínez Gutiérrez, Geographical Origin and Olive Oil 69

## Editoriale

### Agricoltura, salute e scienza in tempi di pandemia

Il nostro Paese è stato, in questi anni, percorso da sedicenti guru che hanno diffuso nuovi credi in ogni campo dello scibile; qui ci limitiamo ai settori sanitario ed agricolo e citiamo i propugnatori del no vax e dell'agricoltura di tipo semimedievale, travestita con nomi più accattivanti, ma pur sempre quasi integralmente medievale. I sostenitori di queste bizzarre idee hanno tentato di imporsi sostenuti da argomenti fantasiosi che mostravano inimicizia per scienza e competenza.

I no vax non sono stati spazzati via dal Covid – 19, sicché possiamo dire che neppure dalla tragedia portata dal coronavirus abbiamo almeno tratto un insegnamento, apparentemente arrivato a tutti, banalissimo ma necessario: la scienza deve essere ascoltata e sarebbe ora di lasciare la parola agli esperti, e cioè che a parlare di epidemia siano gli epidemiologi, di nucleare i fisici e di agricoltura gli agronomi nelle loro varieghe specialità.

L'uomo, che, negli ultimi decenni, è andato sulla luna ed ha inventato tanti nuovi oggetti importanti per migliorare la sua vita, di fronte ad un male non conosciuto si è difeso con tecniche primitive, in mancanza di meglio, e ha dovuto fermare tantissime attività, riscoprendo che a tutto si può rinunciare ma non a mangiare, cioè alla sola fabbrica indispensabile in qualsiasi circostanza: quella del cibo, che si fonda sull'agricoltura.

In queste circostanze, allontanandoci per un attimo dai cibi e tornando all'aspetto medico del problema, si sono visti Stati bloccare mascherine di passaggio in aeroporto anche se destinate ad altre comunità, e tenersele, con uno stile sostanzialmente piratesco; ciò significa che di fronte all'emergenza i diritti e i trattati vengono facilmente dimenticati, specie se chi compie questa operazione si sente più forte del danneggiato.

Un comportamento analogo si potrebbe verificare anche in occasione di una apparentemente improbabile, ma pur sempre possibile, carestia alimentare (i cigni neri non appaiono solo nel cielo della sanità); vale la pena ricordare la crisi del 1975, causata da una colossale vendita di cereali da parte degli USA all'URSS, e la causa scatenante della primavera araba del 2010, provocata dal blocco delle esportazioni russe di grano dovute a un colossale incendio che ha tormentato le immense pianure cerealicole dell'ex URSS, con conseguente aumento del prezzo del pane nei paesi rivieraschi del Mediterraneo del sud.

Pertanto, la ennesima riforma della PAC dovrebbe cambiare registro e considerare l'importanza, per UE, di possedere scorte alimentari, che sicuramente costerebbero un po', ma darebbero tranquillità e certezza ai cittadini europei che hanno mostrato, al nord e al sud, ad est e ad ovest, che quando sentono un allarme serio, anche sanitario, si affrettano a fare scorte di alimenti.

## rivista di diritto alimentare

**Direttore**  
Luigi Costato

**Vice direttori**  
Ferdinando Albinini - Paolo Borghi

**Comitato scientifico**  
Francesco Adornato - Sandro Amoroso - 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 Albinini

### HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBININI, straordinario  
Universitas Mercatorum

LORENZO BAIRATI, associato Università di  
Scienze Gastronomiche di Pollenza

LAURA CARRARA, PhD student Università di  
Piacenza - Agrisystem

LUIGI COSTATO, emerito Università di  
Ferrara

LORENZA PAOLONI, ordinario Università del  
Molise

GIULIA FORMICI, dottoranda Università degli  
Studi di Milano

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.

In un momento storico nel quale sono al centro della scena dei colossi anche dimensionali come Cina, USA e India, il risorgente spirito nazionalistico che attraversa l'Europa è molto preoccupante: che peso politico possono avere la Repubblica Federale tedesca, la Francia o l'Italia, l'Ungheria o la Polonia, ciascuna per conto suo? Soltanto come UE, rafforzata e meglio integrata, queste entità sub regionali potrebbero avere voce in capitolo nella politica mondiale; in caso contrario ciascuna è già da adesso condannata all'irrelevanza.

Occorre considerare che alcuni problemi hanno una tale dimensione da non poter essere affrontati con qualche speranza di successo se non a livello globale, cioè da una forma di governo che superi le storiche differenze nate in epoche diverse. Se poteva avere un senso un piccolo stato come la repubblica Fiorentina nel XV secolo, in considerazione del raggio d'azione effettivo dei suoi governanti, e se, secoli dopo, poteva avere giustificazione la sovranità dello stato francese o italiano, oggi il grande sviluppo delle comunicazioni e dei problemi originati dalla enorme influenza che la presenza dell'uomo ha assunto sulla terra richiedono la realizzazione di una governance mondiale, quanto meno per i problemi dell'ambiente, dell'alimentazione, della tutela della salute e dell'eliminazione delle guerre.

In definitiva, il modesto tentativo di globalizzazione regolata attuato con gli Accordi di Marrakech, da tempo in crisi, va ripreso e potenziato con l'aggiunta di quel tanto di politico che consenta di arrivare ad un governo mondiale del clima, dell'alimentazione, della salute e dei conflitti.

Il Covid - 19 ha dimostrato che la nostra presunta onnipotenza, che ci aveva fatto credere quasi degli dei, era fallace; le insidie della natura, spesso dovute al nostro abuso di essa, richiedono che comprendiamo la nostra fragilità la quale, a sua volta, pretende che storiche divisioni vengano meno e si impari a cooperare come mai si è fatto.

Nell'attesa, l'Ue, lavorando a questi fini, deve anche considerare l'indispensabilità di garantire ai cittadini dell'Unione quanto meno l'autosufficienza sanitaria e alimentare, adottando una politica volta a creare scorte strategiche di ciò che ci serve per sopravvivere: salute e cibo.

Luigi Costato

L'editoriale che apre questo fascicolo torna sui temi della relazione fra *Agricoltura, salute e scienza in tempi di pandemia* – oggetto del Convegno annuale dell'AIDA, “*Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare, a livello internazionale, unionale e domestico*”, tenuto a Roma il 27 e 28 novembre 2020 – e muove dalla considerazione che le questioni legate alla *sicurezza* vanno assumendo rilievo crescente all'intero del panorama internazionale.

Come è noto, a partire dall'inizio di questo secolo la *food security* è rimasta per anni sostanzialmente assente dai documenti della Comunità e poi dell'Unione Europea. Da ultimo, però, proprio la crisi generale cagionata dalla pandemia ha riportato l'attenzione sulla centralità del cibo all'interno delle generali *politiche della sicurezza*, tant'è che – come sottolinea l'editoriale – “i cittadini europei hanno mostrato, al nord e al sud, ad est e ad ovest, che quando sentono un allarme serio, anche sanitario, si affrettano a fare scorte di alimenti”.

Da più parti si comincia a parlare di *food sovereignty*, e non più solo di *food security*. Parallelamente anche in altro ambito disciplinare, quello della tutela della salute, il tema della *sovranità* come *sicurezza* è emerso più volte nei mesi scorsi in riferimento alla disponibilità di strumenti essenziali di prevenzione, dalle mascherine ai vaccini. Il riemergere di spinte nazionalistiche in diversi paesi europei non è tuttavia in grado di offrire risposte adeguate a queste domande di sicurezza, per la dimensione necessariamente globale in cui si svolge la competizione. Sicché solo un protagonista comparabile agli altri grandi protagonisti globali, come l'Unione Europea, potrà efficacemente competere nei mercati mondiali.

Ciò è vero per i presidi volti alla tutela della salute, così come per il cibo, nella sua intera dimensione di *filiera*, dalla produzione agricola, alla trasformazione ed alla distribuzione; *filiera* nella quale si avverte l'esigenza di introdurre o comunque di rendere esplicite nuove regole, capaci di rispondere a domande complesse, che in misura crescente fanno emergere valori e bisogni sin qui spesso trascurati.

Da ciò anche una crescente domanda di *eticità* nella filiera di produzione e distribuzione dei prodotti agricoli ed alimentari; domanda sulla quale questo fascicolo della Rivista intende aprire una prima riflessione, destinata ad arricchirsi di ulteriori interventi nei prossimi fascicoli.

Nella Sezione dedicata alle **Ricerche**, Lorenza Paoloni dà conto dell'emergere del tema della *sostenibilità etica e sociale* all'interno del confronto che mira a definire il percorso della PAC nei prossimi anni, ponendo in rilievo come questi temi siano esplicitamente presenti nel documento della Commissione Europea del maggio 2020 *A Farm to Fork Strategy*. L'A. sottolinea come l'agricoltura tradizionalmente soffra di una condizione di *price taker* conseguente alla dimensione delle imprese agricole, in nessun modo comparabile con quella delle grandi centrali di acquisto dei mercati agroalimentari; e come questa condizione di minorità e subordinazione induca le imprese agricole ad una costante ricerca di meccanismi di riduzione dei costi, e così di compressione dei salari erogati a chi lavora in agricoltura. L'analisi richiama i numerosi documenti approvati in anni recenti in sede internazionale per favorire l'adozione di codici di condotta sostenibili, la crescente adozione di marchi privati di certificazione etica, che in varia misura intendono comunicare al consumatore il rispetto di standards etici e di tutela dell'ambiente e della salute in riferimento ai prodotti agricoli ed alimentari così contrassegnati, e la recente approvazione da parte del Parlamento europeo in sede di discussione della riforma della PAC di un emendamento che mira a garantire la tutela dei diritti dei braccianti mediante l'inserimento di una clausola di condizionalità sociale, che prevede sanzioni a carico dei beneficiari di pagamenti diretti o di premi annuali che non rispettino le norme in materia di diritti dei lavoratori.

Lorenzo Bairati indaga sui *profili etici* nella diversa prospettiva della fornitura di informazioni al consu-

matore, idonee a consentire scelte consapevoli in ragione di una pluralità di fattori, ivi inclusi quelli religiosi, etici e culturali. L'analisi della recente sentenza della Corte di giustizia, sull'indicazione in etichetta dell'origine dei prodotti provenienti da territori palestinesi occupati da Israele, induce l'A. a sottolineare la necessità di un approccio dichiarato e consapevole, inteso ad evitare distorsioni cognitive. Esaminata la crescente diffusione di certificazioni private, che in varia misura si rifanno a temi legati alla sostenibilità nelle sue varie declinazioni, od all'origine, od ai processi produttivi adottati, l'A. conclude sottolineando l'esigenza dell'adozione di un approccio più consapevole da parte dei soggetti di regolazione e di controllo.

I temi legati alla *dimensione etica della disciplina alimentare* orientano anche i contributi pubblicati nella Sezione dedicata a **Commenti e Note**.

Laura Carrara propone una compiuta ricostruzione delle misure applicative unionali e nazionali, in corso di adozione o già adottate, che hanno fatto seguito al nuovo Regolamento (UE) sui controlli ufficiali 2017/625. L'A. sottolinea come sul piano nazionale questo Regolamento, pur in applicazione dal dicembre 2019, sia stato sinora oggetto di misure di recepimento solo a livello amministrativo; sicché è tuttora carente l'adeguamento della vigente legislazione. L'analisi riferisce poi su contenuti e perimetro degli otto schemi di decreti legislativi attualmente all'esame del Parlamento italiano, finalizzati a rendere la previgente normativa italiana coerente con il nuovo quadro disciplinare europeo; ed esamina i numerosi regolamenti delegati e di esecuzione adottati dalla Commissione Europea anche in ragione della sopraggiunta emergenza dovuta all'epidemia di Covid-19. Ne emerge il progressivo consolidarsi di un approccio, che valorizza i *profili etici* all'interno della filiera produttiva e più in generale dell'*intero ciclo della vita*, con la dichiarata finalità di assicurare congiuntamente *food safety* e rispetto del benessere animale e dell'ambiente senza necessità di certificazioni aggiuntive.

Giulia Formici esamina la controversa applicazione della disciplina sui *Novel Food* all'utilizzazione di insetti per finalità alimentari. Il passaggio dal Regolamento (CE) n. 258/97 al nuovo Regolamento (EU) 2015/2283 ha determinato, tra l'altro, un ampliamento dell'area applicativa, così da includere esplicitamente gli animali interi, e fra questi gli insetti. L'A. ricorda come l'interpretazione ed applicazione del regolamento del 1997 non sia stata uniforme fra i diversi Stati membri quanto all'inclusione o meno degli animali interi nella disciplina dei *Novel Food*. La recente sentenza della Corte di giustizia del 1° ottobre 2020 offre l'occasione per una rilettura dell'intera disciplina in chiave comparativa.

Nelle **Recensioni** Ferdinando Albinetti riferisce su un recente volume in lingua inglese di uno studioso spagnolo, Ángel Martínez Gutiérrez, che insegna nell'Università di Jaén, nel cuore della regione olivicola spagnola. Il volume indaga sulle novità emerse a partire dalla fine del secolo scorso nella disciplina europea e nazionale in tema di *indicazione di origine geografica ed etichettatura dell'olio di oliva*, con la crescente consapevolezza del *valore identitario*, e dunque *eticamente fondato*, di tale indicazione di origine. Il volume investe in prospettiva comparativa le esperienze europea, spagnola ed italiana, e si propone quale occasione di originale rilettura di un'area disciplinare cruciale, il cui percorso evolutivo è tuttora largamente soggetto a tensioni e innovazioni. L'utilizzazione della lingua inglese come lingua veicolare favorisce la condivisione di tale ricerca con lettori, studiosi ed operatori, di altri ordinamenti, caratterizzando il testo come strumento operativo utile anche nella pratica professionale di chi opera nel settore, specie in Paesi, quali la Spagna e l'Italia, nei quali la produzione di olio di oliva di qualità ha radici profonde e risalenti.