Associazione Italiana Diritto Alimentare
AIDA IFLA
Italian Food Law Association

rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Sommario

Editoriale

Luigi Costato
La seconda rivoluzione agro-alimentare 1

Il Convegno di Roma del 27-28 novembre 2020

Emergenza Covid e novità disciplinari nel settore agro alimentare a livello internazionale, unionale e domestico 5

Luigi Costato
Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza 7

Ferdinando Albisinni
Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the Agri-Food Sector: EU and Italian perspectives 11

Matteo Ferrari
Managing the Covid emergency in the global food market: the role of private regulation 25

Yangyao Yu
China's New Rules for Agricultural Products in Covid-19 38

Luigi Russo
Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune 45

Giuseppe Spoto
Il mercato agroalimentare nell'era digitale innanzi all'emergenza Covid-19 54

Alice e Alessandro Artom
Integratori alimentari al tempo del Covid-19: luci ed ombre 64

Marianita Gioia
Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da Covid-19 78

Marianna Giuffrida
Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: prime considerazioni conclusive 86

Ricerche

Stefano Masini
Razionalità dietetica e impronta ecologica 89

Amarillide Genovese
Informazioni sugli alimenti e sicurezza dei prodotti nel dialogo tra corti europee e giudici nazionali. Il caso della vendita di pane "a cottura frazionata" 99

Editoriale

La seconda rivoluzione agroalimentare

L'homo sapiens è diventato tale scendendo dall'albero ed imparando a nutrirsi anche di carne; lo sviluppo del cervello moderno, infatti, pare proprio sia stato causato dal cambio di alimentazione.
Questa modifica di menu, iniziata mangiando, oltre a verdure e frutta, insetti e piccolissimi animali, si è affermata grazie alla caccia di sempre più grossi erbivori e si è completato con l'addomesticazione di bovini, ovini e caprini e, in zone diverse dall'Europa, di altri mammiferi in particolare.
Ne è conseguita una preferenza per i pascoli, oltre che per le terre da coltivare, e, pertanto, una progressiva deforestazione che, anche oggi, non si arresta non tanto in Europa quanto, in particolare, in Amazzonia e in qualche territorio africano. L'uomo, dunque, con l'aumentare della sua intelligenza, non necessariamente è arrivato a capire rapidamente che la sua incidenza sulla terra non era destinata a procedere in modo infinito.
Fino a pochi decenni addietro si è considerata l'attività agricolo pastorale come ininfluente sul clima se non, addirittura, benefica. Gli studi più recenti mostrano, invece, gli effetti positivi delle foreste, essendo gli alberi formidabili carcerieri di CO2, e quelli negativi degli allevamenti specie di bovini.
Studi recenti hanno messo in evidenza che se si proseguisse nell'orientamento fino ad ora tenuto – e ci si riferisce in generale alla produzione alimentare – l'aumento della temperatura sulla terra subirebbe un importante sostegno dall'agroalimentare. In un articolo pubblicato nel 2020 su Science da Clark e a. si sostiene che, analizzando l'evoluzione che negli ultimi cinquant'anni ha subito la composizione degli alimenti usati dall'uomo unitamente alla crescita della popolazione, le proiezioni evidenziano il superamento della soglia del 2% della temperatura entro questo secolo, anche riducendo a zero l'uso di carburanti fossili se non si modificano dieta e in particolare consumo di carne bovina, ovina e caprina.
Per secoli le classi più disagiate hanno vissuto, durante l'era agricola, mangiando soprattutto cereali; quando la tecnologia, sviluppandosi sempre più in fretta, ha consentito a tutti gli umani, almeno a quelli delle zone più ricche, di mangiare carne abbastanza spesso, ecco che arriva un problema climatico che costringerà a modificare ancora una volta la dieta, a meno di nuove scoperte tecnologiche che consentano di produrre proteine animali in laboratorio (i primi tentativi sono già in corso).
Queste previsioni, che non possono essere ignorate, presuppongono una nuova rivoluzione agricola: dalla coltivazione a fini alimentari e dall'allevamento per lavoro poi finalizzato a produrre esclusivamente cibo si dovrà passare ad allevamento di vegetali che sia compatibile

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

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

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 Universitas Mercatorum

ALESSANDRO ARTOM, avvocato in Milano

ALICE ARTOM, avvocato in Milano

LUIGI COSTATO, emerito Università di Ferrara

MATTEO FERRARI, ricercatore Università di Trento

AMARILLIDE GENOVESE, ricercatrice Università di Bari

MARIANITA GIOIA, assegnista di ricerca Università degli Studi del Molise

MARIANNA GIUFFRIDA, ordinario Università di Messina

YANGYAO YU, associato Università di Shangai

STEFANO MASINI, associato Università Tor Vergata - Roma

LUIGI RUSSO, ordinario Università La Sapienza - Roma

GIUSEPPE SPOTO, associato Università Roma3

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 aprile 2021, e successivamente composto in tipografia a causa del blocco delle attività cagionato dall'emergenza COVID.

con finalità alimentari, con la carcerazione di CO2 – dunque molta forestazione –, e ad una drastica riduzione degli allevamenti.
Ovviamente questa nuova agricoltura richiede di essere di tipo planetario, non bastando scelte di questo tipo fatte dagli USA, dall'Europa e, forse, dalla stessa Cina.
È probabile che questi cambiamenti trovino molta resistenza nei consumatori; tuttavia non sembra esistere una scelta alternativa.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo torna sulla difficile sfida, che impegna l'intero pianeta, per la ricerca di nuovi modelli produttivi, che consentano di alimentare in modo adeguato una popolazione mondiale sempre più numerosa, e nel medesimo tempo permettano di elaborare risposte coerenti e sostenibili alle sfide da ultimo poste in evidenza dall'emergenza dovuta al *Covid-19*.
Il fascicolo raccoglie in larga misura relazioni, di studiosi italiani e di altri Paesi, discusse nell'ambito 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 svoltosi il 27 e 28 novembre 2020.
Le relazioni sono tutte disponibili in formato audiovisivo sul sito dell'AIDA https://www.aida-ifla.it/events/emergenza-covid-e-novita-disciplinari-nel-settore-agroalimentare-a-livello-internazionale-unionale-e-domestico/; alcune vengono pubblicate in forma scritta in questo fascicolo, ed altre saranno pubblicate nei prossimi numeri della Rivista.
La relazione introduttiva di Luigi Costato prende le mosse dagli Accordi di Marrakech del 1994, conosciuti come "gli accordi della globalizzazione", per indagarne gli esiti con riferimento alle produzioni agricole ed alla nuova Politica Agricola Comune dei primi anni di questo secolo, e conclude che occorre riprendere e potenziare il tentativo di globalizzazione, nella duplice direzione dell'adozione di regole universalmente condivise idonee a garantire congiuntamente la salubrità degli alimenti e la tutela dell'ambiente, e nel medesimo tempo la progressiva costruzione di strumenti di governo mondiale del clima, dell'alimentazione, della salute e dei conflitti.
Ferdinando Albisinni indaga sulle novità legislative, amministrative e giurisprudenziali, che nel corso del primo anno di pandemia sono state introdotte alla ricerca di risposte originali ai gravi e in gran parte scono-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

sciuti e imprevedibili pericoli derivanti dall' emergenza Covid (per la salute umana, ma anche per l'economia, la vita sociale e le istituzioni politiche). Il lavoro analizza alcune tendenze emerse a livello comunitario e italiano, discutendo le nuove regole adottate in questo ambito di esperienza giuridica, sottolineando l'importanza del metodo comparativo come strumento necessario per conoscere meglio il diritto agroalimentare e per operare nel mondo reale.

Matteo Ferrari analizza percorsi e strumenti con cui la regolazione privata e, in particolare, gli standard privati e gli schemi di certificazione utilizzati dalla grande distribuzione organizzata si sono adattati per far fronte alle questioni poste dalla pandemia. L'analisi si concentra su tre variabili principali: la revisione del piano HACCP; le procedure di approvazione dei fornitori e dei materiali; il principio di continuità aziendale. Nella parte conclusiva, il contributo valuta il ruolo che la regolazione privata è in grado di esprimere rispetto al diritto dei contratti e alla gestione del rischio nel contesto di crisi globali.

Yangyao Yu riferisce sul nuovo sistema di certificazione dei prodotti agricoli adottato in Cina, che – anche al fine di offrire risposte alle sfide poste dalla pandemia – punta ad ottenere un sistema di scambio di informazioni più trasparente fra le varie parti interessate, produttori, distributori, agenzie governative, consumatori, assegnando ai produttori agricoli ed a tutti gli operatori della filiera alimentare consapevoli responsabilità in materia di sicurezza alimentare.

Luigi Russo esamina, in prospettiva storico-comparativa, le proposte di riforma della PAC attualmente in discussione in sede europea, al fine di verificare in quale misura le criticità ed i problemi posti in evidenza dall'emergenza Covid-19 abbiano già inciso (o potranno incidere in un prossimo futuro) sulle strategie unionali di medio e lungo periodo per la politica agricola, tenendo altresì conto delle linee espresse nel documento della Commissione Europea dedicato al "*Green Deal*", che per molti aspetti appare destinato ad avere effetti rilevanti sul settore produttivo agricolo.

Giuseppe Spoto discute, sotto il profilo della disciplina giuridica applicabile e degli esiti operativi, l'utilizzo nel settore agroalimentare delle nuove tecnologie, quali la blockchain o la tecnologia IoT, per far fronte ai problemi posti dall'emergenza sanitaria. L'A. sottolinea come la dottrina giuridica prevalente continui ad utilizzare categorie tradizionali nell'analisi di questi temi, mentre occorrerebbe dar luogo ad un vero e proprio cambiamento di paradigmi e modelli, adeguato all'evoluzione scientifica e tecnologica.

Alice ed Alessandro Artom affrontano il tema, emerso con particolare rilievo nel corso dell'emergenza Covid-19, dell'utilizzo degli integratori alimentari, sotto un duplice profilo: dell'ingannevolezza di pubblicità intese a vantare pretese ma inesistenti, o comunque non provate, qualità preventive o terapeutiche *anti-Covid* di taluni integratori – e la relazione dà conto con ampi riferimenti degli interventi dell'AGCM e dell'ICQRF per sanzionare tali comportamenti; ed insieme di talune emergenti "*esperienze positive*" sull'uso corretto degli integratori alimentari.

Marianita Gioia prende le mosse dalla modifica dei modelli di consumo e dall'accertato aumento dei consumi di cibo e bevande durante i mesi della pandemia, accompagnato da una crescita dei prezzi al consumo senza che a ciò sia seguito un incremento significativo dei prezzi pagati ai produttori agricoli; analizza poi i provvedimenti adottati nelle prime fasi della crisi, rilevandone l'inadeguatezza; e conclude sottolineando l'esigenza di un adeguamento delle filiere produttive al fine di affrontare il peso di una crisi rilevante e tuttora in corso.

Marianna Giuffrida chiude i contributi delle due giornate di convegno, con una riflessione di sintesi su quanto emerso nelle diverse relazioni, sui temi – tra loro strettamente connessi – delle conseguenze prodotte dall'emergenza pandemica e dalla collegata crisi economica, e sull'essenziale funzione svolta dal cibo anche quanto ai diritti ed alle libertà fondamentali di ciascuno, non trascurando di soffermarsi sulla capacità della riformanda PAC di rispondere ad esigenze inevitabilmente amplificate in questo periodo di emergenza.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Nella Sezione dedicata alle ***Ricerche***, Stefano Masini propone indicazioni per un originale itinerario di costruzione di un diritto alimentare, capace di coniugare razionalità dietetica ed impronta ecologica. L'A. sottolinea come proprio l'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da Covid-19 imponga di guardare secondo rinnovate prospettive ai contenuti ed ai compiti assegnati al diritto alimentare valorizzandone i contenuti di sistema, necessariamente integrati per un verso con l'attenzione alla produzione agricola, e per altro verso indirizzati a garantire al consumatore informazioni adeguate, che consentano scelte consapevoli.
Nella Sezione dedicata a ***Commenti e Note***, Amarillide Genovese analizza la più recente giurisprudenza europea e nazionale in materia di vendita di pane "a cottura frazionata". Ne emerge l'esigenza di garantire il consumatore sotto più profili, sia quanto alla corretta e completa informazione sulle caratteristiche del prodotto, sia quanto ai profili di tutela igienico-sanitaria.

la redazione

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Il Convegno di Roma del 27-28 novembre 2020 Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare a livello internazionale, unionale e domestico

Sono intervenuti nel corso dell'ultimo anno numerosi provvedimenti, che – muovendo dall'emergenza COVID – hanno accentuato l'attenzione ad una disciplina di filiera, e nel medesimo tempo hanno sottolineato la dimensione tendenzialmente (e necessariamente) globale e insieme locale di tale disciplina, che non si esaurisce nelle norme tradizionali in tema di *food safety*.

Per citare sommariamente solo qualche esempio: regolamenti di esecuzione della Commissione, che hanno modificato le regole di circolazione dei prodotti agricoli ed alimentari in ragione della pandemia; norme per controlli internazionali; previsioni di meccanismi di rating con registri di valutazione condivisi fra paesi UE e non UE; norme e decisioni giurisprudenziali in tema di caccia e pesca; provvedimenti amministrativi sulla circolazione di persone e di merci.

Questi temi si incrociano con quelli propri della disciplina dei mercati agroalimentari; sicché la stessa speciale declinazione delle regole di concorrenza si va in qualche misura assumendo forme originali, soprattutto nel commercio internazionale, riscoprendo i temi dell'autosufficienza alimentare e di quella che alcuni definiscono come *food sovereignty*.

Ne è risultata confermata l'attenzione complessiva ed unitaria alla disciplina agroalimentare, quale emersa anche negli ultimi convegni dell'AIDA, nel 2018 a Trento, e nel 2019 a Portici. Si aggiunga che le ultime legislature del Parlamento Europeo hanno visto ripetuti e rilevanti interventi riformatori, sia nell'area del Diritto dell'agricoltura che nell'area del Diritto alimentare, nei contenuti, nei principi, nelle regole, nei procedimenti, nelle istituzioni.

Muovendo dai due versanti dell'agricoltura e dell'alimentazione, il legislatore europeo di questo secolo ha progressivamente espresso una dichiarata integrazione fra regole di prodotto e regole di produzione, fra prodotti ed attività, verso la costruzione di un modello sistemico di Diritto agro-alimentare.

Il Convegno annuale dell'AIDA – organizzato unitamente all'Universitas Mercatorum ed ospitato nella sede di Roma di questa Università (27-28 novembre 2020) – ha posto al centro della riflessione i temi investiti dai ripetuti interventi legislativi, amministrativi e giudiziali che hanno investito, e stanno investendo, quest'area disciplinare, introducendo modiche rilevanti alle relazioni produttive, commerciali e di lavoro, quali le abbiamo sin qui conosciute.

Il Convegno si è svolto con modalità da remoto. Le relazioni sono disponibili sul sito dell'AIDA, https://www.aida-ifla.it/events/emergenza-covid-e-novita-disciplinari-nel-settore-agroalimentare-a-livello-internazionale-unionale-e-domestico/

In questo fascicolo della Rivista sono pubblicate alcune delle relazioni presentate nel corso del Convegno.

* * * * * *

COVID emergency and Legal innovations in the agri-food sector, at international, Union and domestic level

Several legal acts have been adopted in recent months, which - starting from COVID emergency – increased the attention to an agri-food chain discipline, and at the same time underlined the growing trend toward a jointly global and local dimension of this discipline, which cannot be identified only in does not end in general rules on *food safety*.

To mention just a few examples: Commission implementing regulations, which modified the

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

rules for the circulation of agricultural and food products due to the pandemic; standards for international controls; provision of rating mechanisms with rating registers shared between EU and non-EU countries; legislation and judicial decisions on hunting and fishing; administrative measures on the movement of people and goods.

These themes intersect with those of food markets; so that even the special declination of the competition rules is to some extent assuming original forms, especially in international trade, rediscovering the themes of food self-sufficiency and what some defines as *food sovereignty*.

The overall and unified attention to the agri-food discipline was confirmed, as also emerged in the latest AIDA conferences, in 2018 in Trento, and in 2019 in Portici.

It should be added that the last legislatures of the European Parliament have seen repeated and significant reform interventions, both in the area of agricultural law and in the area of food law, in content, principles, rules, procedures and institutions.

Moving from the two sides of agriculture and food, the European legislator of this century has progressively expressed a declared integration between product rules and production rules, between products and activities, towards the construction of a systemic model of agri-food law.

The annual AIDA Conference - organized together with the Universitas Mercatorum and hosted in the Rome office of this University (27-28 November 2020) - intends to place at the center of discussion the topics affected by the repeated legislative, administrative and judicial interventions in this sensitive area of regulation, which are increasingly introducing relevant changes to the productive, commercial and work relations, as we have known them up to now.

The conference has taken place remotely. The contributions of the speakers have been recorded and may be seen and listened at AIDA website, https://www.aida-ifla.it/en/events/the-conference-2020/

In this Number of the Journal are published some of the contributions discussed during the Seminar.

AIDA - IFLA

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Globalizzazione, Covid-19, e sopravvivenza

Luigi Costato

Per la prima volta nella storia dell'umanità, nel 1994, a Marrakech, quasi tutti i paesi della terra hanno stipulato un complesso di Accordi chiamati usualmente "*di globalizzazione*", che hanno istituito un sistema quasi giudiziario per la soluzione delle controversie fra Stati nei campi regolati dagli Accordi. Altri di questi Accordi riguardano l'aggiornamento del GATT, l'agricoltura, il settore sanitario e fitosanitario, il TBT (accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi), il TRIPs e molti altri intervengono su ulteriori aspetti della vita economica.
Caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech è l'affermarsi del liberalismo, né avrebbe potuto avvenire diversamente a pochi anni dal crollo dell'URSS; l'ideologia liberale sembrava, in quel momento, destinata ad un immancabile e definitivo trionfo, al punto che sia pur con clausole accessorie esentative, aderirono agli Accordi anche i paesi comunisti.
Gli accordi, o almeno parte di essi, dovevano essere riformulati dopo 6 anni, al fine di renderli ancor più liberali, ed infatti a tal uopo fu convocato un nuovo round a Seattle, che non ottenne alcun risultato anche, ma non solo, per lo stato d'assedio in cui fu posta la città dai "no global", accorsi in massa.
I negoziati proseguirono preferibilmente in luoghi meno accessibili dai contestatori (ad esempio a Doha) ma senza giungere a conclusioni esaustive; la verità consisteva nel fatto che il trionfo dell'idea liberale aveva trovato il suo culmine a Marrakech ma poi aveva cominciato a scontrarsi con interessi specifici dei singoli Stati, e non solo con quelli in via di sviluppo, al punto da far emergere, specie nella fine del primo ventennio del XXI secolo, un' importante ripresa dei negoziati bilaterali, in sostituzione di quelli globali, graditi in particolare dall'amministrazione Trump (ma per restare all'UE, pur favorevole al multilateralismo, si possono ricordare quelli con il Giappone, con il Canada e con il Mercosur).
A ben vedere, in un'epoca nella quale la terra è diventata molto piccola per la rapidità delle comunicazioni garantite dall'elettronica e la celerità e sicurezza dei trasporti di persone e merci, le dimensioni storiche degli Stati europei, africani e di alcuni di quelli asiatici sono anacronistiche.
Se si aggiungono alla diminuita sostanziale dimensione della terra alcuni problemi che la travagliano, e che non possono trovare soluzione se non in forma unitaria, come i cambiamenti climatici, il degrado ambientale e l'esistenza di colossi informatici che di fatto possiedono tutti i nostri dati senza limite di frontiera, emerge ancor più chiaramente la necessità di un forum globale per trattare con poteri sovrani problemi che non altro sono che globali.
Venendo all'accordo agricolo, la sua analisi ci consente di rilevare che i suoi presupposti non corrispondono alla realtà attuale né alle prospettive future: i cambiamenti climatici ci costringono a considerare utopistico, almeno per un certo periodo, un miglioramento complessivo delle produzioni agricole africane e mediorientali; assai più probabile, invece, una loro ulteriore diminuzione, per il moltiplicarsi di eventi atmosferici, e l'aumento della fame in una parte importante di quei territori. In quelle zone si vede il continuo diminuire del già misero investimento in agricoltura, persino negli stati più ricchi; è evidente che non è attraverso il libero mercato e qualche sostegno ammesso dagli accordi per i paesi in via di sviluppo che si può raggiungere lo scopo che ci si prefiggeva – o che, forse più sinceramente, si fingeva di prefiggere – e cioè una crescita delle probabilità di autosufficienza alimentare.
La PAC, dopo gli Accordi di Marrakech, ha intrapreso un percorso inverso a quello seguito in attuazione del primo piano Mansholt, produttivistico e mirante all'autosufficienza alimentare della CEE, coronato da un successo clamoroso che trasformò l'Europa comunitaria in una grande potenza agricola esportatrice di grandi quantità non solo di materie prime agricole come grano e

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

mais, ma anche di alimenti come carne, latte, burro e simili. In definitiva la CEE era diventata la seconda potenza mondiale in campo agricolo e alimentare, dopo gli USA, i cui spazi agricoli sono incomparabilmente maggiori.
Dopo Marrakech, la Comunità europea avviò una politica agricola tesa a comprimere le produzioni; ma le condizioni del nostro pianeta cambiano e molte volte antiche abitudini, specie di civiltà non sviluppate, non si adeguano alle nuove tecnologie.
Ne è conseguita non solo una sensibile flessione della produzione agricola nei paesi più avanzati, disincentivata da sostegni disaccoppiati, poi da misure *green* progressivamente inasprite, ma anche un non significativo aumento produttivo medio delle produzioni agricole dei paesi più arretrati, bilanciato in parte dalla vivace ripresa produttiva di Russia e Ucraina, cui fa da *pendant* la progressiva crescita dei consumi alimentari in Cina.
Non c'è dubbio che lo sviluppo tecnologico in campo chimico abbia comportato un abuso nell'uso di fitofarmaci e concimi chimici e un conseguente eccessivo sfruttamento della feracità dei terreni oltre che un loro progressivo isterilimento, abbinato a non pochi inquinamenti di falde acquifere, e che occorresse intervenire per contenere l'utilizzo esagerato di molte sostanze apparentemente utili a breve, ma sicuramente dannose a medio termine; probabilmente sarebbe stato molto più efficace vietare l'utilizzo di molti dei prodotti indicati e sostenere finanziariamente la ricerca per la loro sostituzione con materiali nuovi, efficaci e non inquinanti, oltre che potenziare in modo molto intenso la lotta biologica contro gli insetti dannosi, dato che gli strumenti che ancor oggi vanno per la maggiore sterminano ciecamente insetti dannosi ed insetti utili.
La straordinaria espansione dell'aumento del consumo di carni animali, specie bovine, che producono anche latte, ha portato il numero dei bovini presenti sulla terra a circa dieci miliardi, il che significa un fortissimo incremento nella produzione di CO2.
Occorre, pertanto, notare che la nuova PAC, molto orientata al *green* e all'ambientalismo, è contraddittoria in sé, non limitando drasticamente gli allevamenti; il bilancio di CO2 dell'agricoltura europea resta, infatti, negativo.
E' evidente che, se si sommano queste con molte altre incongruenze – come l'estrazione del carbone come carburante in alcuni stati membri dell'Ue, che pure vantano grandi produzioni elettriche non inquinanti – il proclamato indirizzo *green* resta ben poca cosa. Comunque, gli sforzi dell'Ue non basterebbero a risolvere il problema, essendo invece necessario un accordo globale, che potrebbe prendere il via dalla ripresa dell'accordo di Parigi, ora che hanno deciso di rientrarci gli USA.
Simile approccio richiede la regolamentazione dei giganti del web e di ogni potentato che abbia assunto proporzioni incompatibili con l'interesse della collettività mondiale, mentre l'alimentazione di 7/9 miliardi di umani costituisce un problema ancor più complesso: si dovrebbe tornare allo "spezzatino" realizzato in USA sulla Standard oil.
Per l'alimentazione, che occorre trattare unitamente alla forestazione per contribuire ad incarcerare il CO2, occorre prendere le mosse dalla tecnologia, sviluppando piante arboricole capaci di sopravvivere ad altitudini elevate, a temperature rigide o a climi secchi, fors'anche costruendo canali che colleghino oceani e mari per portare acque in zone aride; sviluppando piante capaci di vivere in ambienti salmastri producendo proteine vegetali, ottenendo piante capaci di produrre raccolti più volte all'anno che riescano ad alimentarsi in grande prevalenza con il loro strame, forestare vaste praterie asiatiche.
Il processo di globalizzazione dei mercati ha proceduto, anche se con inciampi derivanti da sussulti di nazionalismo, ma ben presto si è evidenziato che le regole di Marrakech sono insufficienti e difficilissime da aggiornare, come dimostrano i fallimenti dei successivi negoziati avviati a tal fine.
Occorre riconoscere che oggi i mezzi di comunicazione e di trasporto hanno ridotto, nella sostanza, le distanze; pertanto non è sufficiente stabilire blande regole comuni che mirano solo a permettere la libera circolazione delle merci e, in certa

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

misura, dei servizi.
Ci vuole ben altro, come dimostra la pandemia da coronavirus che sta coinvolgendo la terra: il nostro piccolo pianeta non si può più permettere il lusso di essere diviso in tanti stati autocefali, e cioè liberamente sovrani, perché le conseguenze dell'azione di uno di essi si ripercuote sugli altri in un batter di ciglia.
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.
Per limitarci all'alimentazione, le pur stringenti regole dell'UE in materia di sanità dei prodotti alimentari non bastano, perché non estendono la loro efficacia oltre i confini europei. Occorre superare i limiti territoriali che si sono costituiti centinaia di anni addietro, quando gli spostamenti e le comunicazioni erano lenti e insicuri, e dare impulso all'adozione di norme comuni a tutti i popoli della terra in materia di sicurezza di prodotti agricoli e alimentari, ben oltre quelle stabilite a Marrakech.
Cambiamenti climatici, pandemie forse derivate dal consumo di prodotti alimentari derivati da animali infetti o dalla convivenza con animali trasmettitori di virus, inquinamenti di ogni tipo e carestie che interessano interi continenti, sono tutti fenomeni che richiedono il superamento del localismo, già sorpassato da colossali imprese di servizi più potenti, economicamente, di tanti stati e in pratica apolidi.
Occorre il coinvolgimento di tutti gli stati che, presi singolarmente, non sono in condizione di risolvere questi problemi.
Anche il diritto alimentare richiede l'adozione di regole universali quanto meno concernenti i materiali utilizzabili per allevare piante ed animali e per realizzare alimenti o materie prime di alimenti. E le regole da seguire per produrre i prodotti agricoli e quelli da essi derivati, devono consentire di mettere a disposizione dei consumatori cibi sicuri sotto il profilo igienico sanitario.
Il fatto che sia emersa una forte attenzione alla protezione della salute dei consumatori non significa, tuttavia, che l'agricoltura sia destinata a realizzarsi nelle fasi successive alla produzione dei vegetali ed animali ottenuti da agricoltori ed allevatori.
La catena alimentare oggi si vuole vada dalla fattoria alla forchetta, ma il destino futuro dell'agricoltura sembra essere, in buon parte, un altro, salvo lo sviluppo di sistemi cooperativi su scala globale ad imitazione di quanto accade in qualche paese europeo del nord.
Riduzione drastica degli allevamenti per diminuire la produzione di metano e CO2, e sostituzione della carne con prodotti di laboratorio contenenti altre proteine derivate probabilmente da molecole di carne che non hanno mai vissuto in una stalla, massiccia rivalutazione dei boschi e loro coltivazione in zone aride, in zone artiche o in altissima montagna per incarcerare CO2, sviluppo di coltivazioni erbacee modificate per produrre non solo carboidrati, ma anche vitamine e proteine; insomma, ci stiamo, necessariamente, avviando verso una nuova rivoluzione agricola dove allo scopo ambientalistico si affiancherà anche lo scopo produttivistico: l'uomo non abbatterà più alberi per estendere le superfici coltivate e destinate a pascoli, ma incentiverà l'arboricoltura e alcune coltivazioni erbacee, ridurrà drasticamente l'allevamento di animali dando origine ad una nuova agricoltura, più efficace dal punto di vista ambientale ma anche meglio adatta alla coincidenza del settore primario con la sopravvivenza del genere umano, tentando di diminuire la sua invasività e di ricostruire un pianeta capace di sopportare la presenza di un *homo sapiens* meno "prepotente".
In definitiva, il modesto tentativo di globalizzazione regolata attuato con gli Accordi di Marrakech, da tempo in crisi, va ripreso e potenziato con l'addizione 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

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

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, ormai anacronistiche, divisioni vengano meno e si impari a cooperare come mai si è fatto.
Queste azioni richiedono l'impegno di grandi risorse ma appaiono irrinunciabili. Per realizzarle occorrono accordi multilaterali (meglio si direbbe globali) che superino le resistenze individuali dei singoli stati aprendo l'umanità a una speranza di sopravvivenza.

ABSTRACT

Il lavoro prende le mosse dagli Accordi di Marrakech del 1994, conosciuti come "gli accordi della globalizzazione", per indagarne gli esiti con riferimento alle produzioni agricole ed alla nuova Politica Agricola Comune dei primi anni di questo secolo. Dopo aver rilevato che è mancata, dopo tali accordi, l'adozione di efficaci misure operative intese a garantirne la concreta realizzazione, il lavoro sottolinea che in Europa ne è derivata una sensibile riduzione della produzione agricola, disincentivata dall'adozione di sistemi di aiuto disaccoppiati, senza che nel contempo venisse ridotto l'impatto in termini ambientali, con una manifesta contraddittorietà delle scelte praticate.
Da ciò l'emergere, in diversi Paesi, di spinte nazionalistiche, accentuate nel corso dell'emergenza determinata dall'epidemia Covid-19, con fenomeni di accaparramento e di blocco di merci alle frontiere.
Il lavoro pertanto conclude che occorre riprendere e potenziare il tentativo di globalizzazione, nella duplice direzione dell'adozione di regole universalmente condivise idonee a garantire congiuntamente la salubrità degli alimenti e la tutela dell'ambiente, e nel medesimo tempo della progressiva costruzione di strumenti di governo mondiale del clima, dell'alimentazione, della salute e dei conflitti.

The paper moves from the Marrakech Agreements of 1994, known as "the globalization agreements", to investigate their effects on the global agricultural production and on the Common Agricultural Policy of the early years of this century. After these agreements, it is still missing the adoption of effective operational measures aimed at guaranteeing their concrete implementation, and – as the paper underlines – the result in Europe has been a significant reduction of agricultural production, discouraged by the adoption of the decoupled aid system, without any effective reduction of the impact on the environment, with a manifest contradiction of the choices made.
Hence the emergence, in various countries, of nationalistic pressures, accentuated during the emergency caused by the Covid-19 epidemic, with phenomena of hoarding and blocking of goods at the borders.
The paper therefore concludes that it is necessary to resume and strengthen the attempt to introduce new tools and models, moving toward the adoption of universally shared rules suitable for jointly guaranteeing the healthiness of food and the environment protection, and at the same time the progressive construction of shared global governance institutions, for world climate, food, health and conflicts.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021
11

Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the Agri-Food Sector: EU and Italian perspectives

Ferdinando Albisinni

1.- Agri-food sector facing Covid-19

Agri-food sector is increasingly moving toward a global dimension, in an area where science (in its multiple declinations) has a crucial role, and technical innovation and legal innovation are in a constant relation.

Global Agri-food Law appears as an open laboratory: its multiplicity of legal bases, of goals, of legal tools, pays the difficulty to give systemic order to a sector rich of crossing tensions, but at the same time expresses a peculiar way of rule-making, where international, regional, and national levels of governance intersect, and private and public responsibilities face the challenges of vertical and horizontal cooperation.

In this area the complexity of topics, issues, and problems (t*he nature of things*)[1] largely exceeds the European dimension, and we are forced to take into account a *Global dimension*, which requires by its nature the adoption of a comparative perspective, as a necessary tool to understand and better know trends and rules of a moving legal framework[2].

This conclusion, which scholars from different countries shared during the AIDA-IFLA Congress of 2018 in Trento on *Innovation in Agri-Food Law between Technology and Comparison*[3], and of 2019 in Portici on *Transparency and new rules in the European Agri-Food Law System*[4], has been strongly reaffirmed by the experiences which the entire world has been forced to face (and is still now facing) due to the Covid-19 emergency.

Several legal acts have been adopted in recent months, which – searching for original answers to the serious and largely unknow and unpredicted hazards coming from Covid emergency (to human health, but even to economy, social life, and political institutions) – increased the attention to a regulation which by its proper nature is an agri-food chain discipline, and at the same time underlined the growing trend toward a systemic regulatory dimension, which moving from human health involves not only food safety but also food security, food sovereignty, market and competition rules, public and private controls, communication rules, and more generally governance and social rules.

As discussed during the AIDA Conference of 2020, tentative answers have been searched at different interplaying levels, including European Union, States, Regions[5], and even private market

(1) The *nature of things*, as a relevant tool in agricultural law, has been underlined, already in the '30s of the past century, by T. Ascarelli, L*'importanza dei criteri tecnici nella sistemazione delle discipline giuridiche e il diritto agrario*, in "Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario", 1936, Florence, p.102.

(2) For further references see L. Scaffardi – V. Zeno-Zencovich (eds.), *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, RomaTrE-Press, 2020; L. Costato – F. Albisinni (eds), *European and Global Food Law,* 2^ ed., Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2016; F. Albisinni, *Agri-Food Law and Comparative Tools in Global Markets*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, vol. 26, 2020, p. 1-47.

(3) The contributions discussed during the Congress have been published in AIDA-IFLA (ed.), *Innovation in Agri-Food Law between Technology and Comparison*, Cedam – Wolters Kluwer, 2019.

(4) The contributions discussed during the Congress have been published in this *Journal* www.rivistadirittoalimentare.it, No 3-2019.

(5) As pointed out by the comparative contributions on different countries, discussed during the AIDA-IFLA Annual Conference of 2020, loaded at https://www.aida-ifla.it/en/events/the-conference-2020/; see M. Holle, *Handling the covid-19 pandemic for food businesses and consumers: have we got the right legal tools? - a view from Germany*; Yangyao Yu – Edison Tang, *China's new rules for agricultural products In Covid-19 - A newly enforced certificate system*; M. T. Roberts, *How Law and Governance can facilitate the Harnessing of Innovation and Technology to build Resiliency In the Food Supply Chain – In The United States and Globally*; T. Georgopoulos, E*mergency Wine Law in France under Covid-19: is anything more definitive than the temporary?*; M. Cloutier, *Exogenous shocks to the Canadian agrifood system amid the Covid- 19 pandemic: Retrospective et prospective issues*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

players[6], but not significantly – almost until to-day – at the level of international organisations.
International organisations are in fact playing a sort of ancillary role during this emergency, while the *Center* of decisions and responsibilities has been strongly reaffirmed within traditional houses of power, i.e. within National States and (partially) within European Union[7].
There have been some cases of *cooperation* to face the emergency (especially during the first months, when it seemed to affect some areas and not the entire globe), but through direct negotiations and agreements among States, not within international organisations. There have been even cases of *legal transplants* of tools set up in other countries, but not within the formal framework of international institutions.
«*When the going gets tough, the tough get going!*» – says John Beluschi in "*Animal House*" – this motto seems to express the experience of those months, moving to recognize that the first answers to a crisis strictly related to globalisation, like the Covid-19 pandemia that all the countries of the world are now experiencing, have been provided at National and European Union level, and not at Global level.
The negative experience of shortage of masks and of oxygens respirators during the initial period of pandemia, and later of shortage of anti-Covid vaccines, due not only but also to some national barriers to the export of those crucial strategic goods, led to rediscover topics of *national security and national sovereignty*[8].
A crucial decision (shared by the majority of Member States, with few exceptions) entrusted to the EU Commission the central question of negotiating and entering single EU contracts to buy Covid vaccines in the international market for all European citizens, and a really significant shift from traditional EU approaches in economy governance assigned a central role to EU Institutions in distributing to single MS economic resources centrally obtained in the international capital markets.
In other areas of regulation, strictly related to the emergencies due to Covid-19 pandemia – like those related to traffic of goods and persons within EU – single MS strongly affirmed their position of *effective governance*.
Rules on control of persons and goods at national borders to fight Covid-19 have not been unified, despite the attempts by EU Commission to promote a unified approach[9], and the green pass to freely travel in the EU territory at the moment of writing those notes is still a proposal under development, and not a defined and applicable protocol.
Within this general trend, agri-food rules and practices once again confirmed their peculiar nature, opening a debate on competences and responsibilities, within the process of defining the new CAP for the next decade.
An analysis of decisions and choices, taken during those months inside and outside European Union, shows new models and new paradigms operating within this area of law[10].

(6) On the role played by private actors in the agri-food market, with peculiar attention to the present situation, see M. Ferrari, *Managing the Covid emergency in the global food market: the role of private regulation*, contribution to the AIDA-IFLA Annual Conference of 2020, loaded at https://www.aida-ifla.it/en/events/the-conference-2020/, and published in this *Journal* www.rivistadirittoalimentare.it; No 1-2021, and references there.
(7) See the contributions mentioned *supra* at note 5.
(8) See – with specific attention to food and agricultural products – the debate opened in France by agro-economists and policy analists, with a number of webinar promoted by Agritalks – planet A, on the topic "*Act for the development of food and economic sovereignty*", published at https://www.youtube.com/watch?v=LqA76oxOKfc .
(9) See *infra* par. 2.
(10) On trends emerging in the Common Agricultural Policy during the Covid-19 pandemia, and more generally on new models and practices in agri-food markets, involving producers and consumers, see the contributions discussed during the AIDA-IFLA Annual Conference of 2020, loaded at https://www.aida-ifla.it/en/events/the-conference-2020/: L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*; L. Russo, *Emergenza Covid e Politica agricola comune*; M. Goldoni, *Green Deal e sicurezza alimentare, fra COVID e Riforma della PAC*; A. Jannarelli, *Mercati agricoli e alimentari, concorrenza e dematerializzazione: i nuovi scenari*; P. Borghi, *Green Deal, sistema alimentare e sostenibilità: una visione olistica*; G. Brunori, *Green Deal, sostenibilità e resilienza dei sistemi agro-alimentari: oltre la Pac?*; I. Canfora,

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

2.- The European Union approach

The European Commission, already in the first months of Covid-19 pandemia, expressly recognised the direct and relevant effects on agricultural production and EU food supply, underlying: "*The outbreak of the coronavirus is having an unparalleled effect on our society and economy. Our farmers and every actor of the EU food supply chain are working hard to keep feeding Europe, despite the difficulties they face.*"[11]

Moving from those considerations, the Commission was expressing the intent to adopt a number of measures, including Guidelines to ensure an efficient food supply chain, Simplification in EU procedures, Direct support for farmers and rural areas, Increased flexibility, Temporary derogation from EU competition rules applicable to the sector[12].

In fact – beyond the political emphasis – the European Union effective answers to the challenges in the agri-food market due to the Covid-19 emergency may be classified within three principal areas:

a) *circulation of food products within and outside European Union*;

b) innovation, dematerialisation, and simplification in controls of food and other biological materials;

c) reshaping of goals and lines of the CAP, as outlined before Covid-19 pandemia.

a) Circulation of food products within and outside European Union.

In the first months of pandemia, some MS introduced significant limitations to free circulation of goods (including food products), assuming that those provisions were aimed to protect human health.

EU authorities adopted no formal action against those controversial national provisions, which could create (and in some cases effectively created) relevant obstacles to freedom of trade. But the EU Commission published, already in March 2020, its guidelines on border controls to protect human health and guarantee "*the delivery of goods and essential services across Europe*"[13], underlying that "*Member States should therefore not undertake measures that jeopardise the integrity of the Single Market for goods, in particular of supply chains, or engage in any unfair practices*", and that "*Control measures should not undermine the continuity of economic activity and should preserve the operation of supply chains. Unobstructed transport of goods is crucial to maintain availability of goods, in particular of essential goods such as food supplies including livestock, vital medical and protective equipment and supplies.*", concluding that:

"*Member States should preserve the free circula-*

I mercati agroalimentari tra globale e locale ai tempi dell'emergenza covid; S. Bolognini, *Comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare: Green Deal e sostenibilità*; G. Spoto, *Blockchain e IoT nel mercato agroalimentare innanzi all'emergenza COVID*; L. Paoloni, *Nuovi paradigmi nell'agroalimentare in epoca di emergenza*; A. Musio, *Stato di emergenza e principio di leale collaborazione*; A. e A. Artom, *Integratori alimentari al tempo del Covid-19: luci ed ombre*; F. Aversano, *Cibo e rassicurazione in tempi di emergenza*; E. Sirsi, *Emergenza e innovazione tecnologica in agricoltura e nell'alimentare*; R. Saija, *Precauzione e sussidiarietà nel mercato agroalimentare*; M. Gioia, *Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da COVID-19*; M. Giuffrida, *Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: alcune prime conclusioni*. Contributions of L. Costato, L. Russo, G. Spoto, A. e A. Artom, M. Gioia, M. Giuffrida are also published in this *Journal* www.rivistadirittoalimentare.it, No 1-2021.

([11]) European Commissioner for Agriculture, *CORONAVIRUS*: *Emergency response to support the agriculture and food sectors*, May 2020, published at https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors_en.pdf.

([12]) As underlined in the document of May 2020 of the European Commissioner for Agriculture, above mentioned.

([13]) European Commission, *COVID-19 - Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, 2020/C 86 I/01, in O.J.E.U., 16 March 2020, C 86 I/1.

For a critical examination of the documents and regulations of the EU Commission, see L. Carrara, *Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali: un percorso innovativo ma non concluso*, in this *Journal*, www.rivistadirittoalimentare, No 4-2020, 37.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

tion of all goods. In particular, they should guarantee the supply chain of essential products such as medicines, medical equipment, essential and perishable food products and livestock. No restriction should be imposed on the circulation of goods in the Single Market, especially (but not limited to) essential, health-related and perishable goods, notably foodstuffs, unless duly justified. Member States should designate priority lanes for freight transport (e.g. via 'green lanes') and consider waiving existing weekend bans.
No additional certifications should be imposed on goods legally circulating within the EU single market. It should be noted that, according to the European Food Safety Authority, there is no evidence that food is a source or a transmission source of Covid-19"[14].
No infringement procedure was promoted, and the tools adopted have been guidelines aimed to political suasion, and not regulations or executive orders.
But the central strategic role assigned to food has been confirmed once again, with reference both to the free circulation of foodstuffs as "*essential, health-related goods*", and to the ban of any sort of additional certification or communication regarding quality of food, in line with dating provisions of European legislation[15].
At the same time, relevant implementing legislation has been introduced on the basis of Regulation (EU) 2017/625[16], with reference both to food circulating among MS, and to food imported in Europe from other countries, taking into account the global dimension of food markets[17] and the introduction of new *dematerialised controls*, to guarantee an effective level of control of food and of any other biological material, adequate to the new challenges of Covid-19 pandemia.

b) Innovation, dematerialisation, and simplification in controls on food and other biological materials.
The European Commission underlined that there is no scientific evidence that food is a source or a transmission source of Covid-19[18], but at the same time recognised the need to update the procedures for official food controls, taking into account difficulties and limitations resulting from the emergency situation due to the pandemia.
The general system of official food control in Europe had been significantly reformed three years earlier by the new Regulation (EU) 2017/625 on official controls[19], which entered in application from 14 December 2019[20] few months before the explosion of Covid-19 pandemia, and which adopted a systemic approach to the whole *life cycle*[21].
Expressly mentioning the circumstance that "*The ongoing crisis related to coronavirus disease (COVID-19) represents an exceptional and unprecedented challenge for the capacity of Member States to fully conduct official controls and other official activities in accordance with EU legislation*"[22], the European Commission in 2020 introduced a number of innovative rules and procedures, aimed to adequate to present challen-

([14]) EU Commission Guidelines, cit., mentioning a document of EFSA published at https://efsa.europa.eu/en/news/coronavirus-no-evidence-food-source-or-transmission-route.
([15]) See already art. 2 of Council Directive 79/112/EEC, of 18 December 1978, on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs for sale to the ultimate consumer.
([16]) See implementing regulations mentioned at note 22, *infra*.
([17]) See the analysis of I. Canfora, *I Mercati agroalimentari tra globale e locale ai tempi dell'emergenza covid*, cit.
([18]) See *supra* note 13. See also WHO, "*COVID-19 and food safety: guidance for food businesses*", of April 7, 2020, at https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331705/WHO-2019-nCoV-Food_Safety-2020.1-eng.pdf .
([19]) Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products.
([20]) Art. 167 of Reg. (UE) 2017/625.
([21]) On the innovative model introduced by Regulation (UE) 2017/625, see F. Albisinni, *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, in *European Food and Feed Law Review*, 2019, p. 118-131; Id., *Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in this *Journal*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, p. 11.
([22]) Whereas (2) of Commission Implementing Regulation (EU) 2020/466, of 30 March 2020; see *infra*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

ges the general model of the regulation of 2017, with specific attention to dematerialised controls and to the involvement of new actors in day to day controls.

In 2020 and 2021, with a series of implementing regulations, starting with Regulation (EU) 2020/466 of 30 March 2020[23], the Commission introduced new rules for the circulation of agricultural and food products, new procedures for cross-border controls *with express reference to the pandemic* (even if food – as already mentioned – seems to be extraneous to the spreading of Covid).

Within this framework, peculiar innovations concerned: a) the role assigned to "*natural persons specifically authorised by the competent authority on the basis of their qualifications, training and practical experience*" who may be entrusted to perform "*Official controls and other official activities*"; b) the introduction of new dematerialised certifications through *TRACES*; c) the adoption of new systems of control "*via available means of distance communication*" .

Simplification and dematerialisation[24] have been extended also to controls on eligibility conditions for CAP payments, with the intent to minimise physical contact between farmers and inspectors, and to reduce administrative burden[25].

Similar rules have been introduced for official controls on biological products[26].

Such innovations deal with the core of the certification and control system, assigning a greater role to private bodies in areas traditionally considered as essentially public[27], together with the focus on dematerialised certification.

All these new provisions were declared temporary, but in the following months their application, originally limited until 1 June 2020, has been extended many times, presently until 1 July 2021[28].

As underlined by a distinguished contributor to the AIDA 2020 Congress, *nothing is more definitive than the temporary*[29].

Temporary innovations, introduced as an answer to Covid-19 emergency in the area of agri-food controls, in fact express much more than a *reac-*

(23) Commission Implementing Regulation (EU) 2020/466, of 30 March 2020, on temporary measures to contain risks to human, animal and plant health and animal welfare during certain serious disruptions of Member States' control systems due to coronavirus disease (COVID-19), entered in force on 1 April 2020.
This Regulation has been later modified by Commission Implementing Regulation (EU) 2020/714 of 28 May 2020 amending Implementing Regulation (EU) 2020/466 as regards the use of electronic documentation for the performance of official controls and other official activities and the period of application of temporary measures; Commission Implementing Regulation (EU) 2020/1087 of 23 July 2020 amending Implementing Regulation (EU) 2020/466 as regards the performance of official controls and other official activities by specifically authorised natural persons, the performance of analyses, testing or diagnoses and the period of application of temporary measures; Commission Implementing Regulation (EU) 2020/1341 of 28 September 2020 amending Implementing Regulation (EU) 2020/466 as regards the period of application of temporary measures; Commission Implementing Regulation (EU) 2021/83 of 27 January 2021, amending Implementing Regulation (EU) 2020/466 as regards the performance of official controls and other official activities by specifically authorised natural persons and the period of application of temporary measures. On those implementing regulations and on the national implementing measures, see L. Carrara, *Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali*, cit.
(24) On the new trends in agri-food competition market regulation, within the perspective of dematerialization, see A. Jannarelli, *Mercati agricoli e alimentari, concorrenza e dematerializzazione: i nuovi scenari*, cit.; G. Spoto, *Blockchain e IoT nel mercato agroalimentare innanzi all'emergenza COVID*, cit.; S. Bolognini, *Comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare: Green Deal e sostenibilità*, cit.
(25) See the document of May 2020 of the European Commissioner for Agriculture, mentioned above at note 11.
(26) Commission Implementing Regulation (EU) 2020/977 of 7 July 2020 derogating from Regulations (EC) No 889/2008 and (EC) No 1235/2008, as regards controls on the production of organic products due to the COVID-19 pandemia.
(27) On *certainty* as a typical public value, see M.S. Giannini, *Certezza pubblica*, in *Enc.dir.*, VI, 1960, Milano, 769. On the new European and national certification rules after Reg. (CE) n. 765/2008, see the reports discussed in the Conference "*Controlli, Certificazioni, Responsabilità*" organized by AIDA in Viterbo on 2-3 December 2011, with contributions from L. Costato, F. Albisinni, S. Amorosino, F. Capelli, F. Di Porto, N. Rangone, M.C. Tallacchini, A. Moscarini, L. Ammannati, P. Borghi, L. Russo, R. Ricci Curbastro, published in this *Journal* www.rivistadirittoalimentare.it, No 4-2011, 1-2012.
(28) See the present version of art. 4 of Reg. (EU) 2020/466, and of art. 3 of Reg. (EU) 2020/977 as amended by Reg. (EU) 2021/772
(29) T. Georgopoulos, *Emergency Wine Law in France under Covid-19: is anything more definitive than the temporary?*, cit.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

tive innovation, an answer to emergency, and appear linked to a fast changing social and economic organisation of markets, where dematerialisation and private operators performing public functions are a trend moving fast to occupy new territories, in agri-food markets as in many areas of public services, including school and universities.

It seems therefore reasonable to foresee that the new models of control in agri-food production and market will last well beyond the end of the Covid-19 emergency.

c) Reshaping of goals and lines of the CAP, as outlined before Covid-19 pandemia.

In 2018 the European Commission submitted to the European Parliament and to the Council the proposals for a set of regulations laying down the legislative framework for the CAP in the period 2021-2027[30].

In the previous round of CAP Reforms of 2011-2013, the fundamental goal "*to assure the availability of supplies*" had been rediscovered, after some decades of neglect, and *food security* had been accompanied by expressions having a relevant systemic impact: all the introductory reports of 2011 emphasized that "*A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security*", in the awareness that the EU food industry cannot stand by itself only in a mercantilistic logic, but requires an active agricultural production, necessary for the identity and sustainability (economic, as well as environmental) of the entire sector and for a competitive position in world markets[31].

The proposals of 2018 of the Commission, while taking note of the circumstance that "*Agricultural prices have dropped substantially, decreased by macroeconomic factors, geopolitical tensions and other forces*", no longer mentioned *global food security or EU food industry*, insisting instead on "*challenges related to the economic health of the farm sector, care for the environment, action over climate change, and a strong and economic and social fabric for the EU's rural areas – especially in view of emerging opportunities for action in the areas of trade, the bioeconomy, renewable energy, the circular economy and the digital economy.*"[32].

Even later, in December 2019, the Commission, in the Communication on *Green Deal*[33], discussing the lines of the proposed CAP reforms, seemed to consider only the sustainable development and environment protection goals.

The scenario changed dramatically in the first months of 2020, with Covid-19 pandemia producing relevant effects to agricultural and food production and markets, and to the same basic perspectives of CAP reforms.

Only few months later, in May 2020, the European Commission devoted an express chapter of its new Communication, *A Farm to Fork Strategy*[34],

(30) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council; Brussels, 1.6.2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

(31) On the need of new policies for global food security to face challenges not adeguately considered by WTO Treaties, see L. Costato, in a well known series of researches, and recently *Agricoltura, salute e scienza in tempi di pandemia*, in this *Journal* www.rivistadirittoalimentare.it, No 4-2019, 1.

On CAP reforms of 2013 and on proposals of 2018, see F. Albisinni, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv.it.dir.pubbl.comun*., 2014, vol. XXIV, p. 967; Id., *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv.dir.agr*., 2020, I.

(32) Point 1 CONTEXT OF THE PROPOSAL, *Reasons for and objectives of the proposal*.

(33) "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal", Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

(32) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Farm to Fork Strategy, for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

to "*ensuring food security*" underlying in the premises of the document: "*The COVID-19 pandemic has underlined the importance of a robust and resilient food system that functions in all circumstances, and is capable of ensuring access to a sufficient supply of affordable food for citizens. It has also made us acutely aware of the interrelations between our health, ecosystems, supply chains, consumption patterns and planetary boundaries.*"[35].

In many Member States the political debate rediscovered f*ood self-sufficiency* and even f*ood sovereignty*, moving from the consideration that "*The Covid-19 pandemic revealed deficiencies and distortions in the global food supply chain and agricultural production systems and saw important questions regarding sovereignty and food security highlighted*"[36].

And the European Parliament significantly amended the proposals of the Commission: modified the definition of *agricultural activity*, replaced the definition of *active farmer* to that of *genuine farmer*, underlined human factors in the definition of PDOs (rejecting the proposal of the Commission to consider the human factors only eventually relevant). More generally, in the final document of amendments approved on 23 October 2020[37], the European Parliament highlighted the necessity of attention toward "*long term food security*"[38] and introduced a new art. 10a on the Global dimension of the CAP, with reference both to the *right to food* as well as to the *right to development*[39].

Finally, the Communication of the EU Commission of 20 December 2020, addressed to all the institutional actors of the CAP, including MS and Regions, formally declared "*Fostering a smart, resilient and diversified agricultural sector ensuring food security*", as the first of the "*Recommendations for the CAP Strategic Plans*", insisting now on *food security* as an essential identity goal of the CAP[40], while – as already mentioned – the expression *food security* didn't even appear in the *Green Deal* document of December 2019[41].

The new legislative provisions on CAP should enter in application in their final texts only in 2023, and we still do not know whether there will be further modifications or amendments[42], but the new trends and priorities emerged both in National and in EU documents during this terrible 2020 seem to confirm that the challenges of Covid-19 pandemia led to a revaluation of the

([35]) On the new models and scenarios emerging within the proposals for the reform of the CAP, see M. Goldoni, *Green Deal e sicurezza alimentare, fra COVID e Riforma della PAC*, cit.; P. Borghi, *Green Deal, sistema alimentare e sostenibilità: una visione olistica*, cit.; G. Brunori, *Green Deal, sostenibilità e resilienza dei sistemi agro-alimentari: oltre la Pac?*, cit.; L. Russo, *Emergenza Covid e Politica agricola comune*, cit.

([36]) Conference of Académie d'agriculture de France, October 16, 2020. See also the interview published by Reuters on December 1, 2020, of the French Agriculture Minister Julien Denormandie, declaring: "*France aims to raise the area it sows with protein-rich crops by 40% from 2022 and double it over 10 years to reduce heavy reliance on soybean imports from South America*", with a clear political dimension of the plan of reaffirmation of France's protein sovereignty,

([37]) See the document of the European Parliament, P9_TA(2020)0287, "Amendments adopted by the European Parliament on 23 October 2020 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council".

([38]) See Amendments 102 and 1149cp1.

([39]) See Amendment 809.

([40]) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Recommendations to the Member States as regards their strategic plan for the Common Agricultural Policy, Brussels, 18.12.2020, COM(2020) 846 final.

([41]) Incidentally it may be noted that in the *Green Deal* Communication of December 2019, the word *environment* appeared 73 times, food security was absent, security in various declinations (but not as *food security*) appeared 5 times, and food insecurity appeared only one time.

([42]) For an analytical examination on the present reform of the CAP, see L. Russo, *Emergenza Covid e politica agricola commune*, cit.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

security topics within European policies, including a revaluation of *food security* and *right to food* within the CAP.
Remains open the question on how much the renewed perspectives of the EU legislative intervention in agricultural policies have been translated into measures consistent with what has been declared, and how much Member States (in our case: Italy) will be able to effectively implements such innovations.

3.- National experiences: the case of Italy

At *national level*, single Member States of European Union have introduced a number of different measures, affirming their position of central effective governance and in some ways putting under stress fundamental principles of EU law, like freedom of trade and free circulation of persons and goods, with relevant effects on agri-food production and markets.
In the same time both European States, and States located in other areas of the world, have drawn up new models, blending within innovative frameworks an increased centralisation and a peculiar attention to the use of new dematerialised tools of control and guarantee in food markets[43].
With reference to our domestic experience, Italy adopted a large set of new administrative and legislative provisions, modifying existing rules and introducing new rules, to react to troubles and problems in food production and food supply caused by Covid-19 emergency.
Even Courts of Justice have been called to decide unusual issues and to draw new models and paradigms, in civil, criminal, and administrative cases.
Just some examples on the Italian experience:
- Administrative measures adopted at central State level, restricting the free movement of people and goods in the national territory, but introducing special provisions on sale of food, which remained substantially free, with rules different from those applicable to other commercial activities[44]. Such measures have been judicially challenged by some Regions, claiming a violation of their competences, but the Courts rejected the petitions on the basis of an extensive reading of the principle of precaution[45].
- Legislative, administrative and judicial decisions on opening or closing shops and commercial structures, even in these cases with special rules confirming the peculiar nature of food production and supply, closing restaurants and café shops, but leaving open supermarkets and food shops[46].
- Legislative, administrative and judicial decisions on hunting and fishing, taking into account the special nature of such activities[47].
- Legislative provisions on market communication of agri-food products, qualifying as unfair commercial practice, illicit on the basis of Directive (UE) 2019/633 of April 2019 on unfair trading practices in the agri-food chain[48], any contractual

([43]) On those experiences, see the analyses, discussed during the AIDA-IFLA 2020 Congress, of M. Holle on Germany, Yangyao Yu – Edison Tang on China, M.T.Roberts, on U.S.A., T. Georgopoulos on France, M. Cloutier on Canada, cit.
([44]) For a systemic analysis of legislative and administrative provisions, and of judicial decisions, adopted in Italy with reference to food production and market during the Covid-19 emergency, see F. Aversano, *Effetti della pandemia nel settore agroalimentare e ruolo rassicurante del cibo*, in this *Journal* www.rivistadirittoalimentare.it, No 2-2019, 21.
([45]) On those judicial decisions see R. Saija, *Principi di precauzione e sussidiarietà: esiti sul diritto alimentare in tempi di emergenz*a, in this *Journal* www.rivistadirittoalimentare.it, No 2-2019, 45.
([46]) See Decree of the Council of Ministers 31 January 2020, and D.L. 23 February 2020, No 6, "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", and Law 5 March 2020, No 13. The full list of DPCM (Decree of the President of the Council of Ministers), D.L. and Laws adopted to face the Covid-19 emergency is published at https://www.governo.it/it/coronavirus-normativa .
([47]) See TAR (Administrative Regional Tribunal) of Molise, Decree 9 May 2020, No 103/2020, which qualifies hunting as a sport activity which remains free even after the general emergency DPCM, but in the same time specifies that wild boar hunting is forbidden during pandemia because it is a collective activity and as such it is not allowed to avoid to spread contagion.
([48]) Directive (EU) 2019/633 of the European Parliament and of the Council, of 17 April 2019, on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

clause which requires to the seller of agri-food products a Covid-19 certification. Such provisions, initially introduced in a D.L. of 2 March 2020[49], and then confirmed in a subsequent D.L. of 17 March 2020[50], involve a peculiar relation between EU and National sources of law. Directive (UE) 2019/633 has to be implemented by MS before 1 May 2021, and applied from 1 November 2021. Those deadlines were very far in 2020, and Italy has adopted a law to comply with this and other EU Directives only in April 2021[51]. But already in March 2020, under the pressure of the pandemia, the Italian Government used the reference to the Covid-19 emergency to introduce in the Italian regulatory framework some elements of relevant innovation. The new provisions of March 2020 not only qualified as unfair a specific commercial practice related to Covid-19 emergency[52], but more generally introduced a new *institutional governance* of competition in agri-food chain and a larger area of application not limited to the national dimension. The D.L. of March 2020 assigned competence to investigate and sanction such unfair commercial practice to ICQRF[53], and not to the Anti-trust Authority, until then being the single Italian institution competent to evaluate and sanction anti-competitive practices in the area of agri-food markets[54] as in all other market areas. This special attribution of competence has been one year later adopted as a general governance criteria by the Italian Law of 2021 implementing the Directive (UE) 2019/633[55], which has assigned to ICQRF and not to Anti-trust the general competence for all cases of unfair commercial practices in the agri-food chain. Moreover the provisions of 17 March 2020 expressly extended the application of the new rules to any sale of agri-food products located in the Italian territory[56], with a transnational expansion of the area of application coherent with the approach adopted by Directive (EU) 2019/633, even in this case anticipating lines which will be applied in 2021 to all practices in the agri-food chain[57]. Following this path, new models of *governance of competition* in agri-food markets, introduced as *rules of exception* answering to the Covid-19 emergency, have been later on adopted as general models.

- Legislative provisions, adopted within the framework of Covid-19 emergency[58], extending to food and feed operators the special provisions, formerly applicable only to farmers, which admit operators violating agri-food rules to remedy to such violations in a term of 30 days assigned by the Control authority[59], and extending to public

(49) Art. 33, D.L. 2 March 2020, No 9, “Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19”.
(50) Art. 78, co. 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, of D.L. 17 March 2020, No 18, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”, as inserted by L. 24 April 2020, No 27. On art. 78 see the analysis of M. Ferrari, *Managing the Covid emergency in the global food market: the role of private regulation*, cit.
(51) L. 22 April 2021, No 53, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020.
(52) Moving along the same lines of EU Commission and WHO, excluding any evidence that food is a source or a transmission source of Covid-19; see supra notes 14 and 16.
(53) ICQRF-Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei prodotti Agro-Alimentari, is the Central Italian Authority for food controls, competent on foods frauds and for controls on quality products. See https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/394 and the annual reports on the activity, thereby published in Italian, English, and Chinese.
(54) See art. 62 of D.L. 24 January 2012, No 1.
(55) Art. 7 of L. 53/2021, cit.
(56) See art. 78, co. 2-ter of D.L. No 18/2020, as modified by Law No 27/2020.
(57) See art. 7.1., u) of L. 53/2021, cit.
(58) D.L. 16 July 2020, No 76, “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”, expressly mentioning in the premises the need to face difficulties due to Covid-19 emergency.
(59) See art. 43, co. 3, of D.L. 16 July 2020, No 76. The original provision, applicable only to farmers, had been introduced by art. 1 of D.L. 24 June 2014, No 91, “Disposizioni urgenti per il settore agricolo…”.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

entities like the Chambers of Commerce the condition (originally limited only to private certification bodies) to be previously accredited by the National Accreditation Authority to operate as certification bodies for quality wines[60]. In those cases, emergency legislation has been an occasion, a push, to assign systemic application to rules which have been originally introduced as *rules of exception*, drawing a general framework on training and cooperation between official controls and all the operators of the food and feed chain (along the same lines emerging in EU legislation and administration[61]), and promoting fair competition among public and private bodies operating in the market of certification of PDO-PGI wines (even in this case along lines of EU legislation[62]).

- Administrative national decisions introducing modifications, declared as temporary, of the product specifications of PDO-PGI products, assuming as legal basis *Covid emergency*, with reference to topics like the conditioning of the product (Prosciutto di Parma[63], Prosciutto Toscano[64], Finocchiona[65]), the geographical area of wine-making cellars (Morellino di Scansano[66]), the milk ice storage (Mozzarella di Bufala Campana[67]), all pertaining to largely controversial provisions. All those *national* modifications have been adopted on the basis of EU provisions allowing "*a temporary change in the product specification resulting from the imposition of obligatory sanitary and phytosanitary measures by the public authorities or*

([60]) See art. 43-*ter, f*) of D.L. 16 July 2020, No 76, cit., as amended by L. 11 September 2020, No 120. Previous legislation required only to private entities the requisite of a previous accreditation to be admitted to operate as certification bodies of quality wines. The different regime applied to public and private entities performing the same activity has been challenged before the Anti-trust Authority and in administrative courts already in 2013, but the question remained unsolved even after a formal opinion expressed by the Anti-trust Authority in 2016.

([61]) See Commission Implementing Regulation (EU) 2021/279, of 22 February 2021, on controls and other measures ensuring traceability and compliance in organic production, which expressly underlines the relevance of training both of operators and of inspectors; and more generally the Commission Implementing Decision (EU) 2021/173, of 12 February 2021, on European Agencies, which expressly mentions the "*Single Market Programme: Food safety: health for humans, animals and plants along the food chain and better training for safer food*".

([62]) See Regulation (EC) No 765/2008 of the European Parliament and of the Council, of 9 July 2008, on accreditation of certification bodies.

([63]) The Italian Ministry of Agriculture, with Decree of 29 May 2020, authorised a temporary waiver to the provisions of the Single Document of the PDO Prosciutto di Parma, which requires that slicing and conditioning are carried exclusively in the production area. Such special regime of slicing and conditioning Prosciutto di Parma, even if temporary, appears of peculiar interest, taking into account the fierce judicial conflict emerged in the first years of this century between the Consorzio of prosciutto di Parma and some large supermarkets in UK; conflict which has been solved only by the well known decision of the Court of Justice 20 May 2003 C-108/01.

([64]) The Italian Ministry of Agriculture, with Decree 26 May 2020, authorised a temporary waiver to the provisions of the Single Document of the PDO Prosciutto Toscano, which requires that slicing and conditioning are carried exclusively in the production area.

([65]) The Single Document published in e*Ambrosia*, the EU geographical indications register, of Finocchiona IGP (a well known salami from Tuscany) establishes that "*both slicing and packing, including in a vacuum or in a protective atmosphere, must be carried out exclusively in the production area*", underlying: "*The mixing of finely minced piece of lean meat and fat makes the slices particularly delicate, during both actual slicing and handling. Preparing the product for slicing involves removing the casing, directly exposing the edible part to the external environment. Exposure to uncontrolled environmental conditions for an indeterminate period causes a deterioration in the characteristics of the product, giving rise to oxidation, changes in colour and an excessive loss of moisture, with a degradation in the particular consistency of the slices and the pronounced aroma that should characterise this salami. In order to guarantee and maintain the product's original characteristics it is essential that those doing the slicing are in contact with the product under specific conditions and for a limited amount of time*.". The Italian Ministry of Agriculture – Mipaaf, with Decree No 31375 of 12 June 2020, authorised slicing and conditioning of Finocchiona outside the production area, with a temporary provision, to be effective until the end of the emergency period as fixed by the Decree of the President of the Council of Ministers 31 January 2020. In fact – as above mentioned – the emergency period is still operating and it is expected to operate at least until next year.

([66]) See the Italian Ministry of Agriculture Decree of 30 July 2020, which, taking into account the reduced sales of this PDO wine as consequence of the market crisis due to *Covid-19 pandemia*, introduced a temporary modification of the product specification, authorising for one year (therefore until July 2021) the wine making operations in all the territory of the province of Grosseto, even outside the limited territory where the wine is produced.

([67]) See the Italian Ministry of Agriculture Decree of 19 March 2020.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

linked to natural disasters or adverse weather conditions formally recognised by the competent authorities"[68], and were declared *temporary*, to be applied only until the end of the emergency period as fixed by the Decree of the Council of Ministers 31 January 2020, i.e. only for six months. In fact the emergency period, originally introduced until the end of July 2020, has been extended many times, and it is now effective until 31 July 2021[69], with a foreseen extension until January 2022. Only in few cases such *temporary modifications* of product specifications have been removed[70], while most of them are still in application, after one year and half, and it may be foreseen that such a long period of time will make it difficult to simply go back to the past regime at the end of the emergency[71].

- Legislation introducing innovative legal tools in the area of civil law, like revolving pledge for PDO and PGI, including quality wines[72].

- New rules on official controls of agri-food products, implementing distance and dematerialized controls and increasing transparency and access to the registers[73].

- New competences assigned to Customs Agency, authorising the establishment of a new public company controlled by the Customs Agency as sole shareholder, with the task to release official certification on quality and origin of food products[74].

- New judicial models in deciding how to balance conflicting interests within private contractual relations, in some cases borrowing in the area of private law the public administrative law paradigm of *fair cooperation* (e.g. with reference to the reduction of the rent to be paid by tenants of shops of food business, due to the reduced income by reason of the Covid-19 administrative provisions on reduced hours of business)[75].

- Decisions and recommendations of the *Italian Anti-trust Authority*, allowing new forms of cooperation among producers in the areas of health products and agri-food products on the basis of Covid-19 emergency, and sanctioning misleading advertising and labelling of food[76].

The overall picture emerging from this (even only summary and partial) analysis of the Italian experiences on agri-food governance facing Covid-19 pandemia, appears to be marked by a multiplicity of elements and peculiarities, not necessarily homogeneous.

But some of them reveal a sort of *fil rouge* crossing the single provisions and decisions adopted: the strategic relevance recognised to food supply

([68]) Art. 6.3. of Commission Delegated Regulation (EU) No 664/2014, of 18 December 2013 for agri-food quality products, and art. 11 of Commission Implementing Regulation (EU) 2019/34, of 17 October 2018 for quality wines.

([69]) See Decree 21 April 2021.

([70]) PDO Mozzarella di Bufala Campana; see the Italian Ministry of Agriculture Decree of 2 July 2020, which extented only until 31 December 2020 the practice of milk ice storage, which had been authorized by the previous Decree of 19 March 2020 until 31 July 2020.

([71]) With a specific confirmation, with reference to the Italian experience, of the conclusions of T. Georgopoulos, expressed in his analysis of the French experience, *Emergency Wine Law in France under Covid-19: is anything more definitive than the temporary?*, cit.

([72]) Art. 78, co. 2-*duodecies, terdecies, quaterdecies* D.L. 17 March 2020, No 18, "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", as amended by Law 24 April 2020, No 27.

([73]) See Instructions 6 March 2020 prot. 3662, issued by ICQRF-Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei prodotti Agro-Alimentari, which is the Central Italian Authority for food controls, originally addressed only to specific territories and later extended to all the national territory with Instructions 10 March 2020 prot. 3846; and instructions 3 July 2020 prot. 791, issued by ICQRF, on quality controls. See also the Decree Mipaaf No 9130168 of 15 September 2020 postponing until 28 February 2021 checks and controls in wine factories.

On the application on the new rules in the first semester of 2020, see ICQRF, *Covid-19 Emergency, Sx Months of Controls on the agri-food chain*, Report February-July 2020, at https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/394 .

([74]) Art. 103 of D.L. 14 August 2020, n. 104, "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia".

([75]) On those judicial decisions in constitutional and private law perspectives, see A. Musio, *Stato di emergenza e leale collaborazione tra enti e nei rapporti tra privati*, in this *Journal* www.rivistadirittoalimentare.it, No 2-2019, 5.

([76]) See Anti-trust Authority communication of 24 April 2020, "*Communication of Italian Competition Authority on cooperation agreements and Covid-19 emergency*", at https://www.agcm.it.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

as an essential strategic sector, special and different from all other economic sectors, with the adoption of special provisions on trade and sale of food even during months of severe limitation to all other commercial activities; a widely shared consensus on a strong and effective central governance of emergency with reference to *health* and *food* (both considered as essential needs and fundamental rights, to be strongly protected), leaving aside most of the disputes between State and Regions which characterized the Italian political debate only few years ago; a growing trend to assign to rules and provisions, introduced as exceptional, and in some cases temporary, answers to *emergency*, the nature of tools drawing a systemic picture, where to place both the new rules and dating rules introduced years ago.

4.- Trends and perspectives after Covid-19

Comparing EU and Italian experience during Covid-19 pandemia, shows some shared elements, linked by the common awareness of the central role recognised both to the *right to health* and to the *right to food*, and at the same time showing some elements drawing a new legal framework of responsibilities and governance, suitable to the new challenges.
Within this perspective a peculiar position remains assigned to the *Agricultural Policy*, and more generally to the *Agri-Food Policy*, as essential tool to guarantee *food security*[77], or – adopting an expression largely used during this terrible year – *food sovereignty*[78], together with *food safety*, being aware that CAP must guarantee *European and global food sovereignty*, resulting simply unthinkable (even apart from any legal consideration based on EU Treaties) a *State food sovereignty* in present global world.
The elements emerged in 2020 in agri-food legislation and administration, during the dramatic crisis due to the Covid-19 pandemia, renewed a central attention to the dating objective "*to assure the availability of supplies*" after years of neglect of this topic, and at the same time expressed a reaction to crisis, which involves relevant and original *legal innovation*[79].
The intimate link between *crisis* and *innovation* is not something new in the process of construction of the European agri-food law system[80].
It is well known that in 2002 the Regulation (CE) n. 178/2002, universally known as *General Food Law*, was approved within the general programme outlined by the *White Paper on Food Safety*[81], adopted by the European Commission as a systemic framework to draw an adequate answer to the challenges caused by the mad cow crisis of the late '90s. From there, new definitions, new principles, new institutions, a new legal framework[82]; in other words, a large, deep, and extended syste-

(77) See L. Costato, *Trattati europei e Politica agricola comune: una lezione da riscoprire*, in this *Journal* www.rivistadirittoalimentare.it, No 4-2019, 1.
(78) On this expression, originally used with reference to the difficult access to food in countries having a poor economic condition, see L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, 2011, fasc. 3, 159.
(79) On the peculiar role of technological innovation in the agri-food sector in emergency times, see E. Sirsi, *Emergenza e innovazione tecnologica in agricoltura e nell'alimentare*, cit.
(80) On the relation between technological and legal innovation in the area of food law, and on the peculiar reciprocal influences, see F. Albisinni, *Reactive and proactive innovation in European agriculture and food law: the new scenario*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, vol. 2013, 2014, p. 225.
(81) Commission of the European Communities, *White Paper on Food Safety*, Brussels, 12.1.2000, COM (1999) 719 final.
(82) As observed by an authoritative scholar of constitutional and administrative law with reference to the innovations introduced by Regulation (EC) No 178/2002 – with considerations which appear well fit to describe many of the legal innovations introduced during Covid-19 pandemia – that regulation operates on several plans: "that of sources of law, ... [where it] bears general principles ... dictates direct provisions, for which national implementing acts are not necessary; ... that of the structure that must be implemented in each state; ... that of collaboration to be ensured between national organizations and the Community", S. Cassese (ed.), *Per un'Autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Introduzione, Milano, 2002.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

mic innovation.
At that time, the attention of European and national legislators was almost exclusively concentrated on *food safety*.
To-day, in an emergency situation infinitely more dramatic than the *mad cow* crisis, the attention to *food safety* remains, but it is accompanied by a rediscovered attention to *food security*[83], by the introduction of new dematerialised models of quality and safety control, even of IGs products, by the adoption of rules on the chain of food supply and on the role of contracts and of private regulation[84], in a dimension which is necessary a global one.
These themes intersect with the regulation and asset of *food markets*[85] and with the preferences of *consumers*[86] facing a new asset of social relation and new tools of food supply adopted to fight Covid-19 pandemia; so that even the special declination of the competition rules with reference to agri-food markets is to some extent assuming original forms, within the EU and national model.
Those provisions, not necessarily homogenous and operating in several areas of agri-food regulation, confirm the special nature of the agri-food sector, solemnly declared in 1957 by the TCEE and maintained in 2009 by the TFEU.
The analysis of foreign experiences discussed during AIDA-IFLA Congress offer the chance of a *comparative approach* to answers, not necessarily homogenous, to challenges which are largely common, and confirm the need to find and share new models of international governance to guarantee the *right to food*[87].
In this perspective, the comparative contributions of scholars from different legal systems[88], are a precious tool to share knowledge, models, and tools, on *rules*, *responsibilities and governance of the agri-food sector*.

ABSTRACT

Several legal acts have been adopted in recent months, which – searching for original answers to the serious and largely unknow and unpredicted hazards coming from Covid emergency (to human health, but even to economy, social life, and political institutions) – increased the attention to a regulation, which by its proper nature is an agri-food chain discipline, moves from food safety but involves food security, food sovereignty, market and competition rules, public and private controls, communication rules, and more generally governance and social rules.
Tentative answers to the challenges coming from Covid-19 pandemia have been searched at different interplaying levels, including European Union, States, Regions, and even private market players.
The paper analyses some trends emerging at EU and Italian level, discussing new rules adopted in this area of legal experience, underlying the relevance of the comparative method as a precious

(83) On *food security* and *food unsecurity* after the reforms of CAP in the first decade of this century, see A. Jannarelli, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistematica*, in *Riv.dir.agr.*, 2010, I, 565; L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, cit.; F. Albisinni, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv.dir.agr.*, 2010, I, 607.
(84) See M. Ferrari, *Managing the Covid emergency in the global food market: the role of private regulation*, cit.
(85) See S. Bolognini, *Comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare: Green Deal e sostenibilità*, cit.; G. Spoto, *Blockchain e IoT nel mercato agroalimentare innanzi all'emergenza COVID*, cit.; A. e A. Artom, *Integratori alimentari al tempo del Covid-19: luci ed ombre*, cit.
(86) See L. Paoloni, *Nuovi paradigmi nell'agroalimentare in epoca di emergenza*, cit.; A. e A. Artom, *Integratori alimentari al tempo del Covid-19: luci ed ombre*, cit.; M. Gioia, *Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da COVID-19*, cit.; F. Aversano, *Cibo e rassicurazione in tempi di emergenza*, cit.
(87) See M. Giuffrida, *Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: alcune prime conclusioni*, cit.
(88) See contributions of M. Holle, Yangyao Yu – Edison Tang, M. T. Roberts, T. Georgopoulos, M. Cloutier, M. Ferrari, cit., loaded at https://www.aida-ifla.it/en/events/the-conference-2020/ .

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

tool to better know agri-food law not only as an academic research tool, but as a necessary tool to operate in the real world.

Negli ultimi mesi sono stati adottati diversi atti legislativi, che – alla ricerca di risposte originali ai gravi e in gran parte sconosciuti e imprevedibili pericoli derivanti dall'emergenza Covid (per la salute umana, ma anche per l'economia, la vita sociale e le istituzioni politiche) – hanno accresciuto l'attenzione verso una disciplina, che per sua natura è una disciplina di filiera agroalimentare, muove dalla food safety ma coinvolge la food security, la food sovereignty, le regole del mercato e della concorrenza, i controlli pubblici e privati, le regole di comunicazione, e più in generale la governance e le istituzioni.

Alcune prime risposte alle sfide derivanti dalla pandemia di Covid-19 sono state cercate a diversi livelli di interazione, tra cui Unione Europea, Stati, Regioni, e anche protagonisti privati del mercato.

Il lavoro analizza alcune tendenze emerse a livello unionale e italiano, discutendo le nuove regole adottate in questo ambito di esperienza giuridica, sottolineando l'importanza del metodo comparativo come strumento necessario per conoscere meglio il diritto agroalimentare e per operare nel mondo reale.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021
25

Managing the Covid emergency in the global food market: the role of private regulation

Matteo Ferrari

1.- Introduction

Even if it is too early to fully understand all the repercussions that the Covid pandemic will have on law in general, and on food law in particular, it is anyway worth noting that the sanitary emergency has put a strain on supply chains, raising issues about the resilience norms have in coping with global crises. An increasing number of scholars have questioned the capability of risk regulation, contract law, labour law, health law and the like to provide effective solutions to manage the Covid emergency. The somewhat implicit fear lying behind many of these voices is that the crisis might exacerbate some, if not many, of the inequalities already affecting national and international markets.

Against this background, art. 78, par. 2-bis of the Italian Decreto Legge 18/2020 provides that it is an unfair trading practice requiring voluntary certification related to the Covid-19 as a precondition to sell agri-food products and/or to continue sale agreements signed before the Covid emergency[1]. The norm does not specify the types of certification schemes to be forbidden; but, being voluntary in nature, it likely refers to private certification schemes employed and/or imposed especially (but not only) by large retailing chains. Taking inspiration from the rule, the focus of the paper will be on an issue evoked by the provision, namely the role that private standards and certification schemes have played and still play in coping with the Covid pandemic.

A few words must be nonetheless spent with regard to art. 78 since it represents the starting point for our analysis. In particular, the norm hints at a typology of problems that are placed at the intersection between, on one hand, the asymmetry that often characterizes the size of the subjects operating in the agrifood chain (input suppliers, farmers, processors, retailers) and, on the other hand, the use of such asymmetry to distort a fair and balanced apportionment of risks and benefits along the chain. Understanding art. 78 against the background of the market power imbalances plaguing the sector helps making sense of the connection that the norm establishes between certification schemes and unfair trading practices. Indeed, imposing private standards and certification is one of the ways to shift the risks associated to a given activity from a stronger subject (usually retailing chains and large processors) to a weaker one (usually farmers and small producers). Operationally, private standards and certification can be conceived as the mechanisms that, by leveraging on the asymmetries of market power existing between the parties, force the weak to disproportionately bear market risks. The scenario taken into consideration by art. 78 is thus one centered on Business to Business (B2B) relations. This is not to say that consumers' or other stakeholders' considerations are irrelevant. They affect the type of problems considered under art. 78 but only indirectly, for example by putting incentives on the stronger part to impose on the weaker one a certification that is asked for by consumers. Coherently with the starting point adopted, the paper will focus only on how private regulation contributes to manage the relations between business parties amid the Covid pandemic.

Since the type of problem under consideration relates to the apportionment of risks, in the case of the Covid emergency the first type of risks to be

([1]) The Decreto Legge has been converted through the Legge n. 20 of 17 March 2020.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

considered are those associated to the marketing of products potentially contaminated with and/or associated to the virus. Scientific literature and national and international health agencies agree that the possibility of getting Covid from eating or handling food is, in the worst case scenario, very low[2]. Many authorities seem to go even a step further by pointing to the fact that there is no evidence so far that food can be a source of Covid contamination[3]. Thus, the general message that science is sending to consumers is that eating food is safe. But real risks and perceived ones do not necessarily correspond. Even if science unanimously states that food safety is not an issue in the Covid case, consumers might fear that food can contribute to the spread of the virus. In addition, States might use negligible or even nonexistent risks of contracting Covid from food to block the import of foreign products[4]. The need to react to these perceived risks can help understanding why retailing chains have asked their suppliers to change their daily operation amid the Covid emergency. In this sense, the new measures to be adopted by suppliers are aimed more at reassuring consumers than at managing a real risk.

There is a second possible explanation for the adoption of specific measures related to Covid. Even if, on one hand, science convey the message that eating food is safe, on the other hand it notes that the virus can survive on some surfaces from a few hours to a few days[5]. This poses a safety issue for food businesses since the activities of processing, handling and packaging could be a source of contamination. To be clear, it is still unknown how contagious the virus is once it is on an external surface; even if present, its viral load could be so low to make the risk to get the virus negligible. Being in a situation of scientific uncertainty, a precautionary approach might require to adopt additional measures to keep under control the risk that food workers, positive to the virus, contaminate surfaces and food packaging materials[6]. Thus, retailing chains might require their suppliers to implement precautions to manage the risks that facilities get contaminated; these precautions concern mostly the conduct that food workers should take since they are the main vehicle of contamination within the business facilities. This is in line with the recommendations published by public institutions. For example, the guidelines for food businesses prepared by the World Health Organization and the Food and Agriculture Organization focus on the precautions that business operators should adopt with regard to their employees and to the cleaning of the surfaces they use[7].

A second type of risks connected to Covid concerns the threat to business continuity. The expression refers to the capability of a professional operator to promptly and efficiently react to internal or external menaces and disruptions in order to maintain the operability of the business. It is a form of business resilience since its goal is to avoid stopping the production and/or the supply of products and services during and after events that adversely affect daily operation. Business

(2) Centers for Disease Control and Prevention, *Food and Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*, available at: https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/daily-life-coping/food-and-COVID-19.html; Food and Agriculture Organization, World Health Organization, *COVID-19 and food safety: Guidance for food businesses*, 7 April 2020, available at: http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8660en/.

(3) European Food Safety Authority, Coronavirus: *No evidence that food is a source or transmission route*, available at: https://www.efsa.europa.eu/en/news/coronavirus-no-evidence-food-source-or-transmission-route; World Health Organization, *Questions relating to food safety customers*, available at: https://www.who.int/news-room/q-a-detail/questions-relating-to-consumers; Food and Agriculture Organization, Food safety in the time of COVID-19, available at: http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8623en.

(4) This seems the case with China. The country is testing imported food, especially chilled and frozen ones, for Coronavirus. During a WTO meeting Canada, supported by Australia, Brazil, Mexico, Britain and the USA, claimed that such practice, being not based on any scientific evidence, amounts to a trade restriction: https://globalnews.ca/news/7469353/china-coronavirus-frozen-food/.

(5) Food and Agriculture Organization, World Health Organization, *COVID-19 and food safety: Guidance for food businesses*, cit., 1.

(6) For an analysis of the application of the precautionary principle and the subsidiarity principle in the Covid context R. Saija, *Principio di precauzione e sussidiarietà: esiti sul diritto alimentare in tempo di emergenza*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it , n.2-2020, 45.

(7) Food and Agriculture Organization, World Health Organization, *COVID-19 and food safety: Guidance for food businesses,* cit., 2 ff.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

continuity is one of the strongholds of private standards and it has a prominent role in many of the documents that private standard-setters have published to deal with the Covid emergency. The reason is intuitive. One of the paramount interests of retailing chains is to have a reliable and steady supply chain, resilient to any change that might jeopardize its functioning. This emerges in clear terms if we consider the definition of business continuity offered by the International Organization for Standardization (ISO): "Business continuity is the capability of the organization to continue delivery of products or services at acceptable predefined capacities following a disruption"[8]. The definition stresses the importance to maintain the supply of products/services running, adding that this must occur by meeting given criteria that are qualified as acceptable and predefined. The terms imply both a quantitative and a qualitative dimension: in the case of events that threaten business operations it is not sufficient to provide any product, but this must be in a quantity and of a quality such to meet buyers' needs and expectations. The latter are usually identified in a contract; contractual obligations become thus the benchmark against which to measure the fulfilment of the business continuity requirement.

The risks considered under the business continuity notion go beyond food safety and refer, more in general, to logistic aspects; food safety can be one aspect of business continuity, but the range of the latter is wider and involve all the different facets of the supply chain. The importance of business continuity is magnified if we consider that more and more the food supply chain is a global one. In a transnational environment logistics are more complex; guaranteeing the capability to supply products depends on a series of factors some of them are out of the control of single business operators[9]. Business resilience, and in particular business continuity, must take into account also the geographic dimension of the relations that modern food supply chains entail.

A further element to be considered is that the risks arising in the Covid scenario can be different: in some cases, consumers might ask compensation for damages allegedly due to the presence of the virus in the food they bought; in other cases, business operators (processors, retailing chains) might ask compensation for not having been supplied with the products they contracted for or for having been prevented to use/sell food they bought since it is contaminated; in yet other cases, even if no quantifiable or ascertainable damage has occurred, reputational losses might accrue[10]. These are all risks that business operators have to take into account and that can affect their daily operation. The first example refers to food safety, while the second to business continuity; both have specific legal implications. The last one is cross-cutting with reference to the distinction between food safety and business continuity; it can give rise to different legal consequences ranging from compensation to contract termination.

In the following section the paper will explore the interplay between Covid emergency, private food regulation and contract. The notions of private standards and certification will be introduced, as well as how these tools, together with the contract, are employed to vertically integrate the food supply chain. The third section will analyze in more detail how private standards have been interpreted vis à vis the Covid emergency, focusing on a few variables. In the last section some remarks on the interplay between private regula-

([8]) See the ISO standard 22313:2020, point 0.6, available at: https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22313:ed-2:v1:en.

([9]) The examples are several: the diffusion of the contagion in some geographical areas more than in others; restrictions to the movement of goods imposed by national public authorities; access to infrastructure; etc.

([10]) I will not consider the compensation issues that might arise between the employer and his employees in the case the latter get contaminated in the working place. This is an issue which is governed (also) by private standards, which can have an impact on food safety (reducing the risk that employees contract the virus reduces also the risk the food they handle become contaminated), but which is not directly connected to the issue we are dealing with here.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

tion, globalization and crisis management will be offered.

2.- Covid, Contract and Private Regulation

Retailing operators have a leading role within the agrifood chain and face an incentive to shift some of the risks they bear on other players of the chain, namely producers and farmers. The modalities to shift the risks associated to Covid from the retailing level to the production level are several. The contract is one of the most intuitive; a second one is represented by private regulation.
While the concept of contract does not need to be introduced and, in addition, contract law will be peripheral to our analysis, the notion of private regulation requires some more consideration. In the food context, private regulation can be conceived as a mode of food governance alternative to governmental regulation in which private subjects develop and employ an array of instruments aimed at governing the activities of some subjects[11]. The definition of private regulation provided is broad enough to encompass the contract too; nonetheless, contract has been traditionally studied apart because of a variety of reasons. While contract is historically one of the pillars of private law, private regulation is a much more recent phenomenon that has gained visibility especially thanks to the emergence of transnational value chains[12]. History is thus the first reason explaining why contracts and private regulation are considered as separate entities. In addition, the two differ in their nature somewhat. First, the scope of contract is confined to two or a limited number of parties; in the case of private regulation, standards and certification that, as we will see, are two of its main components are more catholic in their range of application since they can involve a potentially indefinite number of subjects. Second, while contracts are directly binding among the parties, standards and certification schemes are not binding per se, since they are private voluntary tools; to make them binding, another legal tool is needed in the form of a contract or a membership in an association. But, beside these different characters, private regulation and contracts share the fact that both are expression of private autonomy. Private autonomy is also the source of self-regulation, which is another form of private regulation in its broadest sense. But self-regulation and private regulation do not necessarily correspond. Self-regulation refers to norms that members of a given group self-impose; standards and certification schemes are often hetero-imposed by a leader on other subjects. Even in the context of groups, not always its members self-impose norms in a proper sense; there are cases where subjects join an association to get access to a market segment and, by doing that, they have to accept the norms already (im)posed by the association. In such cases, the association is the legal artifact employed to dictate private norms to other subjects.
As mentioned, private regulation is based on two main tools: private standards and certification. Private standards are norms created by private subjects regulating technical features, processes, other characteristics that a product and/or a process must possess. Crucial to the idea of private standards is that of conformity. A product and/or a process is in conformity with a given standard insofar it complies with that standard. Standards are ubiquitous and there are countless types of them[13]: their scope, range of application, contents can differ. Just to name a few examples, we have

([11]) See B. van der Meulen (ed.), *Private food law*, Wageningen, 2011; T. Havinga, F. van Waarden, D. Casey (eds.), *The Changing Landscape of Food Governance. Public and Private Encounters*, Cheltenham, 2015; P. Verbruggen, T. Havinga (eds.), *Hybridization of Food Governance. Trends, Types and Results*, Cheltenham, 2017.
([12]) On global value chains S. Ponte, G. Gereffi, G. Raj-Rechert (eds.), *Handbook on Global Value Chains*, Cheltenham, 2019.
([13]) N. Brunsson, B. Jacobsson, *A World of Standards*, Oxford, 2000.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

environmental standards, related to how much a product/process is environmentally-friendly[14]; social accountability standards, concerning the well-being of workers and other stakeholders and, more in general, the social impact that a product/process has on communities[15]; quality management standards, providing a set of best practices in order to increase the efficiency of a firm and to better manage it[16]; food safety standards, concerning the requirements aimed at guaranteeing the hygiene of the processes and products[17].
A characteristic common to all private standards is the fact they are set by a private subject, being a physical person, an association, a corporation, etc. Beside this shared feature, the nature of the private subjects can be very different: some are for profit organization, while others NGOs or charities; some represent a specific segment of a production chain, while others include subjects operating in different stages of the same chain. In many cases, the subjects setting the standards for those operating within a chain are the so called chain leaders. Because of the market power they enjoy, chain leaders are able to determine the conditions the other chain players must comply with: in other words, they are able to set the rules of the game.
In the case of the food chain, supermarkets are usually the chain leaders[18]. Indeed, retailing chains are few, well-organized and equipped with meaningful human and material resources, especially if compared to farmers and processors who are smaller and more dispersed. Along with the fact they control end markets, retailers are thus in a position to dictate what their suppliers should do[19]. Taking into consideration all these aspects, the European legislator has recently enacted legislation on unfair trading practices in the food chain whose primary target are retailing chains[20]. Indeed, the market power they exercise can both distort competition and burden disproportionately farmers and processors[21].
The voluntary nature of private standards requires a few additional remarks. Subjects are free to decide whether or not to comply with standards, at least in theory. In operational terms, some private standards are so widespread that their adoption amounts to standard practice within the industry[22]. In addition, for some operators the choice

([14]) E.g.: ISO 14000 series on environmental management.
([15]) E.g.: SA8000 on social accountability.
([16]) E.g. ISO 9000 series on quality management; ISO 22301 on Security and resilience — Business continuity management systems.
([17]) E.g.: FSSC (Food Safety System Certification) 220000 incorporating the ISO 22000 Food safety management systems; BRC (British Retail Consortium) Global Standard for Food Safety; IFS (International Featured Standards) Food. On the impact private standards have in the food safety governance see T.D. Lytton, *Technical standards in health & safety regulation: Risk regimes, the new administrative law, and food safety governance*, 2018, paper available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3214127.
([18]) J. Falkowski, C. Ménard, R.J. Sexton, J. Swinnen, S. Vandevelde, *Unfair trading practices in the food supply chain. A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects*, JRC Report, Luxembourg, 2017.
([19]) S. Henson, J. Humphrey, *The impacts of private food standards on the food chain and on public standard-setting processes*, Joint FAO/WHO Food Standards Programme, Rome, 2009. Private standards can both be a factor capable to promote rural development or, on the contrary, disproportionately affect farmers and processors in developing countries thus impairing the process of rural development: J. Lee, G. Gereffi, J. Beauvais, *Global value chains and agrifood standards: Challenges and possibilities for smallholders in developing countries*, in *Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2012, 109, 12326.
([20]) Directive (EU) 2019/633 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain. For a comment see A. Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv.dir.agr*., 2019, 3; L. Russo, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv.dir.civ*., 2019, 1418; F. Cafaggi, P. Iamiceli, *Unfair Trading Practices in Food Supply Chains. Regulatory Responses and Institutional Alternatives in the Light of the New EU Directive*, in *European Review of Private Law*, 2019, 1075.
([21]) A. Jannarelli, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuale nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018; L. Russo, *I nuovi contratti agrari*, in *Riv.dir.agr.*, 2013, I, 36.
([22]) The legal consequences can be several. For example, in the case of contractual and tort liability they might be used by the courts as a benchmark against which to assess if there was breach of contract or a negligent conduct: M. Ferrari, *Private standards, uncertainty and liability. The Sudan I Saga*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it , n. 4-2017, 52.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

whether or not to comply with a standard is more hypothetical than real. This remark leads to explore the incentives subjects face to adopt private standards. In the food context, as noted supermarkets are the game-setters: therefore, we have to consider the incentives suppliers have in adopting the standards established by retailing chains. The main one is represented by market access. Since retailers control a very large share of the end market, if farmers and processors wish to sell their products they have to go through supermarkets. A second incentive is represented by interoperability. In the case of integrated supply chains, in which different stages of the production and marketing processes are carried out by different operators, it is very important that such operators are able to interact on the basis of some common features. With the surge of globalization and the emergence of international supply chains, an additional incentive concerns legal homogeneity. Especially in the case of long supply chains involving players acting in different legal systems, it becomes crucial to have a set of rules that are homogenous and able to overcome differences in national regulations.

The other tool playing a crucial role within the private regulation domain is given by certification schemes; these can be conceived as the enforcing tool of voluntary standards[23]. The latter, being private, cannot rely on the public enforcement mechanisms provided for by statutory norms; at the same time, private norms need some type of enforcement device. Certification represents one of the main mechanisms through which the enforcement function is performed. In order to understand how certification schemes work, two different point of views can be adopted. The first highlights the etymological origin of the word certification. It derives from the latin *certum facere*; in its turn, *certum* comes from *cernere*, a verb that means 'to select'. Therefore, certification operates a selection. Any selection implies the use of a yardstick: the certifier must have a benchmark against which to assess if a good/service/subject complies with given requirements and can thus be selected. In the case of certification, private standards represent the parameters to be used. The certification body measures the level of conformity that a product/process has with some standards.

The second viewpoint employs the notion of information asymmetries[24]. The latter refer to a different quantity of information two subjects have: this asymmetry makes possible for one subject (the one with more information) to drive (if not to mislead) the conduct of the other subject (the one with less information). Information asymmetries can be different in nature: some are trivial since they can be autonomously filled by subjects before purchasing the product or service (search attributes); some others are more serious, since subjects can fill them autonomously but only after having purchased and experienced the product or service (experience attributes); finally, others are of great concern since they cannot be filled autonomously by subjects, even after having experienced the product/service (credence attributes). In many cases, conformity to a standard can be considered a credence attribute: even after having consumed and/or used the product, the subject is unable to understand if that product had the characteristics searched for. Organic is an example of a credence attribute. To be organic a product must comply with specific standards; the consumer who buys an organic product is unable, even after having consumed it, to assess whether or not the product was really organic. The role of certification with regard to information asymmetries is to contribute to fill them. Especially in the case of credence attributes, the certifier assesses their presence on behalf of a class of subjects who are unable to detect them autonomously.

([23]) C. Poncibò, *Private certifications schemes as consumer protection: a viable supplement to regulation in Europe?*, in *International Journal of Consumer Studies*, 2007, 31, 656.
([24]) G. Jahn, M. Schramm, A. Spiller, *The Reliability of Certification: Quality Labels as a Consumer Policy Tool*, in *Journal of Consumer Policy*, 2005, 28, 53.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Thus, in the case of organic products the certification body assesses if the products fulfill the requirements to be labelled as organic on behalf of consumers. A notable feature characterizing certifiers is that they must be independent. The reason is intuitive: consumers must trust the fact that the certifier will assess the presence of given features in the products they buy without colluding with the producer[25]. The two perspectives employed to describe certification shed light on its nature by stressing the strong relation existing between private standards and certification schemes and by underlining how the latter represent the enforcing mechanism of the first.

Within the large word of private regulation, our focus will be on a few standards, and related certification schemes, widely employed by the retailing industry. These standards encompass both quality (in the sense of management) and safety aspects. The reason of the choice is that, as noted, the two main types of risk arising amid the Covid emergency are related to food safety and business continuity. In particular, we will consider the following standards: the British Retail Consortium (BRC) standards, the International Featured Standards (IFS), the ISO standards and the Food Safety System Certification Scheme 22000 (FSSC 220000, incorporating the ISO 22000 standards).

Before moving to a more detailed analysis of how private standards and certification have reacted to the Covid pandemic, two additional elements are worth to be stressed. The first is that, even if contract and private regulation must analytically be kept distinct, this does not mean that the two are not operationally intertwined[26]. Indeed, compliance with private standards is almost invariably the subject of contractual clauses by which one party commits himself to supply only products/services that fulfil one or more standards. In this way, private standards, which are voluntary per se, become mandatory for the contractual parties. Contract and private regulation work symbiotically: the first provides a frame within which to make formally binding the second.

The second element is that the symbiotic nature of contract and private regulation can be better understood if we consider that the two share the same horizon. This is represented, as already noted previously, by the imbalances in power that, first, characterize especially (but not only) the relations between retailing chains and suppliers and, second, operate at the global level. With regard to the first aspect, private regulation and contract are factors within the process of vertical integration of the food chain[27]. Both are employed to coordinate the activities of farmers and processors in a broader programme whose contents are decided by the chain leader. With reference to the second aspect, the role of contract and private regulation is magnified by globalization. The absence of a global public regulation ensures that a broad space is left to private autonomy and, in particular, to contract, standards and certification as tools useful to govern the relations between subjects operating in different geographical areas and institutional contexts. In the case of the Covid emergency, all these elements help explaining why private standards became one of the leverages through which to address the conduct of food operators.

3.- Food Safety and Business Continuity amid the Covid Pandemic

Two threats seem to emerge amid the Covid

(25) The absence of conflict of interests by certification bodies poses the question of their accountability: M. Ferrari, *The Liability of Private Certification Bodies for Pure Economic Loss: Comparing English and Italian Law*, in *Journal of European Tort Law*, 2010, 3, 266.
(26) F. Cafaggi, P. Iamiceli, *Supply chains, contractual governance and certification regimes*, in *European Journal of Law and Economics*, 2014, 37, 131.
(27) A. Jannarelli, *I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, in A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *I contratti agrari*, Torino, 2015, 275, 281 ss.; F. Cafaggi, *Regulation through contracts: Supply-chain contracting and sustainability standards*, in *European Review of Contract Law*, 2016, 12, 218.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

emergency as being of paramount relevance: the first consists in the risk to market products that can be vehicle for the virus; the second in the risk that, because of the restrictions established to limit the spread of the pandemic, the smooth functioning of the supply chain will be in jeopardy. As noted, the first pertains to food safety, while the second to business continuity. In order to understand how private standards and certification have been employed to manage such risks, three topics will be considered: the HACCP plan, the suppliers' approval procedure, the business continuity principle. In particular, the analysis will focus on if, and to what extent, suggestions, guidelines or other documents have been published by BRC, IFS and FSSC to review the HACCP plan, to update the approval procedure for suppliers and, more in general, to better guarantee business continuity within the food supply chain.

The HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) system refers to a set of procedures based on seven principles and aimed at identifying, preventing and keeping under control hazards that can arise during the production and distribution processes. In Europe implementing an HACCP system is a statutory obligation posed by art. 5 of Reg. 852/2004[28]. But the HACCP is not only contemplated in public norms; it is also the subject of private standards that identify in more details than public legislation the steps that operators must take in order to establish proper procedures. The HACCP plan is the document listing all the processes, cautions and requirements that a firm decided to adopt vis à vis the hazards it identified in its risk analysis. If we consider the Covid case, the HACCP plan is the natural place where to assess if food safety risks have been considered by the business operator and to identify the possible measures to manage them. In preparing and/or reviewing their HACCP plans, firms do not act in a vacuum: usually, they receive some direction from consultants, professional associations, certifiers and standard-setters. Therefore, the analysis should consider suggestions and/or guidelines published by certifiers and standard-setters that address firms in considering and managing Covid risks from a food safety perspective.

The BRC has published a guidance document to manage food safety during the Covid emergency[29]. One section is devoted to the HACCP plan. Interestingly, the section does not establish that the firm should review the plan in order to directly consider the risk of getting the virus via the foodstuffs; rather, it invites to update the HACCP procedures when changes to the production process are introduced because of the virus. Examples offered in the guidance will better explain the point. Changes in the type of raw materials employed (e.g.: frozen material vs. chilled material), in the production line speed and in the frequency of the testing (e.g.: because of the reduced number of the staff), in the cleaning procedures (e.g.: because of new detergent employed) can affect food safety and, therefore, need to be considered under the HACCP system.

In the case of the IFS standards, the guidance is even more concise and generic. The document states the need to be aware of the hazards that the Covid crisis can trigger and that the analysis of the Covid-related risks should also become part of the HACCP plan[30]. Again, there is no indication that the review of the HACCP plan should directly consider the risk that foodstuffs become contaminated by the virus. Finally, the ISO 22000 standard seem not consider expressly food safety risks connected to the Covid pandemic, while the FSSC has a more nuanced position. In its Questions & Answers the FSSC expressly states that the Covid does not pose any threat to the safety of foodstuffs[31], while in its guidance to certifiers it makes a quick reference to the fact that

([28]) Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs.
([29]) BRCGS Guidance Document. Managing Food Safety during Covid-19, 2020.
([30]) IFS, Guidance on Crisis Management Concerning the COVID-19 Crisis, 2020.
([31]) See https://www.fssc22000.com/scheme/covid-19-resources/.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

the risk assessment conducted by the certification body should also consider the firm's HACCP plan[32]. In the same document, it states that the certifier should ensure "that the certified organization has developed/adjusted its procedures and operations to ensure continued compliance to the Scheme and the supply of safe products".

All the standards seem to adopt a similar position. Covid does not pose a direct and serious threat to the safety of foodstuffs and, therefore, does not need a special and detailed consideration under the HACCP plan. This conclusion is supported by scientific evidence: as noted, health agencies agree that the Covid virus cannot be transmitted via food consumption. Two more notes can be added. The first is that the issue of packaging does not receive direct and specific attention, even if the risks that packaging could pose are to be considered within the HACCP review that all standards recommend. The second is that food safety issues could be posed not directly by the virus but, rather, by changes in the logistic of the supply chain and/or in the production process because of the virus. The BRC standard considers expressly this scenario, highlighting how food safety is a complex and multifactorial domain.

The second topic to be considered concerns the suppliers' approval. This expression refers to the requirement, posed almost invariably by all private standards, to set up an approval and monitoring system for suppliers "to ensure that any potential risks from raw materials (including packaging) to the safety, authenticity, legality and quality of the final product are understood and managed"[33]. Since chain leaders are in a contractual relation only with their direct suppliers, any (sub-)supplier the direct supplier employs is, by definition, out of the range of the chain leader's control. Nonetheless, sub-suppliers play a crucial role in guaranteeing the safety, quality, authenticity of the final product; therefore, the chain leader has a keen interest in exercising some form of control even on sub-suppliers. This is made possible by requiring the direct supplier to employ only sub-suppliers who have been pre-approved and who can assure compliance with minimum requirements in terms of safety, quality, authenticity, etc.[34].

The Covid emergency can disrupt well-established supply lines, for example by making unavailable raw materials satisfying minimum requirements, by reducing the volume of products sub-suppliers are able to supply, by completely stopping sub-suppliers' production and/or making difficult or impossible the shipment of their products. Of course, the fact that sub-suppliers are unable to supply their products will reverberate on the direct supplier, who, in its turn, will be prevented to supply the chain leader. Therefore, in order to maintain their supply steady and running, chain leaders and direct suppliers might have to resort to new suppliers and sub-suppliers or raw materials. In an emergency context, following the standard procedures required to approve these new suppliers and materials might prove too slow and costly, if not impossible. All the standards under consideration include the possibility to follow emergency procedures for the suppliers' approval. The clearest example is offered by the BRC standard that provides for alternatives to in situ audit for suppliers, such as online searches for site issues, request of product samples, review of audit reports done in the past, remote site

(32) FSSC, CB Requirements in relation to Novel Coronavirus (COVID-19) – Version 2, 2020.

(33) BRC Global Standard Food Safety, section 3.5: "The company will have a documented supplier approval and ongoing monitoring procedure to ensure that all suppliers of raw materials, including packaging, effectively manage risks to raw material quality, and safety […]. The approval and monitoring procedure shall be based on risk and include one or combination of: 1. certification (e.g. to BRC Global Standards or other GFSI-recognised scheme); 2. supplier audits"

(34) In order to guarantee the fulfilment of minimum requirements by sub-suppliers, standards require suppliers to ask their (sub-)suppliers to be certified as complying with that same standard they are required to comply with or with another standard recognised as equivalent within the so called Global Food Safety Initiative. See E. Fagotto, *Resolving gaps in third-party certification for food safety hybridization*, in P. Verbruggen, T. Havinga (eds), *Hybridization of Food Governance. Trends, Types and Results*, Cheltenham, 2017, 54-77, 66 ff.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

audits[35]. The IFS standard suggests to increase analyses and testing: the reason is that employing new suppliers and buying new raw materials could pose additional risks that must be monitored[36].

The suppliers' approval procedures are part of a broader set of requirements that, if observed as a whole, represents one of the main pillars of private regulation. The reference is to the principle of business continuity that, as noted, refers to the capability to react to an emergency in order to maintain the productivity at acceptable levels. Different elements contribute to ensure the business continuity of an organization, ranging from internal and external communication to the site management, from the way the organizational chart is structured to the training of the personnel. Business continuity performs a crucial role in the Covid context because it is the tool that standard-setters specifically conceived to manage the situation of disruption that can follow an emergency event. The IFS standard states that "one of the most important steps right now [i.e. during the Covid emergency] is the activation and deployment of a crisis management protocol to enforce a business continuity strategy and assist product supply", in this way highlighting that business continuity is a priority for standard-setters and chain leaders[37]. At the same time, business continuity plans go beyond the contingencies depending on Covid: they represent a general strategy to govern any situation of emergency, Covid included. The ISO, for example, has published a specific standard, the ISO 22301, that is devoted to business continuity management systems[38]. The overarching scenario within which these systems are placed evokes the idea of resilience. At the operational level, the ISO 22301 standard provides for the creation of business continuity plans and procedures "to manage the organization during a disruption"[39]. These plans and procedures are run by a response structure composed of one or more teams. In the Covid case, the relevance of a strategy for ensuring business continuity is clear. Maintaining supply chains running is vital for chain leaders: employing suppliers equipped with alternative strategies for their production activities in a context of disruption represents a priority. In the future, it is likely that the lessons taught by the Covid crisis will drive chain leaders to require more and more compliance with norms such the ISO 22301.

4.- Private Regulation, Globalization and Crisis Management

The way standards and certification have been used to deal with the consequences of Covid is representative of a broader set of issues revolving around the interplay between private regulation, globalization and crisis management. These issues are placed within a broader context characterized by the dialogic interactions occurring between food law and globalization[40] and can, therefore, be conceived as a manifestation of such interactions. There are at least three points that seem worth to be stressed.

First, flexibility is commonly recognized as one of the key features of private regulation and it is an important variable in explaining why standards and certification play a role in managing the Covid emergency. The need for flexibility is due not only to the fact that in a scenario of emergency the imperative is to cope quickly with the effects triggered by a crisis, but also to the global dimension

(35) BRCGS Guidance Document. Managing Food Safety during Covid-19, 2020, 2-3.
(36) IFS, Guidance on Crisis Management Concerning the COVID-19 Crisis, 2020, 9.
(37) IFS, Guidance on Crisis Management Concerning the COVID-19 Crisis, 2020, 1.
(38) ISO 22301: Security and resilience — Business continuity management systems.
(39) ISO 22301: Security and resilience — Business continuity management systems, point 8.4.
(40) F. Albisinni, *Agri-Food Law and Comparative Tools in Global Markets*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, vol. 26, 2020, 1; Id., *Diritto agro-alimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti e prospettive*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma, 2020, vol. I, 191.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

crises now have. In order to better appreciate the latter point, we must start from the consideration that markets drive private regulation, or at least a large part of it. In other terms, economic interests, directly or indirectly, shape the scope, contents and even the form of private regulation. Since markets are global, also the way to manage crises capable to have disruptive repercussions must be global. Providing global regulatory responses is difficult, especially if we take in consideration a second common feature of markets, that of being almost instantaneous. Therefore, the regulatory responses should be both global and rapid in order to meet market expectations. Public regulation has clearly hard times in satisfying these features, while private regulation, being more flexible and devoid of a geographical characterization, is better equipped.

Second, the fact that the approach followed by private regulation is market-driven emerges clearly if we consider that the paramount and overarching goal of private standards is to guarantee business continuity. This type of approach is unilateral in a twofold sense. First, because it considers only the market and not other interests: some values, as well as some stakeholders who do not partake to the market dynamics, are placed outside the (private) regulatory horizon. Second, because it is promoted by the stronger party in a context of power imbalances: private regulation can thus exacerbate these imbalances and give rise to unfair trading practices.

The operational consequences of the unilaterality of the market-driven approach are manifold. Two examples can be offered. The first concerns the non-market interests we referred to. We might wonder what is the impact that private regulation has on food security and food sovereignty[41]. The focus of private regulation on markets can represent an obstacle to pursue food security goals especially in those countries where markets are not profitable? In a situation of emergency, like the Covid crisis, can private regulation even exacerbate food security issues? There is no clear-cut answer to these questions. On the one hand, the business continuity requirement is finalized to guarantee a steady supply, first and foremost, toward the most profitable markets; on the other hand, this same requirement increases the producers' resilience by improving their organizational structure, in this way allowing producers to keep their facilities open and running also in those areas that, because of the socio-economic and institutional context, would be more subject to the negative effects of health crises. The second example concerns the relationship between private regulation, power imbalances and the contract. As noted, business continuity plays a crucial role. What is the role of this requirement vis à vis the contract? One possible consequence is to limit the possibility to invoke the force majeure doctrine. The unpredictability of the Covid crisis has moved many scholars to explore the possibility to terminate or to re-negotiate a contract because of the disruption to the supply lines caused by the pandemic[42]. By imposing to consider ex ante other supply alternatives in cases of unforeseen emergencies and/or disruption, business continuity can arguably transform what is unpredictable in something at least partially predictable. In this way the chain leader is shifting the risk of unpredictability on the weak party and, at once,

([41]) In general, on the impact of the Covid pandemic on food security L. Petetin, *The COVID-19 Crisis: An Opportunity to Integrate Food Democracy into Post-Pandemic Food Systems, in European Journal of Risk Regulation*, 2020, 2, 326..

([42]) A.A. Schwartz, *Contracts and COVID-19*, in *Stanford Law Review Online*, 2020, 73, 48; J.A. Trenor, H. Lym, *Navigating Force Majeure Clauses and Related Doctrine in Light of the COVID-19 Pandemic*, in *Young Arbitration Review*, aprile 2020, 13; K.P. Berger, D. Behn, *Force Majeure and Hardship in the Age of Corona: A Historical and Comparative Study*, in *McGill Law Journal of Dispute Resolution*, 2020, 29; C. Twigg-Flesner, *A Comparative Perspective on Commercial Contracts and the Impact of Covid-19 – Change of Circumstances, Force Majeure, or What?*, 2020, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3582482; R. Mathew, *Force-Majeure under Contract Law in the Context of Covid-19 Pandemic*, 2020, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3588338.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

he can claim that force majeure should not apply. At the same time, the business continuity requirement is not just a way to shift the risk of unpredictability, but it represents also an organizational framework aimed at reducing such risk, in this way benefitting the suppliers complying with such requirement. If we adopt this perspective, the consequence is that by implementing the business continuity standard suppliers can claim that they have done their best to meet the buyers' interests, thus reducing their exposure to liability. Both interpretations can reasonably be argued: when conflicting, the preference for one interpretation over the other will depend not only on the power relations among the parties, but also on the values and interests considered as prevailing in a given legal system. The protection of farmers' interests envisioned in the Common Agricultural Policy, as well as the regulation of unfair trading practices established in the Directive 2019/633, represent two important indexes at this regard.

Third, private regulation is not acting in a vacuum: it must be placed in context. The context is represented by the presence of public norms that, at the very least, set the boundaries within which private regulation can operate. In other words, these norms pose limits to the regulatory autonomy of standard-setters. One example of an explicit limit has been offered at the outset of this paper by making reference to the art. 78 of Decreto Legge 18/2020. Implicit limits are much more frequent and can be found both in general principles such as those of 'public order' and 'good faith' or in specific provisions such as those pertaining to antitrust law. The public regulatory context within which private regulation is placed has thus a role in limiting its negative consequences in terms, for example, of power imbalances, food security and the like. But the relation between public and private normative spheres is not unilateral as the idea that public law limits private regulatory autonomy might suggest. Indeed, what is interesting further to note is the interplay between private and public regulation and what has been called the hybridization of food governance[43]. The expression refers to the fact that private standard-setters ask for the support of public institutions in endorsing their (private) rules and, vice versa, public regulators quote private standards and sometimes use them as a substitute for public regulation[44]. These mutual and iterative exchanges between the two spheres are to be considered beneficial insofar competencies and responsibilities of the two are maintained clearly distinct. In other words, a hybrid model of food governance working in an effective and efficient way, even (if not especially) in times of crises, requires a virtuous dialogue between public and private regulators. The mistake to avoid is a public regulation relying submissively on private standards and/or abdicating its role in setting the boundaries for private autonomy.

ABSTRACT

The increasing internationalization of food supply chains has meaningful implications for the management of the Covid-related emergency. The paper explores how private regulation and, in particular, private standards and certification schemes employed by retailing chains have adapted to cope with the issues posed by the Covid pandemic. The analysis focuses on the following aspects: review of the HACCP plan; suppliers' and raw materials' approval; the principle of business continuity. In the final part the paper assesses the role that private regulation can have on contract law and risk management in times of global crises.

([43]) P. Verbruggen, T. Havinga (eds), *Hybridization of Food Governance. Trends, Types and Results*, Cheltenham, 2017.
([44]) On the risks that the relations between private standards and international organizations can entail L. Russo, *Fare cose con regole: gli standard private per la produzione alimentare nel commercio internazionale*, in *Riv.dir.agr.*, 2007, I, 607.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

La crescente internazionalizzazione delle filiere alimentari reca con sé significative conseguenze anche per la gestione dell'emergenza Covid. Lo scritto analizza come la regolazione privata e, in particolare, gli standard privati e gli schemi di certificazione utilizzati dalla grande distribuzione organizzata si sono adattati per far fronte alle questioni poste dalla pandemia. L'analisi si concentra su tre variabili principali: la revisione del piano HACCP; le procedure di approvazione dei fornitori e dei materiali; il principio di continuità aziendale. Nella parte conclusiva, il contributo valuta il ruolo che la regolazione privata è in grado di esprimere rispetto al diritto dei contratti e alla gestione del rischio nel contesto di crisi globali.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

China's New Rules for Agricultural Products in Covid-19 – A newly enforced Certificate System

Yangyao Yu

A certificate of conformity ("COC") is an "identity card" of marketed agricultural products, a "letter of commitment" for the producer, similarly a guarantee for quality and safety.[1] A qualified COC on agricultural products means a legal paper that documents the producer has satisfied all existing laws, regulations, standards over growing and producing, which is a self-issued guarantee on its own products concerning safety and quality. Producers bears primary responsibility for the quality and safety of an agricultural product. Through a trial implementation on COC certification system, a qualified COC is issued by the producer based on the principle of self-control and self-inspection.

At present, most agricultural products are accessing to the wholesale markets through different tiers of distributors. According to the certification measures, distributors shall check the producer's COC, as well as issuing a new COC for the next-tier distributors, which passes legal responsibilities to the downstream purchasers; thus, a purchaser is bound to require good quality and ultimate safety of an agricultural product, along with the product information, which provides a guarantee for the authenticity of an issued COC.

The administrative measures for qualified COC seem to be an "adding weight" to the existing supervision system and provide a whole set of in-process and ex-post supervision mechanisms.

- *Establishing a data directory of producers and purchasers*. Departments of agricultural and rural affairs at all levels, within their own jurisdictions, shall establish directories for producers and distributors when operating agricultural product business, and form a database that includes the names, types of products and purchase entities, the varieties of agricultural products produced and bad records in history.
- *Intensifying daily inspections*. The issuance of qualified COCs shall be included in govt.'s daily inspection, and the compliance and authenticity of COCs shall be checked if they match to the database, the same with a review of the implementation on existing quality and safety control requirements for agricultural products, so as to prevent unqualified agricultural products from sneaking into the local markets.
- *Making a credit classification system*. Those entities that have falsely issued COCs and whose "commitment" are proved failed by random inspections, shall be documented in their credit management system, and corresponding legal penalties shall be applied. Producers and business operators shall be subject to credit classification system, and those with good credit records shall be supervised less frequently, and while with poor credit records shall be the regulatory focus.

1.- Development of the COC Certification System

It has taken more than eight years to explore ways to develop administrative measures for COCs on agricultural products. The research started as early as 2012, when the administrative measures for the COC system were prepared to draw up.

In 2016, *The 13th Five-year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016-2020)* puts forward new requirements on the quality and safety for agricultural products, which underlines strengthening quality and safety oversight over agricultural products from farm to table, strengthening safety management at production sites, implementing a certification system when products leaving farms and

(1) Xiao Fang, *Trial Implementation of a New Certificate System on Agricultural Product*, in *Farmer's Daily*, 2020-01-08(007).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

entering into local markets.[2] In 2017, *A Guideline on Innovating System and Mechanism to Promote Green Development of Agriculture* issued by The General Offices of the Communist Party of China (CPC) Central Committee and the State Council, demanding that it shall strengthen the overall supervision of the quality and safety of agricultural products and improve the a certification system more linked to market access.[3]
In July 2016, the former Ministry of Agriculture of the PRC issued the *Notice of the Ministry of Agriculture on Carrying out the Pilot Management of Edible Agricultural Products Qualified Certificates* to carry out pilots of agricultural products certificate management in 6 provinces including Hebei, Heilongjiang, Zhejiang, Shandong, Hunan and Shaanxi.[4] On December 18, 2019, Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the PRC issued the *National Trial Implementation Plan for the Administrative Measures for Qualified Certificates of Edible Agricultural Products* on the basis of summarizing the pilot work experience of the above six provinces; in addition, a video conference was held on December 27, 2019 for the deployment of the nationwide trial of the administrative measures for qualified certificates on agricultural products, and it was confirmed that the administrative measures would be formally implemented nationwide on January 1, 2020.[5]

1.1.- Background

The institutional design for this COC certification system on agricultural products have absorbed from the management mode of certificates on industrial products. It marks that the quality and safety management of agricultural products has bid farewell to the era of "approved by default" when entering into the market, and has officially entered the marking stage of "commitment to qualified".[6]

1.2.- Definition of "Qualified"

For agricultural products, a qualified COC is a solemn commitment on the compliance of safety and quality while the scope of commitment is restricted, mainly focus on pesticide residues and illegal additives. The pesticide residues and illegal additives are man-made factors when the production process is controllable; however, biological toxins and heavy metals are mainly environmental factors which are difficult to control by producers, so it is too much to ask if the producers must commit.

1.3.- Applicable Party

The applicable parties of the qualified certificates for agricultural products should cover all parties in the entire supply chain from farm to table. Currently in the pilot phase, it could start with the producers with high market share or high degree of commercialization, including food companies, farmers' cooperatives, family farms; at the same time, individual farmers are encouraged to participate.

1.4.- Collaboration among Different Agencies

The COC certification system on agricultural pro-

(2) http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/11/content_5022855.htm
(3) http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/30/content_5228960.htm
(4) http://www.moa.gov.cn/nybgb/2016/dibaqi/201712/t20171219_6102792.htm
(5) http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/202001/t20200110_6334760.htm
(6) Chen Song, Yu Yijun, Wang Chunjiu, Zhang Richeng, Ma Jianjun, "Management and Policy Study of Certification System on Agricultural Products", Safety and Quality of Agricultural Products, 2017(03):59-62.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

ducts evolves with horizontal collaboration, vertical coordination, and inter-provincial communication among competent departments, especially a co-working system between the agricultural department and the market supervision department.

1.5.- Legal Status of an Issued Certificate

The current draft revised *Law of the People's Republic of China on Quality and Safety of Agricultural Products* has clarified the legal status of an agricultural product certificate. Article 40 of the draft provides that, "The state establishes administrative measures for qualified certificates on agricultural products. Producers and operators of agricultural products shall implement relevant quality and safety control requirements in accordance with current laws, regulations and national standards, truthfully issue qualified certificates on agricultural products, ensuring that agricultural products in market meet national food safety standards and producers are responsible for the quality and safety of their grown agricultural products. The specific measures shall be formulated by Ministry of Agriculture and Rural Affairs jointly with State Administration for Market Regulation."[7]

1.6.- Certificate of Conformity and Food Traceability

A qualified Certificate of Conformity is connected to the producer at one end and the consumer at the other. Some large-scale entities also carry out QR code certificates that can be found by scanning with a mobile phone, thus the source is traceable and the information can be checked, which greatly enhances consumers' right to know when purchasing agricultural products. Although the quality and safety of agricultural products cannot achieve "zero risk", the "occurrence-lock-investigation" chain can be improved through the certificate traceability mechanism to find purchasers and producers in a timely manner, improving the accuracy of identifying problems, and reducing the time of intermediate links.[8]
Through the operation of the COC measures, if an agricultural product quality or safety incident occurs, the supply chain involving problematic products can be effectively disclosed to the general public; problematic products would be recalled and destroyed; violators should be severely penalized; and consumer confidence could be established.

1.7.- Certificate of Conformity vs. Other Certification Marks

The main difference lies in different functions, different properties and different issuing subjects. The function of COC is to indicate the source of products and prove that it meets the requirements of applicable national laws and standards. It is the bottom line that must be met for in-market agricultural products and should be a normative requirement. Producers and business operators are the subject of the issuance of a COC, which must be provided when the product goes into the market; while other certification marks are to indicate that a product meets certain standards and regulatory requirements, with certain advantages in quality or production methods, and can be used as a reference basis for consumers to purchase high-quality agricultural products, which exists as a selective requirement. Other certification marks should be reviewed and approved by an authorized department or specialized agency. Producers and operators are not allowed to use these mark without a third-party authorization. It can be said

([7]) http://www.moa.gov.cn/hd/zqyj/yfzj/201906/t20190618_6317940.htm
([8]) Yu Yijun, Chen Kai, Wang Weimin, Chen Song, *Institutional Innovation and Practice Research on a Certification System on Agricultural Products (Zhejiang Model), China Food and Nutrition*. 2018,24(07):16-19.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

that other certification marks are an advanced form of COC when it comes to agricultural products.

2.- Implementation of COC Certifications on Agricultural Products over Covid-19

During COVID-19, consumers who ate at home were increasingly demanding the quality and safety of agricultural products. The administrative measures broken through the traditional "person-to-person" supervision model, which not only reduced personnel contact, but also ensured the traceability of agricultural products, and strengthened legal responsibility on agricultural producers and operators. According to Ministry of Agriculture and Rural Affairs (Press Conference on March 22, 2020), before the outbreak of COVID-19, more than 200,000 producers had implemented qualified COCs, and more than 32 million certificates were issued and used. During COVID-19, a total of 3.7 million qualified COCs were issued, and the number of agricultural products endorsed with COCs reached 2.48 million tons.[9]

2.1.- Two Policy Documents

Notice of the General Office of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs on Resolutely Ensuring the Quality and Safety of Agricultural Products during the Period of COVID-19 Prevention and Control, provided that, "Make good use of the administrative measures for qualified certificates on agricultural products.[10] It is an effective means to reduce personnel contact and confirm the main responsibility during the special period of COVID-19 prevention and control. The first qualified certificate of Sichuan Province with 'love vegetables' transported to Wuhan has played an active role in the prevention and control of COVID-19 in ensuring the supply and quality of vegetables. Local agricultural and rural departments shall follow Sichuan's practices, actively promoting the implementation of the qualified certificates through WeChat and the Internet, guiding producers to improve their awareness of quality and safety, strengthening self-quality control, self-issue certificate and self-commitment, encouraging 'vegetable basket' products such as vegetables, fruits, livestock, poultry and eggs, and aquatic products to be marketed with qualified certificates. Especially for the distribution and transportation of 'vegetable basket' products in key areas such as Hubei Province, the quality and safety of agricultural products must be guaranteed by the source. The relevant testing agencies must instruct producers to issue certificates when issuing test reports as required".
Notice on Further Strengthening the Quality and Safety of Agricultural Products during the Prevention and Control of COVID-19, stated that, "Make good use of the qualified certificates of edible agricultural products. Encouraging producers committed to the quality and safety of agricultural products and issue certificates of their own accord. It is the most convenient way of certification and an effective way to confirm the responsibilities of producers and operators. However, it should be noted that the administrative measures for qualified certificates have just been implemented and most producers have not yet understood it well. Agricultural and rural departments in various regions must provide services and guide producers to issue certifications, so as not to affect the supply of 'vegetable basket' products during the prevention and control of COVID-19."[11]

2.2.- COVID-19 Resurgence in Beijing

The resurgence of COVID-19, in particular, which

(9) http://www.nhc.gov.cn/xcs/fkdt/202003/da24b01f9a1b417f82e55e8173b84551.shtml.
(10) http://www.jgs.moa.gov.cn/gzdt/jgjdt/202002/t20200214_6337124.htm.
(11) http://www.jgs.moa.gov.cn/gzdt/jgjdt/202002/t20200214_6337134.htm .

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

outbroke at Beijing in June 2020, warned Chinese government on the market access of agricultural products.

The current market access management is far from reaching the expected goal. This may not only make agricultural products with potential safety hazards when enter the market, but also make it more difficult to trace the source in the first time when an emergency outbreaks. Just as access to the circulation of people during the COVID-19 relies on "Health Code" or "Health Kit", market access for agricultural products shall also have an effective carrier, i.e. COC. A qualified COC is the quality and safety commitment issued by the agricultural grower and breeding producers themselves to abide by national laws, regulations, food safety standards under the principle of self-control and self-inspection. A qualified COC is so irreplaceable because it meets the following 5 conditions altogether:

1. COC is a core certification to prove qualified. The control of agricultural-product market access shall establish a standardized and fixed carrier, that is, agricultural products to be entered into market shall have a qualified certificate.
2. Including commitments and traceability information. This is the most basic attribute for a qualified certificate, and also its core content. The qualification commitment proves that producers and operators have taken the initiative to fulfill their responsibilities on the basis of self-control and self-examination.
3. All producers and operators are capable to issue certificates. As the market-access certificate of agricultural products, it must be uniformed.
4. It shall be issued by the producer itself. This is the premise of implementing the primary responsibility of the producers and operators, and also a guarantee of the universality of a certificate.
5. It is able to effectively interface with market access requirements. For information collection, a COC can be considered as the combination of an ID card, a certificate of purchase, a certificate of origin and other necessary documentations. It is appropriate to be used as the carrier approved by the place of origin to seamlessly connect with the market access requirements.

As a carrier of market access control, a COC will run through the entire chain of supervision of agricultural products from farm to table, and all agricultural producers and operators shall satisfy the requirements in accordance with the law, self-control/self-inspection standards, issue a certificate at the time of trading, and make commitments on the quality and safety of their own products.

All operators in intermediate trading and from agricultural products trading market shall obligate obtaining certificates and bills required by the laws and have better understanding on the quality and safety information of purchased products. In the distribution chain of agricultural products, government shall take responsibility of guiding, supervising, filing and sampling inspection, constantly standardizing the circulation of agricultural products, and promoting the measures of certificates to form a virtuous circle in the distribution chain through external forces. In this way, when a problematic agricultural product is found or an emergency occurs, the source of problem can be quickly identified when reading the certificates that run through the whole supply chain.

3.- Prospect of COC Certification in China

As a set of innovative supervision measures for the quality and safety on agricultural products, the existing administrative measures are forward-looking.

However, due to the short time of its trial nationwide, there are some issues that need attention in the exploration and practice.

First of all, comparing previous certification measures, a qualified COC is issued and committed by the producers themselves, which shall not be issued by other institutions, and there is no endorsement by government and testing institutions. Thus, it places great emphasis on the primary responsibility of producers such as planting and breeding, and requires producers to be more responsible for the quality and safety of agricultu-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

ral products.[12] But the quality and safety consciousness of the current agricultural producers is unequal, and some producers have poor sense of responsibility; in addition, qualified certificates are in the trial period when applicable laws and regulations, especially legal sanction requirements, have not been yet formed, which may leave room for misbehaviors like false issuance exists. Therefore, it is necessary to strengthen the training and education for producers, improving their sense of responsibility upon the quality and safety of agricultural products and play a self-discipline role. On the other hand, it is necessary to clarify the legal status of an issued COC, speeding up its incorporation into *Law of the People's Republic of China on Quality and Safety of Agricultural Products*, improving laws and regulations as well as strictly enforcing the supervision and effectively playing the role of heteronomy.

Secondly, market recognition and acceptance are key factors to promote the implementation of qualified certificates on agricultural products. A qualified COC indicates the source of the products and proves that it meets the requirements provided by relevant laws and standards. It is the bottom line that must be met for agricultural products entered into market. However, most agricultural products have long been in a state of "unknown origin". Consumers have long been accustomed to judging the quality of agricultural products by their appearances and smell, and they don't even read whether an agricultural product is attached with a certificate. They have no idea that the qualified certificate is a mark that must be provided for agricultural products when entered into market. This lack of awareness can easily lead to an embarrassing situation that qualified certificates are "speciosity" and "existed only in name". Therefore, it shall not only strengthen the publicity and education of producers, but also pay attention to the publicity and education of consumers to make the qualified certificate become an important reference for consumers to purchase agricultural products, and encourage consumers to develop the consumption habit of purchasing agricultural products with certificates when the government wants to promote the administrative measures on certification system and disclose more product information.[13] As a result, producers who issue COCs are encouraged, and ultimately all producers consider it as a business norm to truthfully issue the certificates.

Thirdly, with the rapid development of the Internet, new trading models have been constantly emerging, including e-commerce, live commerce, Wechat shopping, sightseeing and picking, made-to-order farming, etc. The distribution of agricultural products are no longer limited to farmers' markets, shops, supermarkets or other traditional ways. In particular, the outbreak of COVID-19 has brought about the convergence of online and offline trading models, and the supply of agricultural products is increasingly diversified. Disadvantages also appear, which brings new challenges to the supervision of the quality and safety on agricultural products. The new administrative measures can better adapt to new trading modes. It can be said that the emergence of new trading models has added wings to the sales of agricultural products, moreover, a qualified COC provides guarantee for agricultural products to fly higher and farther. Hence, in practice, it is necessary to fully clarify the responsibilities of producers, sellers, third-party platforms, and spokespersons in terms of agricultural product quality and safety. On the basis that agricultural product producers are the first responsible person for quality and safety, third-party platforms and sellers shall strictly examine the qualifications of producers to ensure that they cannot be entered into market without a proper license. Meanwhile, it is necessary to speed up the establishment of laws

(12) Sun Juanjuan, Chen Song, *Institutional Innovation and Law Guarantee on the New Certification System of Agricultural Products*, 2019(03):39-47.
(13) Yu Yijun, Chen Kai, Wang Jian, Tang Tao, Chen Song, *Implementation Achievements and Impact Factor Researches of the Certification System on Agricultural Products*, in "Acta Agriculture Zhejiang", 2018,30(10):1798-1803.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

and regulations that adapt to the quality and safety of online agricultural products to ensure that the responsibilities and obligations of all parties are legally suited.
Finally, a qualified COC is a traceable certificate, which plays an important role in information sharing and database construction. Although the Ministry of Agriculture and Rural Affairs has given the basic format of a certificate, in the current practice of each province, COCs are still facing regional division. For example, the forms used by each producer are different. Regarding whether a certificate is accompanied by a traceable QR code, certificate of origin, barcode, electronic certificate, etc., each province has its own practice. This is not conducive to the identification and recognition for consumers, and it is also not helpful to the construction of a database, and more likely to become a bottleneck restricting the mutual connection and sharing of information. For agricultural producers, the requirement of multi-code coexistence will also increase production costs and reduce the willingness of producers' adoption. Consequently, how to formulate a unified standard and a unified coding, let alone a unified format, and how to promote paperless certification and take a unified platform for management, might be big issues that need to be solved in the management of qualified certification system in the future.

ABSTRACT

China's new implemented certification system on agricultural products achieves a more transparent information exchange system to various stakeholders, downstream distributors, govt. agencies, consumers, consolidate the govt.'s will to have producers taking primary food safety responsibilities, and acquire plenty of valuable data on the oversight of agricultural products. There is no doubt that Chinese government should help the small and middle size farms to learn the new certification system at this stage, and a lot of follow-up work are also expected to be improved, for instance the legal definition, legal sanctions, a uniform format, etc. The new certification system is a popular system as it gives consumers a simpler version to pick high-quality food especially during the Covid-19 lockdown.

Il nuovo sistema di certificazione dei prodotti agricoli adottato in Cina punta ad ottenere un sistema di scambio di informazioni più trasparente fra le varie parti interessate, produttori, distributori, agenzie governative, consumatori, e punta a far assumere ai produttori le principali responsabilità in materia di sicurezza alimentare e ad acquisire dati preziosi su controllo dei prodotti agricoli. Non c'è dubbio che il governo cinese dovrebbe aiutare le aziende agricole di piccole e medie dimensioni ad apprendere il nuovo sistema di certificazione in questa fase. Si prevede anche che verrà migliorato il quadro applicativo della nuova disciplina, ivi incluse le definizioni, le sanzioni, un formato uniforme, ecc. Il nuovo sistema di certificazione è un sistema popolare in quanto offre ai consumatori una possibilità più semplice per scegliere alimenti di alta qualità, soprattutto durante il blocco di Covid-19.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021
45

Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune

Luigi Russo

1.- Covid-19 e PAC: considerazioni generali

Non c'è dubbio che la pandemia originata a partire dal mese di gennaio 2020 (ma forse anche prima) in Cina abbia avuto diverse ripercussioni anche sul settore produttivo agricolo e sul commercio dei prodotti agricoli.
Le misure emergenziali adottate, con intensità crescente, da una moltitudine di Stati, unitamente alla paura insorta in seno a gran parte della popolazione mondiale, hanno determinato limitazioni, se non, talora, veri e propri impedimenti, alla libera circolazione dei prodotti agricoli e alimentari, oltre che l'emersione dello spettro della insicurezza alimentare, come comprovato, soprattutto nei primi tempi della diffusione del virus caratterizzati dall'adozione di misure di contenimento, dalle code di consumatori davanti ai supermercati nel timore – ingiustificato, peraltro - di restare privi di generi di prima necessità.
La stessa attività produttiva primaria, sebbene non interessata, tranne alcuni comparti produttivi (si pensi alla floricoltura), in via diretta dai provvedimenti di sospensione che hanno, invece, coinvolto gran parte delle imprese commerciali e industriali, ha comunque subito, in linea generale, effetti negativi dalla diffusione della pandemia, basti pensare ai mutati trend di consumo collegati alla chiusura di bar e ristoranti, e alle limitazioni imposte alla circolazione del personale stagionale e alle conseguenti ripercussioni sull'attività di raccolta dei prodotti ortofrutticoli.
Di fronte al diffondersi del virus, è apparsa chiara l'inadeguatezza del quadro normativo internazionale (segnatamente degli accordi conclusi in seno al WTO) finalizzato a garantire la più ampia commercializzazione dei beni su scala globale, ivi inclusi quelli a destinazione alimentare. Come evidenziato in dottrina[1], le regole della WTO, già in stato di grande crisi a seguito dei contenziosi commerciali recentemente sviluppatisi tra grandi potenze mondiali, e segnatamente tra USA e Cina, hanno subito ulteriori indebolimenti a seguito del Covid-19, e ciò anche relativamente ai prodotti agricoli, pur se in molti casi le restrizioni temporanee alle esportazioni di beni essenziali, come quelli agricoli e alimentari, non potrebbe dirsi priva di legittimità alla luce degli stessi principi che reggono il GATT[2].
In un quadro siffatto la prima considerazione da farsi è la presa d'atto della oculatezza della decisione, assunta sin dal trattato di Roma, di istituire una politica agricola comune, al fine di supportare e garantire una produzione agroalimentare europea in grado di soddisfare quanto meno la gran parte della domanda interna, e di evitare, così, un approccio meramente mercantilistico per quanto concerne l'approvvigionamento dei prodotti agricoli, che avrebbe potuto indurre a scelte diverse, ivi inclusa quella di ricorrere alle sole dinamiche del commercio internazionale per il soddisfacimento della domanda interna.
Non di rado la PAC viene sottoposta a critica per i suoi costi, ancora oggi pari ad oltre un terzo di tutte le spese dell'Unione: è, tuttavia, soprattutto nei momenti di crisi che essa dimostra la sua validità e importanza, consentendo di affermare che i costi economici collegati all'attuazione della PAC trovano ampia compensazione nella garanzia di poter contare su un settore produttivo agricolo europeo in grado di poter soddisfare, per quasi tutti i prodotti, la domanda interna, evitando una pericolosa dipendenza da Stati extraeuropei.
Ciò precisato, con il presente contributo non si intende analizzare i singoli provvedimenti che

([1]) Cfr. G. Sacerdoti, "*Quo vadis" WTO after Covid-19*?, in *Bocconi Legal Studies Research Paper Series*, N. 3610617, May 2020.
([2]) V. ancora G. Sacerdoti, *op. cit*., par. 3.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

hanno interessato vari aspetti della PAC adottati a livello europeo nel corso della pandemia: come spesso accade nei periodi emergenziali, si tratta il più delle volte di decisioni prive di sistematicità e dettate, nella maggior parte dei casi, da necessità contingenti, proprio perché volte a fronteggiare i vari aspetti via via coinvolti dalla pandemia e dai suoi effetti.

Al riguardo, possono sinteticamente segnalarsi, attesa la loro rilevanza, i provvedimenti che hanno ampliato i margini di manovra degli Stati membri nell'erogazione di aiuti di Stato[3] e ampliato l'ammontare degli aiuti rientranti nel regime *de minimis*[4].

In questa sede si intende, invece, sommariamente esaminare se e in che modo la pandemia potrà incidere sull'impianto della PAC nel suo complesso e, in particolar modo, sulla delineazione della nuova disciplina destinata a regolamentarne il funzionamento nel periodo 2023-2027.

E' ormai certo, infatti, che non sarà possibile far entrare in vigore le nuove norme alla data originariamente prevista del 1° gennaio 2021, essendo stato recentemente pubblicato il regolamento volto a disporre un proroga, per gli anni 2021 e 2022, della disciplina ora vigente[5].

Tra l'altro, la diffusione del Covid-19 è avvenuta dopo che la nuova Commissione, insediatasi all'esito delle elezioni del 2019, aveva indicato quale linea strategica da perseguire, quella del

---

([3]) Cfr. la Comunicazione C (2020) 1863 recante un «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19» del 19 marzo 2020, oggetto di successivi emendamenti in data 3 aprile e 8 maggio 2020. In sintesi, tale comunicazione contiene le indicazioni della Commissione per consentire agli Stati membri di poter valutare la compatibilità col trattato degli aiuti di Stato erogandi fino al 31 dicembre 2020, allo scopo di consentire alle rispettive imprese di poter fronteggiare l'emergenza conseguente al Covid-19, allargando sostanzialmente le maglie di ammissibilità rispetto al quadro normativo "ordinario". Di tale opportunità si è avvalso anche lo Stato italiano in più occasioni, quale il c.d. d.l. "rilancio" Del 19 maggio 2020, n. 34, contenente numerose misure di aiuto autorizzabili dal Quadro temporaneo, notificato alla Commissione il 20 maggio e da quest'ultima approvato già il giorno successivo. Prima ancora, l'art. 78 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, contiene misure di aiuto dedicate alle imprese agricole, anch'esse approvate dalla Commissione in quanto ritenute conformi al ricordato Quadro temporaneo.

([4]) Cfr. il Regolamento (UE) 2019/316 della Commissione del 21 febbraio 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" nel settore agricolo. Il reg. UE 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti "de minimis" nel settore agricolo, a sua volta adottato in forza del regolamento UE del Consiglio 2015/1588, infatti, consente agli Stati membri di poter erogare taluni aiuti di importanza minore ai produttori primari senza necessità di notifica, in quanto ritenuti non distorsivi della concorrenza: in particolare, tali aiuti non possono superare l'importo di € 20.000 in favore del medesimo beneficiario nell'arco di un triennio e, complessivamente, gli aiuti erogati a tale titolo non possono superare un determinato massimale nazionale individuato dal regolamento stesso. Con il regolamento UE 2019/316 si è emendato il reg. UE 1408/2013, assegnando agli Stati la regolamento UE 2019/316 si è emendato il reg. UE 1408/2013, assegnando agli Stati la possibilità di erogare legittimamente aiuti *de minimis* nell'ambito di una soglia più elevata per ogni singolo beneficiario, individuata in € 25.000 nell'arco del triennio, con conseguente incremento del massimale nazionale (pari all'1,5% della produzione annua), a condizione che gli aiuti destinati ad uno specifico settore produttivo non superino un limite settoriale individuato nel 50% degli aiuti complessivi de minimis erogati nell'arco del triennio. Per consentire la verifica del non superamento di tale limite settoriale il regolamento del 2019 prescrive, come ulteriore condizione per l'incremento dell'ammontare degli aiuti erogabili ad ogni singolo beneficiario, l'obbligatoria introduzione di un registro nazionale degli aiuti, la cui attivazione era in precedenza lasciata alla discrezione degli Stati membri. Solo un registro nazionale può consentire, infatti, la verifica dei settori beneficiati dalle misure di aiuto e il controllo circa il non superamento del limite massimo previsto per il settore. Al tempo stesso, il nuovo regolamento ha esteso il periodo di validità del reg. 1408/2013 così modificato, originariamente destinato a scadere il 31 dicembre 2020, fino al 31 dicembre 2027. Come si anticipava, le esternalità negative della pandemia sul settore agricolo hanno indotto il governo italiano, con il D.M. 15 maggio 2020, n. 5591, ad approfittare di tale possibilità, in precedenza rimasta sulla carta, aumentando ad € 25.000 la soglia degli aiuti de minimis erogabili ad un singolo beneficiario nel triennio nel settore agricolo, giovandosi del registro degli aiuti di Stato già istituito presso il SIAN, con cui sarà possibile monitorare il non superamento del limite settoriale previsto dal diritto unionale. In questo modo si è incrementato il plafond a disposizione dell'Italia per tale tipologia di aiuti da ca. 700 milioni di euro a 840 milioni di euro, rendendo così immediatamente utilizzabili ca. 140 milioni aggiuntivi: il che, in un momento generalizzato di difficoltà, rappresenta comunque un saggio utilizzo di una facoltà attribuita dal diritto UE. Per un inquadramento di carattere generale sugli aiuti di Stato nel settore agricolo e sulle varie tipologie di aiuti, sia consentito il rinvio a L. Russo, *Il diritto degli aiuti di Stato nel settore agricolo nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella disciplina attuativa della PAC e nei regolamenti di esenzione: la difficile quadratura del cerchio*, in *Dir. comun. e degli scambi internazionali*, 2011, 207 ss.

([5]) La proposta di regolamento, COM (2019) 581, avente in origine quale oggetto un differimento per il solo anno 2021, è del 31 ottobre 2019. Il regolamento, del Parlamento europeo e del Consiglio, è stato in seguito approvato il 23 dicembre 2020 con il n. 2020/2220.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Green New Deal e dopo la presentazione, da parte della Commissione, delle proposte di regolamenti[6]. destinati a disciplinare la PAC per il periodo successivo al 2021. Ciò non di meno, non pare che la pandemia abbia indotto ripensamenti al riguardo, alla luce dei successivi documenti – di cui si dirà in seguito - approvati dalla Commissione nella primavera del 2020.

I cardini attorno ai quali l'elaborazione della "nuova" PAC deve ruotare appaiono, peraltro, chiari: essa deve, innanzitutto, risultare sostenibile sotto il profilo economico. Dev'essere, cioè, in grado di remunerare adeguatamente gli operatori del settore, dal momento che solo se vi è remunerazione sufficiente è pensabile il mantenimento di strutture produttive all'interno dei confini europei: non si tratta, peraltro, di una novità, dal momento che sin dalla sua originaria formulazione, l'odierno art. 39 TFUE, che elenca gli obiettivi specifici della PAC, prevedeva la necessità che questa assicurasse un tenore di vita equo agli agricoltori[7].

Altro pilastro su cui la PAC deve fondarsi – come concretamente accertato a seguito dell'esplodere della pandemia - è il perseguimento della *food security*: anche sotto questo profilo *nihil sub sole novum*, posto che sempre l'art. 39 TFUE, sin dalla sua primitiva versione del trattato di Roma, aveva inserito tra i fini della PAC il perseguimento di obiettivi di adeguato approvvigionamento alimentare[8].

Ultima, ma non ultima, la necessità che l'attività agricola risulti sostenibile sotto il profilo ambientale: in questo caso non vi sono espressi riferimenti nell'art. 39 TFUE ma sin dal trattato di Amsterdam ha fatto ingresso tra le norme di principio quello che oggi è l'attuale art.11 del TFUE (già art. 6 TCE), che impone di integrare le esigenze di tutela dell'ambiente nella predisposizione di tutte le politiche ed azioni dell'Unione, tanto che già da tempo la sostenibilità ambientale è entrata a far parte delle regole della PAC.

Non era e non è così dubitabile che anche la PAC, come tutte le altre politiche ed azioni unionali, dovesse tener conto delle esternalità negative proprie della produzione agricola sull'ambiente, e porre, così, una particolare attenzione ai profili di tutela ambientale.

Del resto, la sostenibilità ambientale dell'attività produttiva agricola (come di ogni altra produzione) non può essere solo il frutto di prescrizioni normative, rappresentando una vera e propria necessità se si intende avere una prospettiva di medio-lungo periodo per la produzione agricola.

Un'agricoltura predatoria non può, infatti, avere un futuro: il progressivo impoverimento delle sostanze organiche nel suolo, l'inquinamento delle acque o dell'aria, unitamente ai cambiamen-

---

([6]) Al momento le proposte sono sempre quelle datate tutte 1° giugno 2018, COM (2018) aventi i numeri 392 (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio), **393** (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013), 394 (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo). Le tre proposte hanno fatto seguito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, del 29 novembre 2017, COM (2017) 713 final.

([7]) Del resto, anche l'art. 6 della proposta di regolamento sui piani strategici (Proposta di regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici, del 1° giugno 2018, COM (2018) 392), destinato a costituire uno dei cardini della PAC 2021 – 2027, elenca, tra gli obiettivi specifici del regolamento stesso il sostegno ad un reddito agricolo sufficiente e il miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore.

([8]) "Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti": così la lett. d) del 1° par. dell'art. 39 TFUE, da leggersi in relazione anche a quanto indicato nella lett. a), circa l'incremento della produttività dell'agricoltura.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

ti climatici imputabili, quanto meno in parte, alla stessa attività agricola, inevitabilmente condizionano l'attività produttiva primaria, dando vita a circoli perversi e richiedendo l'uso sempre più massiccio di fertilizzanti e pesticidi, oltre a comportare una progressiva riduzione della produttività a dispetto delle innovazioni tecnologiche.
Ciò detto, occorre così domandarsi – conformemente all'intitolazione del presente lavoro - se e in che misura lo svilupparsi del Covid-19 ha inciso e inciderà nel futuro sulle linee direttrici della PAC, e segnatamente sui tre suoi cardini appena ricordati.

2.- La sostenibilità economica della PAC

Quanto alla sostenibilità economica delle imprese agricole europee, deve registrarsi il compimento di un primo, importante passo per l'approvazione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione destinato a valere per il periodo 2021 – 2027, dal momento che il Consiglio europeo, nel mese di luglio 2020, ha trovato una intesa da sottoporre al procedimento interistituzionale di cui all'art. 312 TFUE[9].
Non vi è dubbio che il Covid-19 abbia apportato significative misure sul piano finanziario, come dimostra l'approvazione non solo del QFP[10] ma anche dell'ulteriore strumento denominato *Next Generation EU* (NGEU), comportante la messa a disposizione degli Stati membri di 750 miliardi di euro supplementari, in parte sotto forma di sovvenzioni e in parte in forma di prestiti[11]. Di questi, 7,5 miliardi sono destinati alle misure di sviluppo rurale.
L'esame del testo approvato dal Consiglio Europeo rende, peraltro, evidente come non sia lessicalmente presente la voce "politica agricola comune" nei principali capitoli di spesa, essendo i costi della PAC inseriti all'interno dell'*Heading* 3, denominato "*Natural resources and environment*", cui sono complessivamente destinati ca. 356 miliardi di euro.
Il che rende oltre modo evidente l'impronta "verde" destinata a caratterizzare sempre più l'attuazione della politica agricola, anche – e soprattutto - per quanto concerne l'immagine che della PAC si intende offrire all'opinione pubblica.
Certo è che il Consiglio Europeo del luglio 2020 ha ribadito l'impegno dell'UE nell'attuazione della PAC anche per il prossimo quadro finanziario, destinandovi 342 miliardi di euro circa (di cui ca. 258 miliardi per gli interventi sul mercato ed i pagamenti diretti)[12], a conferma della sua necessità storica, prima ancora che giuridica, confermandone l'impianto a due pilastri e ricordando come compito precipuo della PAC sia il perseguimento degli obiettivi ad essa assegnati dal trattato.
Come detto, l'iter per la definitiva approvazione del quadro finanziario pluriennale è, nel momento in cui si scrive, ben lungi dall'essere concluso e, al di là dell'impegno finanziario – che pur costituisce un requisito imprescindibile – occorrerà verificare come la PAC del prossimo futuro sarà riempita di contenuto con i regolamenti destinati ad operare nell'arco temporale 2023 – 2027.
Lo stesso differimento dell'entrata in vigore della nuova disciplina attuativa della PAC al 1° gennaio

([9]) Relativo all'approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale con regolamento del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.
([10]) Cfr. il reg. UE del Consiglio del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021 – 2027; in data 16 dicembre 2020 è stato altresì approvato, ex art. 295 TFUE, l'Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie.
([11]) Cfr. il reg. UE n. 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'UE per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.
([12]) Nel periodo 2014 – 2020 (fonte: europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/106/il-finanziamento-della-pac) la PAC ha avuto uno stanziamento di 408 miliardi di euro: si determinerebbe così, per il prossimo quadro finanziario, una riduzione di ca. il 16%, la quale deve comunque essere valutata anche alla luce del venir meno del Regno Unito quale Stato membro dell'UE per effetto della Brexit.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

2023 può addebitarsi, seppur solo in parte, al Covid-19, anche se uno slittamento si sarebbe verosimilmente comunque verificato, alla luce di una molteplicità di fattori, quali i ritardi conseguenti alle elezioni per il Parlamento Europeo tenutesi nel 2019, con il conseguente formarsi di una nuova Commissione, le quali hanno avuto ripercussioni anche sulle difficoltà nell'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale dell'Unione, cui devono aggiungersi ulteriori fattori quali la difficile collaborazione tra le Commissioni agricoltura e ambiente del PE, e le debolezze delle presidenze del Consiglio UE fino alla designazione della Germania, che ha assunto la presidenza per il II° semestre 2020.

In conseguenza dello slittamento dell'efficacia dei nuovi testi regolamentari, verrà disposta la proroga dell'efficacia dei regolamenti in essere, con la previsione della possibilità, per gli Stati membri, di implementare il processo di convergenza interna, già previsto dal reg. 1307/2013 per i pagamenti diretti e terminato nel 2019, anche negli anni 2020, 2021 e 2022, per favorire l'allineamento del valore dei titoli in misura il più possibile prossima al valore unitario medio.

Quanto alle misure del secondo pilastro, oltre alla proroga dei PSR fino al 31.12.2022, perverranno le risorse aggiuntive previste dal programma NGEU, rese peraltro in parte disponibili già dal 2021 dal reg. UE n. 2020/2220.

Accanto all'erogazione di sostegni finanziari, tali da poter consentire – anche se essi, in concreto, molto spesso non risultano sufficienti - alle imprese agricole europee di restare sul mercato, viene al tempo stesso ribadita dai documenti di programmazione strategica la necessaria apertura del mercato agricolo europeo al mercato mondiale, e ribadita, così, la necessità che gli imprenditori agricoli europei operino in base a logiche mercantilistiche. Nella Comunicazione relativa alla strategia dal produttore al consumatore è, peraltro, contenuto solo un timido cenno alla concorrente esigenza di garantire al settore produttivo agricolo un'adeguata remunerazione all'interno della filiera, ravvisabile nell'indicazione che la Commissione si propone di "chiarire le regole di concorrenza per le iniziative collettive che promuovono la sostenibilità nelle catene di approvvigionamento"[13].

La genericità di tale riferimento impedisce ogni più opportuna valutazione dell'impegno in esame e dei suoi effetti sul funzionamento del mercato, anche se è lecito essere non particolarmente ottimisti, stante l'utilizzo del verbo "chiarire", che lascia trasparire un intervento non particolarmente incisivo e di portata sostanziale. E' noto, infatti, che, nonostante l'intervento del regolamento c.d. *omnibus*[14] e nonostante la decisione della Corte di Giustizia sull'indivia15, ancora permangono ombre relativamente al nodo rappresentato dalla misura dell'applicazione del diritto della concorrenza al settore agricolo, sol che si pensi al persistente divieto, di cui all'art. 209 reg. UE 1308/2013, di praticare prezzi identici per le organizzazioni dei produttori agricoli e a quello di concludere intese tra diverse OP[16].

Vero è che, nel momento in cui i produttori agricoli sono lasciati alle dinamiche concorrenziali del mercato mondiale, risulta imprescindibile, oltre al sostegno finanziario, un intervento regolatorio

([13]) Così a pag. 11 della Comunicazione del 20 maggio 2020 «"Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», COM (2020) 381. Similmente si legge nella versione inglese: «the Commission envisages clarifying the competition rules for collective initiatives that promote sustainability in supply chain».

([14]) Reg. (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

([15]) Cfr. Corte Giust. UE 14 novembre 2017, in causa C-671/15.

([16]) Si v., al riguardo, A. Jannarelli, *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in *Dir. agroalimentare*, 2018, 109 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

che consenta loro di appropriarsi in misura certamente maggiore dell'attuale del valore del prodotto che, al termine della filiera, perviene al destinatario finale.

3.- La PAC nel quadro del Green deal

Ferma l'assoluta rilevanza dei profili finanziari di cui si è sinora fatto cenno, la novità probabilmente più rilevante della PAC del prossimo futuro è data dal c.d. *Green deal* formulato dalla neonominata Commissione UE ancora nel dicembre 2019[17] e, dunque, in epoca antecedente la pandemia.

Il *Green deal* si sostanzia, al momento, nella delineazione di obiettivi strategici collegati ad un cronoprogramma relativamente alle azioni e alle politiche che si rendono necessarie per il loro perseguimento, finalizzati a rendere sostenibile l'intera economia dell'UE, e in particolare a dissociare gli obiettivi di crescita economica dall'utilizzo delle risorse.

Questo programma strategico – che va, peraltro, oltre il solo settore agricolo - ha portato, tra l'altro, all'adozione di un piano d'azione per l'economia circolare[18] e ad una proposta di regolamento quadro per il conseguimento della neutralità climatica[19]; per quanto più interessa il settore agricolo, devono essere ricordate le Comunicazioni della Commissione al PE e al Consiglio del 20 maggio 2020, recanti le strategie «"Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente» e «Sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita»[20]. Considerando questi ultimi documenti, la cui prospettiva trascende le contingenze della pandemia da Covid-19 in atto, da essi emerge l'intenzione di elaborare una PAC ancor più "verde" rispetto all'attuale, in cui già operano, seppur in maniera mal coordinata tra loro, istituti quali il *greening* nel settore degli aiuti diretti, la condizionalità e le misure agro-climatico-ambientali del secondo pilastro, e con risultati non particolarmente soddisfacenti. Con questa nuova strategia la Commissione delinea una serie di azioni che inevitabilmente coinvolgeranno l'attività agricola sotto diversi profili: si pensi all'obiettivo di aumentare le aree protette, per giungere ad un loro ampliamento sino al 30% della superficie terrestre e al 30% di quella marina, di cui almeno un terzo dovrebbe essere oggetto di protezione definita come "rigorosa". L'incremento delle superfici oggetto di protezione verrà, dunque, inevitabilmente a ripercuotersi sull'attività agricola, dal momento che, soprattutto in presenza di misure di protezione "rigorose", può arrivarsi al punto di inibire lo svolgimento della stessa attività produttiva. Nel quadro della nuova PAC dovrebbero, inoltre, in base ai ricordati documenti programmatori, da un lato essere incentivate pratiche agricole completamente sostenibili – quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità, l'adozione di norme più rigorose sul benessere animale – e, dall'altro, essere introdotte disposizioni normative per imporre una riduzione, entro il 2030, di ben il 50% dell'uso di pesticidi chimici in genere e del 50% di quelli pericolosi e per stabilire che almeno il 10% delle superfici agricole vengano destinate ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità, e che almeno il 25% dei terreni agricoli vengano destinate ad attività conformi al disciplinare dell'agricoltura biologica, nonché una riduzione dell'uso di fertilizzanti di almeno il 20% rispetto ai livelli odierni.

Ciò che maggiormente interessa di tale program-

(17) Cfr. Comunicazione della Commissione al PE, al Consiglio, al CESE, al Comitato delle Regioni COM (2019) 640 def. del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*.
(18) Cfr. il documento COM (2020) 98 del 11 marzo 2020.
(19) C.d. legge europea sul clima: COM (2020) 80 del 4 marzo 2020, proposta di regolamento del PE e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea per il clima).
(20) V., rispettivamente, i doc. COM (2020) 381 e 380 del 20 maggio 2020.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

ma, per il momento solo abbozzato, è la previsione non solo di stimoli finanziari per favorire l'adozione di pratiche virtuose sotto il profilo ambientale, ma anche e soprattutto la preconizzata introduzione di norme proibitive o comunque limitatrici dell'uso di pesticidi e di fertilizzanti chimici e vincolanti quanto all'utilizzo di determinate superfici agricole.

La rilevanza di tale intendimento è tale che le imprese produttrici di fitofarmaci hanno già messo in cantiere poderosi investimenti per lo sviluppo di prodotti innovativi e in grado di risultare in sintonia con la strategia unionale di cui si è detto: la *Europe's crop protection industry* (ECPA) ha già programmato uno stanziamento di 14 miliardi di euro per lo sviluppo di soluzioni innovative entro il 2030, e in particolare di 10 miliardi per l'innovazione e la progettazione di tecnologie digitali e di precisione entro il 2030, e 4 miliardi destinati allo sviluppo di biopesticidi entro la stessa data[21].

L'avvento della pandemia non ha, così, influenzato e né anche solo rallentato l'azione della Commissione così come delineata nell'originario documento programmatico redatto in epoca pre-Covid, verosimilmente anche alla luce dei tempi collegati all'attuazione del *Green deal*, tali da superare di gran lunga l'auspicabilmente breve periodo emergenziale.

Anche per quanto riguarda le strategie in oggetto, l'esame di documenti di natura solamente programmatica non consente di fare valutazioni, in assenza di norme attuative: certo è che se la Commissione manterrà fede ai suoi impegni, la PAC del futuro, e non solo del futuro a noi prossimo, ne uscirà sensibilmente rimodellata.

Per il momento, l'impronta verde risulta confermata dall'evoluzione dei negoziati per la disciplina della PAC nel periodo 2023 – 2027, relativamente alla quale il Consiglio Agricoltura ha, nel mese di ottobre 2020, confermato come buona parte dei sostegni futuri, tanto nel 1° quanto nel 2° pilastro, dovranno convergere in favore di pratiche agricole particolarmente rispettose per l'ambiente.

Mette conto rammentare sin d'ora, però, che anche la massima attenzione nel perseguimento di obiettivi lato sensu ambientali e la destinazione di ingenti risorse a tal fine può rivelarsi inefficace o non del tutto efficace se, al contempo, non viene dedicata altrettanta attenzione ai profili collegati alla formazione professionale degli operatori chiamati a svolgere attività agricola in maniera più sostenibile.

Come è stato anche recentemente constatato, è, infatti, ancora troppo basso il livello di scolarizzazione e di conoscenze, ai fini della riduzione degli agrofarmaci e dell'incremento della produzione e della produttività; si pensi, ad es., all'agricoltura di precisione che consente una migliore efficienza produttiva unitamente a minori costi e utilizzo di prodotti potenzialmente inquinanti: per la sua diffusione e implementazione non è sufficiente lo sviluppo e l'innovazione tecnologica, risultando pur sempre necessario il possesso delle necessarie competenze affinché le nuove tecnologie possano essere utilizzate al meglio.

Opportunamente, quindi, la comunicazione recante la strategia dal produttore al consumatore non trascura tali aspetti, intendendo promuovere sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (AKIS)[22], stabilendo che nei futuri piani strategici nazionali occorrerà aumentare il sostegno destinato a tali sistemi.

4.- PAC e food security

Come già accennato, occorrerà in ogni caso attendere e verificare come tali intendimenti di carattere strategico verranno poi concretamente attuati: è auspicabile, infatti, che le innovazioni previste non portino con sé ulteriori complessità nella gestione della futura PAC e che, in particolare, sia comunque garantito anche il persegui-

([21]) Cfr. il sito ecpa.eu/media/news/europe's-crop-protection-industry-makes-2030-commitments.
([22]) Acronimo per *Agricultural Knowledge and Innovation Systems*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

mento di un ulteriore obiettivo della PAC così come indicato nell'art. 39 TFUE e che risulta parimenti irrinunciabile alla pari degli indicati obiettivi ambientali, quale la garanzia di sufficienti approvvigionamenti dei prodotti agricoli di base.

Non è revocabile in dubbio, infatti, che la *food security* rimanga uno dei principali obiettivi della PAC da perseguire tuttora, come anche le recenti esperienze, collegate con la pandemia da Covid-19, hanno ben messo in evidenza. Occorre, così, non dimenticare, accanto ai sacrosanti aspetti di sostenibilità ambientale che devono caratterizzare anche l'attività produttiva agricola, i profili di sostenibilità relativi all'aspetto della sicurezza degli approvvigionamenti, posto che irrinunciabile funzione della PAC è quella di poter garantire ai cittadini europei l'approvvigionamento regolare e adeguato dei prodotti agricoli necessari per soddisfare le necessità alimentari del continente ed evitare, così, di dover dipendere da importazioni che, come la pandemia ha chiaramente dimostrato, non possono riguardare oltre una certa misura beni essenziali, pena la dipendenza economico-politico-strategica da altri Stati[23].

Va da sé che il compito di coordinare i profili di sostenibilità ambientale così come delineati nei documenti programmatici di cui si è detto, con quelli collegati alla *food security* e alla sostenibilità economiche delle imprese agricole non sembra costituire un lavoro semplice, e il rischio conseguente è quello di avere testi normativi pasticciati e frutto degli innumerevoli e sempre più inevitabili compromessi tra i vari Stati membri.

A questo riguardo, da parte delle Istituzioni europee non potrà non ripensarsi l'approccio alle c.d. *new breeding techniques*, a maggior ragione dopo la recente attribuzione del premio Nobel per la chimica alle scopritrici (Emmanuelle Charpentier e Jennifer A. Doudna) del meccanismo biomolecolare che comporta il genome editing, definito dalla Società italiana di genetica agraria come una delle "tecnologie di evoluzione assistita" (TEA).

Come noto, la comunità scientifica ha vivacemente criticato la decisione della Corte di Giustizia UE[24] di considerare tali nuove tecniche, che pur non implicano l'innesto di DNA estraneo, e che contribuiscono al miglioramento genetico dei vegetali destinati alla coltivazione alla pari delle tecniche c.d. tradizionali, nell'alveo delle manipolazioni assoggettate alla direttiva CE n. 2001/18.

Una sia pur generica apertura alle NBT la si trova nella comunicazione *From farm to fork*, alla cui pag. 9 si legge che "le nuove tecniche innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotti, possono contribuire ad aumentare la sostenibilità, a condizione che siano sicure per i consumatori e per l'ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso. Tali tecniche possono inoltre accelerare il processo di riduzione della dipendenza dai pesticidi. In risposta alla richiesta degli Stati membri, la Commissione sta effettuando uno studio che esaminerà il potenziale delle nuove tecniche genomiche per migliorare la sostenibilità lungo la filiera alimentare".

Questo pur limitato accenno consente di prendere atto come la Commissione non sia insensibile al tema e come sia possibile, auspicabilmente in un futuro non troppo lontano, un ripensamento del quadro normativo in materia e, così, un superamento del tabù che interessa la produzione e la commercializzazione dei prodotti agricoli "ingegnerizzati".

Ed invero le nuove tecniche di genome editing consentirebbero aumenti della produttività a fronte dello sviluppo di varietà maggiormente resistenti e resilienti ai cambiamenti climatici e ai patogeni vecchi e nuovi, tali da compensare l'incremento su scala mondiale della popolazione e l'aumentata domanda di prodotti agricoli, in grado di apportare adeguate redditività ai produttori e di

([23]) Non è così forse un caso che nella Comunicazione "dal produttore al consumatore" un paragrafo (il par. 2.2) è dedicato espressamente al tema: "Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare".

([24]) Cfr. Corte Giustizia UE 25 luglio 2018, in causa C-528/16.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

colmare il gap produttivo e tecnologico con quei paesi che, invece, non hanno frapposto ostacoli all'ingresso delle nuove tecnologie.

ABSTRACT

Il lavoro si propone di esaminare se e in che misura la diffusione della pandemia da Covid-19 inciderà non solo nell'elaborazione – attualmente in corso - della PAC all'interno del prossimo quadro finanziario pluriennale (2021 – 2027) ma anche nelle strategie unionali di medio e lungo periodo, per le quali l'UE ha già dettato linee direttrici del proprio intervento nel quadro del c.d. Green Deal, destinato ad impattare su molti aspetti del settore produttivo agricolo.

The work aims to examine whether and to what extent the spread of the Covid-19 pandemic will affect not only the elaboration - currently underway - of the CAP within the next multiannual financial framework (2021 - 2027) but also in medium and long term EU strategies, for which the EU has already dictated guidelines for its intervention within the framework of the so-called Green Deal, destined to impact on many aspects of the agricultural production sector.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021
54

Il mercato agroalimentare nell'era digitale innanzi all'emergenza Covid-19

Giuseppe Spoto

1.- Premessa

La recente pandemia ha posto il mondo davanti ad una crisi globale, ma se nei primi mesi di emergenza sanitaria non si conoscevano terapie appropriate e non era neanche chiaro il modo di trasmissione del Covid-19, possiamo dire che oggi gli esperti sono in grado di fornire alcune risposte ai numerosi interrogativi iniziali. I più recenti studi hanno evidenziato che, al pari degli altri virus respiratori, la trasmissione avviene prevalentemente attraverso le vie aeree, mentre il rischio di infettarsi attraverso il consumo e la manipolazione di alimenti e imballaggi rimane molto basso.

Per questa ragione, ai fini dell'approvvigionamento alimentare e della distribuzione delle forniture dei beni di prima necessità, durante il periodo di "lockdown" e durante l'applicazione delle misure più rigide di contrasto alla diffusione del virus Covid-19, le filiere di produzione agro-alimentare sono state escluse dai provvedimenti di sospensione delle attività. Tuttavia, non sono mancate le previsioni di piani alternativi, soprattutto nell'ipotesi di un aggravamento dei dati epidemiologici, ed è stata fin dall'inizio valutata, anche per le filiere alimentari, l'opportunità di successivi cambiamenti nell'organizzazione e nello scambio di informazioni diretti ad intervenire in caso di tangibili variazioni, senza compromettere la disponibilità dei beni indispensabili per la popolazione.

Tra le misure più rigorose che sono state adottate per contrastare la diffusione del virus, possiamo certamente menzionare gli obblighi di distanziamento sociale e, più in generale, le campagne informative dirette a raccomandare comportamenti responsabili per evitare gli assembramenti.

La diffusione del Covid-19 e le misure di contenimento hanno spinto a pensare soluzioni innovative per lo svolgimento dell'attività lavorativa da remoto, e al contempo hanno mostrato la necessità di trovare forme alternative per il trasporto e la distribuzione delle merci con la possibilità di utilizzare nuove tecnologie per fronteggiare il problema. Questa riflessione ha influenzato molti settori, compreso l'ambito agroalimentare, sia per quanto riguarda le fasi di preparazione e somministrazione degli alimenti, sia per quanto riguarda le modalità di fornitura agli operatori del settore e in relazione all'approvvigionamento. È chiaro, ad esempio, che per le persone anziane e per i soggetti più deboli, potrebbe essere molto utile incentivare modalità di acquisto alternativo e di consegna diretta del cibo al domicilio, riducendo così il pericolo di entrare in contatto con altre persone infette. L'utilizzo delle tecnologie apre così nuove possibilità di tutela dei diritti, se pensiamo al tema delle etichette intelligenti e alla possibilità per consumatori disabili di essere informati sul contenuto dei prodotti da acquistare al pari di ogni altro consumatore, grazie all'ausilio di opportuni dispositivi che consentono di reperire le informazioni sulla composizione e sulla tracciabilità di un prodotto anche senza ricorrere ad etichette di tipo visivo[1], prediligendo le c.d. "etichette narranti" che

([1]) Si deve ricordare che il sistema Braille tradizionalmente utilizzato per i non vedenti non sempre può essere adeguatamente utilizzato per le etichette alimentari che devono riportare un numero elevato di informazioni in poco spazio. In generale, per un approfondimento riguardo al tema del diritto di accesso del disabile alla corretta informazione cfr. F. Baroni – M. Lazzari, *Tecnologie informatiche e diritti umani per un nuovo approccio all'accessibilità*, in *Italian Journal of Disability Studies – Rivista Italiana di Studi sulla Disabilità*, vol. 1, 2013; R. Belli, *Vivere eguali. Disabili e compartecipazione al costo delle prestazioni*, Milano, 2014; D. Ferri, *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità*, in *Salute e Diritto*, Vol. 17, n. 2, 2016; N. Foggetti, *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*, in *Disabilità e diritto*, 2017; G. Griffo, *Le ragioni della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite*, in *Il diritto ai diritti. Riflessioni ed approfondimenti a partire dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità* (a cura di O. Osio – P. Braibanti), Milano, 2012.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

utilizzano QRcode attraverso uno Smartphone. La diffusione del Covid-19 ha stimolato le aziende a trovare soluzioni di approvvigionamento diverso e a studiare cambiamenti nell'organizzazione interna, attraverso la redistribuzione di compiti lavorativi da svolgere non in sede ma presso il proprio domicilio, e sperimentando, soprattutto per la logistica, nuovi modi di assegnazione delle mansioni lavorative.

Del resto, come ha osservato il sociologo del lavoro Domenico De Masi, l'intero modello produttivo tradizionale è stato messo in crisi e da molte parti arriva la spinta a ripensare interamente i processi organizzativi del lavoro moderno in base ad esigenze che nel tempo sono cambiate[2]. È bene ricordare che l'impostazione di Ford e Taylor che fino ad ora ha dominato i processi industriali, risente di una organizzazione del lavoro nata in un'epoca in cui le campagne si andavano spopolando, a vantaggio degli insediamenti abitativi delle città, e dove il maggior numero della forza lavoro era rappresentata da operai. La produzione industriale era stata concepita in base a tale modello, in cui il dipendente timbrava il cartellino all'inizio e alla fine della giornata lavorativa in fabbrica e si specializzava in una fase della produzione che veniva replicata all'interno dello schema della c.d. "catena di montaggio". Nell'epoca attuale, il 70% dei lavoratori appartiene al settore terziario, ma continua ad essere organizzato secondo il modello di inizio del secolo scorso, che ovviamente non è più adatto.

2.– Nuove tecnologie

Parole come blockchain, Internet delle cose, Big Data, QR Code, RFID, Intelligenza artificiale sono entrate ormai nel lessico comune, testimoniando, da una parte, l'inevitabile mutamento del linguaggio, non solo delle parole che utilizziamo comunemente, ma anche del linguaggio tecnico-giuridico, che solitamente si è sempre dimostrato più resistente ad eventuali contaminazioni, ma che oggi deve necessariamente confrontarsi con concetti nuovi che spingono ad interrogarsi sulla tenuta delle categorie giuridiche tradizionali per affrontare questioni inedite e di conseguenza elaborare soluzioni appropriate. È vero che il pensiero giuridico dominante propende per la tesi secondo cui i nuovi problemi sono pur sempre riconducibili alle categorie tradizionali, ma occorre rilevare che, in direzione opposta, sembra diventare sempre più forte la posizione di coloro che invece ritengono indispensabile servirsi, non già di un mero aggiornamento normativo fondato sulle categorie giuridiche tradizionali, ma di una nuova e più completa rielaborazione concettuale da parte del legislatore e della giurisprudenza. In questo senso, siamo sempre più chiamati a compiere uno sforzo di interpretazione suppletivo rispetto al passato.

Possiamo definire in generale le risorse della tecnologia come tutti quegli strumenti che consentono all'uomo di estendere le proprie facoltà, esternalizzando le capacità umane, perseguendo obiettivi fondamentali con l'impiego minimo dei mezzi. Da un certo punto di vista, il corpo umano concepisce la tecnica come mezzo di prolungamento del proprio potere sulle cose e sul mondo. È oggi possibile acquistare un prodotto con un semplice click nel computer e ricevere tale prodotto senza spostarsi dalla propria abitazione, è possibile trasmettere un documento digitale in tempo reale in rete o certificare la presenza di requisiti senza dover produrre necessariamente un documento cartaceo. Nell'ambito delle nuove tecnologie rientrano anche la blockchain, gli smart contracts e l'Internet delle cose che offrono modi alternativi di realizzare transazioni tra soggetti fisicamente distanti e che quindi potrebbero diventare molto utili nei periodi di confinamento sociale coattivo come quello attuale.

([2]) D. De Masi, *Il lavoro nel XXI secolo*, Torino, 2018 e per un approfondimento del lavoro in forma telematica Id., *Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente*, Venezia, 2020.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

3.- Blockchain e settore agroalimentare

Le tecnologie "Blockchain" fanno parte della più ampia famiglia delle piattaforme "Distribued Ledger" cioè strutture di dati connesse che consentono l'inserimento di nuovi dati senza modificare le informazioni inserite in precedenza[3]. Il registro è quindi immutabile, o più esattamente sono immutabili i vari registri distribuiti nei nodi della rete. Tutti i nodi aggiungono informazioni nel proprio registro e le informazioni inserite sono condivise da tutti gli attori della rete[4]. Questo sistema utilizza algoritmi di consenso che permettono di aumentare la fiducia reciproca.

Le caratteristiche principali della tecnologia Blockchain[5] sono:

- Decentralizzazione (perché le informazioni sono raccolte dai vari nodi della rete);
- Tracciabilità (perché le informazioni sono tracciabili in ogni parte ed è possibile conoscerne la provenienza);
- Mancanza di intermediari (in quanto il sistema consente transazioni dirette senza intermediari);
- Trasparenza e verificabilità dei dati (perché il registro è trasparente e visibile a tutti e può essere facilmente consultabile);
- Immutabilità del registro (visto che i dati inseriti non possono essere modificati senza il consenso della rete);
- Trasferimenti programmabili (è possibile programmare le azioni da compiere e quindi fornire velocemente risposte efficienti per risolvere i problemi).

La blockchain è in grado di offrire numerose opportunità alle imprese agroalimentari, garantendo il controllo e la veridicità delle informazioni, perché consente di tenere traccia di tutte le fasi della produzione. Inoltre, questo sistema permette di gestire le scorte, riducendo eventuali sprechi, e presenta molti vantaggi anche per i consumatori, a differenza di quanto accade utilizzando una semplice etichetta cartacea che può essere comunque sempre manomessa dall'esterno. La tecnologia blockchain e l'utilizzo di appositi lettori elettronici sono così in grado di far conoscere al consumatore l'intero percorso dei prodotti e degli elementi che compongono un determinato alimento, realizzando la piena tracciabilità e assicurando la più elevata efficienza dei processi di supply chain.

In caso di situazioni critiche o di pericolo per la food safety, la piena trasparenza dei passaggi[6] consente di intervenire in modo diretto, isolando i singoli prodotti, senza ostacolare la commercia-

([3]) Con il termine "blockchain" o "catena di blocchi" si indica una sorta di registro digitale in cui possono essere archiviati dati condivisi e garantiti crittograficamente. Questa nuova tecnologia, sviluppata inizialmente per le transazioni mediante le criptovalute, ha trovato successivamente applicazione in differenti campi, perché consente di registrare informazioni verificabili e quindi permette di stipulare accordi sicuri tra le parti interessate. Cfr. M. Giuliano, *La blockchain e gli smart contracts nell'innovazione del diritto nel terzo millennio*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 6, 2018, p. 989 ss.; R. Battaglini – M. Giordano, *Blockchain e Smart Contract. Funzionamento, profili giuridici e internazionali, applicazioni pratiche*, Milano, 2019; P. Cuccuru, B*lockchain ed automazione contrattuale. Riflessioni sugli smart contract*, in *Nuova giurisprudenza civile*, 2017, vol. 33, n. 1, pp. 107-120; D. Di Francesco Maesa – P. Mori, *Blockchain 3.0 Applications Survey*, in *Journal of Parallel and Distributed Computing*, 2020, vol. 138, pp. 99-114; L. Parola – P. Merati - G. Gavotti, *Blockchain e smart contract. Questioni giuridiche aperte*, in *Contratti*, n. 6, pp. 681-688. Per un approfondimento delle applicazioni della Blockchain nel settore agro-alimentare: G. Spoto, *Gli utilizzi della "Blockchain" e dell'Internet of Things nel settore degli alimenti*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2019, 25.

([4]) In verità bisognerebbe distinguere due differenti tipologie di piattaforme: *permissioned*, in cui per accedere occorre identificarsi ed ottenere l'autorizzazione da un soggetto centrale o dalla rete stessa e *permissionless*, in cui chiunque può accedere senza autorizzazione. Ovviamente, nei sistemi *permissioned*, il meccanismo di formazione del consenso è molto sicuro, perché quando un nodo propone l'aggiunta di una informazione, che di solito è una nuova transazione, ne viene verificata la validità e solo con l'ottenimento della maggioranza dei nodi tale informazione è aggiunta al registro; cfr. G. Spoto, *Gli utilizzi della "Blockchain" e dell'Internet of Things nel settore degli alimenti*, cit.

([5]) L. Parola - P. Merati - G. Gavotti, *Blockchain e smart contract: questioni giuridiche aperte*, in *I Contratti*, fasc. 6, 2018, p. 681; A. Gambino - C. Bomprezzi, *Blockchain e protezione dei dati personali*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 3, 2019, p. 619 ss.; P.P. Pirani, *Gli strumenti della finanza disintermediata: Initial Coin Offering e blockchain*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, fasc. 1, 2019, p. 329 ss.; G. Lemme, *Gli smart contracts e le tre leggi della robotica*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, fasc. 1, 2019, p. 129 ss.

([6]) F. Albisinni, *Trasparenza e Scienze della vita nella codificazione europea*, in q. *Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, 32-54.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

lizzazione dell'intera categoria di beni a rischio, con un enorme vantaggio in termini di velocità di intervento e di efficienza economica per le aziende. Infatti, il sistema di registrazioni delle transazioni instaurato mediante una blockchain non ha bisogno di intermediari per validare le informazioni. Al registro possono essere aggiunte soltanto nuove informazioni, senza la possibilità di cancellare le informazioni precedenti. La tracciabilità delle operazioni è quindi assoluta e i partecipanti alla rete sono in grado di conoscere l'origine e l'intero percorso compiuto di un dato bene. Nessun operatore può modificare una transazione dopo che è stata salvata nel registro e l'eventuale rettifica potrà avvenire soltanto attraverso una nuova transazione, con la piena visibilità di tutte quelle che sono state registrate, realizzando una maggiore trasparenza nei rapporti commerciali[7] tra i partecipanti alla filiera e consentendo un rafforzamento in termini di fiducia reciproca e una riduzione dei costi di gestione e di velocità delle transazioni.

Ciò permetterebbe soprattutto di alleggerire i costi dei rischi di impresa, introducendo nuove regole in tema di responsabilità del produttore[8], perché mediante questa tecnologia diventa possibile individuare l'autore effettivo del danno, superando il modello della responsabilità di filiera a vantaggio di un sistema di responsabilità diretta.

Il sistema tradizionale della responsabilità per danni da prodotti alimentari difettosi ha come obiettivo fondamentale quello di garantire il consumatore danneggiato, accollando alle imprese produttrici i rischi derivanti dalla loro attività, in quanto soggetti più adatti a prevenire e ridurre i pericoli. Dall'altro versante, tali regole sono state integrate con la disciplina della vendita dei beni di consumo che, sotto altro profilo, fermo restando la responsabilità solidale delle imprese interessate e la gerarchia dei rimedi, hanno ribadito il dovere del venditore dettagliante di rispondere per difetto di conformità, se esistente al momento della consegna del bene.

Se da un lato, è pacifico individuare il produttore come soggetto responsabile in base alle regole della responsabilità per danno da prodotti difettosi, la dottrina e la giurisprudenza si sono anche interrogate sulla responsabilità del distributore e del venditore finale per le informazioni sbagliate fornite da una etichetta apposta dal produttore[9] e per assicurare una più efficace tutela dei consumatori nella grande distribuzione, la giurisprudenza ha riconosciuto la responsabilità del fornitore finale che non abbia effettuato controlli a campione o periodici sulla veridicità delle informazioni che il produttore ha inserito nell'etichetta.

Tale soluzione è stata oggetto di un approfondito dibattito che ne ha svelato le criticità e ha offerto numerosi spunti di riflessione. Orbene, forse è arrivato il tempo di affermare che l'auspicato adeguamento *de iure condendo* possa essere realizzato attraverso l'utilizzo della blockchain, cioè di una tecnologia "fattuale", in grado di incidere sul diritto da applicare in concreto, idonea ad assicurare l'esatta corrispondenza del dato informatico inserito nella catena dei blocchi con il soggetto interventore responsabile.

4.- Token, certificati digitali e alimenti

Tra le applicazioni più comuni della Blockchain

([7]) A. Jannarelli, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il Reg. 1381 del 2019*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, 12-31.

([8]) Per un approfondimento del tema della responsabilità nel settore agro-alimentare si rinvia a: M. D'Addezio, *La responsabilità civile dell'impresa agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 77 ss.; M. Giuffrida, *Innovazione tecnologica e responsabilità del settore alimentare*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2018, 4-15.

([9]) Quanto alla responsabilità del venditore finale, se l'etichetta non riporta l'indicazione del produttore la giurisprudenza ha riconosciuto il diritto di ogni consumatore ad agire direttamente nei confronti del proprio fornitore. A tal proposito cfr. Corte di giustizia, 10 gennaio 2006, C-402/03, in *Dir. e giur. Agr. e ambiente*, 2007, p. 385, con nota di A. Germanò, *Responsabilità per danni da uova con salmonella: la posizione del fornitore finale delle uova prodotte da altri*, e con nota di A. Montanari, *La responsabilità del "fornitore" nella disciplina europea del danno da prodotti difettosi*, in *Europa e dir. priv.*, 2007, p. 195. Nella medesima direzione cfr. Corte di giustizia, 25 aprile 2002, C-183/00, in *Foro it.*, 2002, IV, 296, con nota di A. Palmieri e R. Pardolesi, *Difetti del prodotto e del diritto privato europeo*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

potrebbero inoltre risultare molto utili nel campo alimentare gli strumenti di Know Your Customer e i Cross Border Payments.

Con l'espressione "Know Your Customer", utilizzata soprattutto nell'ambito delle misure di antiriciclaggio, si indica l'insieme delle attività che permettono di identificare e attribuire un profilo di rischio ad un determinato operatore, così che eventuali comportamenti in precedenza sanzionati siano conoscibili anche agli altri operatori, mentre i Cross Border Payments sono pagamenti internazionali in divise differenti da quella del paese di origine di una merce e nell'ambito delle transazioni commerciali potrebbero essere utilizzate nell'import/export alimentare per le imprese che hanno necessità di compiere pagamenti all'estero, in un mercato che è sempre più globale.

Se da un lato le barriere frontaliere sono abbattute con accordi di libero commercio, le divise differenti possono costituire ancora dei problemi. A proposito di recenti barriere commerciali, vanno inoltre ricordate le restrizioni alle importazioni di molti prodotti alimentari italiani nelle prime fasi della pandemia, che si sono rivelate, dopo poco tempo, misure sbagliate e inopportune, in considerazione del mancato pericolo di diffusione del virus direttamente dall'alimento. Altre innovazioni che potrebbero essere utilizzate per fronteggiare i problemi derivanti dall'emergenza sanitaria sono inoltre offerte dalle nozioni di smart contract e di token.

Uno smart contract[10] esegue automaticamente le prestazioni pattuite nel momento in cui i dati riferiti alle situazioni reali corrispondono ai dati riferiti alle condizioni e alle clausole concordate. Si tratta di un programma che elabora le informazioni garantendo alle parti l'esecuzione oggettiva di quanto pattuito al verificarsi di determinati fattori. Certamente, spetta alle parti del contratto definire a monte le condizioni e le clausole di funzionamento, ma una volta che le modalità sono state concordate gli effetti si produrranno automaticamente al verificarsi delle condizioni acquisite tramite appositi codici. Una volta che i contraenti hanno accettato le conseguenze di tale automatismo, gli effetti si produrranno meccanicamente e l'esecuzione del contratto avverrà in modo indipendente dalla loro volontà. Per sottolineare questa caratteristica, la dottrina ha parlato a proposito degli smart contracts dell'ultima generazione di scambi senza accordo.

Il token è un vero e proprio gettone per rappresentare beni o servizi, anche se rimane preferibile distinguere all'interno della nozione generica di token tra *fungible token* e *no-fungible token*. Nel primo caso, la restituzione di token può avvenire con altri token, mentre nel secondo caso, il codice identitificativo rende il token con caratteristiche differenti e non sostituibile da altri token.

Il token può essere utilizzato come etichetta di un prodotto, così nell'ipotesi di vendita, l'acquirente potrebbe ricevere la merce insieme al token associato al bene acquistato e utilizzando la Blockchain potrebbe conoscere l'intero percorso che il prodotto ha compiuto. I *no-fungible token* sono utilizzati per rappresentare beni. Tali beni potrebbero essere dal punto di vista giuridico beni consumabili e fungibili, ma se si assegna alla singola merce un token, sarà possibile identificare in modo esatto quel determinato prodotto, le cui specifiche caratteristiche sono conoscibili attraverso il token[11]. Il token può quindi essere non solo un bene immateriale, cioè un asset prettamente digitale, come avviene per le criptovalute, ma anche una rappresentazione digitale di un bene materiale.

Attraverso uno smart sontract è possibile creare token che si appoggiano ad una determinata piattaforma Blockchain. Il procedimento di tokenizzazione consente di convertire tutti o parte dei diritti

([10]) Per un approfondimento cfr. M. Maugeri, *Smart contracts e disciplina dei contratti*, Bologna, 2021

([11]) I token possono avere forme e funzioni differenti, infatti esistono gli *utility token* che servono per accedere ad una rete o per ricevere un servizio, gli *asset token* che certificano la proprietà di un determinato bene o di una porzione di tale bene, gli *equity token* che vengono utilizzati per votare o esprimere un parere all'interno di un gruppo, ed infine vi sono token che le aziende possono utilizzare per qualificare i comportamenti di un consumatore e riconoscere a chi ha compiuto molte transazioni un vantaggio rispetto ad altri utenti.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

su di un bene. Chi è interessato potrebbe così acquistare non il bene fisico ma un certificato di proprietà digitale, emesso su di una piattaforma blockchain per essere scambiato. Il possesso del bene rimane inalterato, e vi sarebbe un frazionamento virtuale con la possibilità di far acquisire un certificato di proprietà digitale di una porzione del diritto sul bene. Lo sviluppo della tecnologia blockchain potrà quindi permettere, non soltanto di realizzare velocemente vendite on line dal produttore al consumatore, ma anche di contrastare in modo efficace il sistema delle sofisticazioni e delle frodi alimentari, garantendo la piena rintracciabilità di ogni passaggio del prodotto. Con la tokenizzazione, sarà possibile realizzare un ulteriore vantaggio, permettendo al proprietario di un bene futuro, anche senza aspettare la conclusione dell'anno agrario e prima del raccolto, di avere comunque liquidità immediata. Ciò in quanto la circolazione smaterializzata dei diritti proprietari può prescindere dal trasferimento fisico del bene. Certamente, vi potrebbero essere numerose obiezioni all'applicazione di tale procedimento nelle ipotesi di prodotti agricoli o comunque di beni deteriorabili, in quanto, in astratto, i beni potrebbero deperire e diventare inconsumabili all'interno del magazzino del proprietario, e sul mercato i titoli continuare a circolare. Questa obiezione di inutilizzabilità del procedimento di tokenizzazione in materia di vendita di alimenti potrebbe essere però facilmente superata, attribuendo una validità al certificato digitale connessa alla durata del bene, ovvero "sostituendo" successivamente il bene deperito con altro bene, al pari di ciò che avviene in tema di pegno rotativo[12]. In altre parole, il "gettone" potrebbe comunque garantire all'acquirente, il diritto al genere di merce acquistato, proprio come avviene per le obbligazioni generiche.

Di contro, non vi sarebbero ostacoli per prodotti come i vini, oppure, ad esempio, per i formaggi a lunga stagionatura, dove tale meccanismo potrebbe garantire liquidità immediata all'imprenditore, assicurando il completamento del processo di invecchiamento all'interno dell'azienda.

Per quanto riguarda la produzione di vino, va svolto un approfondimento in riferimento al tema del Covid-19, infatti, esaminando i problemi della merce invenduta stoccata nei magazzini durante il c.d. "lockdown", dobbiamo ricordare le misure introdotte in materia di pegno irregolare dal Decreto Cura Italia e successivamente dal decreto MIPAAF del 23 luglio 2020[13] che hanno ampliato le garanzie senza spossessamento del bene soggetto a pegno[14], offrendo ai produttori un meccanismo utilissimo per il credito di impresa.

5.- Nuovi problemi e vecchie regole giuridiche

Le nuove tecnologie cambiano radicalmente le regole giuridiche e impongono di ridefinire la morfologia di numerosi istituti giuridici, rendendo di fatto obsolete alcune misure e obbligando ad affrontare incognite che prima non esistevano. Così, dobbiamo rilevare che qualsiasi software ha bisogno di aggiornamenti costanti sia per risolvere nuovi problemi, sia per migliorare le prestazioni tecniche, e questo vale anche per tutti i network decentralizzati. Alcuni problemi di inquadramento giuridico, se pensiamo alle tradizionali categorie utilizzate dai giuristi, potrebbero ad esempio verificarsi con la biforcazione di una blockchain. Questo fenomeno è denominato fork[15] ed indica la

(12) M. Lucci, *Brevi note in tema di pegno rotativo e nuovo pegno senza spossessamento*, nota a Cass. sez. I civ., 22 dicembre 2015, n. 25796, in Foro it., 2016, 6, 2151 ss.
(13) Guri 29 agosto 2020.
(14) Per un approfondimento cfr. E. Gabrielli, *Il pegno "anomalo"*, Padova, 1990, 74 ss.
(15) Più esattamente esistono due tipologie di fork. Si definisce soft fork una modifica retro-compatibile apportata al protocollo, in cui i nodi non aggiornati continuano ad essere in grado di elaborare transazioni e aggiungere nuovi blocchi alla blockchain, purché compatibili con le nuove regole, mentre si definisce hard fork una modifica al protocollo che è assolutamente incompatibile con le precedenti, quindi i nodi non aggiornati non sono in grado di aggiungere nuovi blocchi ed elaborare transazioni.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

circostanza in cui lungo una medesima catena di blocchi, ad un certo punto, si costituisce una seconda catena di blocchi informatici, in aggiunta alla blockchain di partenza che continua comunque a lavorare e a crescere esponenzialmente. Mediante la biforcazione che introduce nuove regole, il secondo protocollo genera una seconda catena distinta dalla catena originaria. Infatti, il fork aggiunge un protocollo che comincia a svilupparsi autonomamente pur originando dalla catena di partenza, chiamata *legacy*, che continuerà a funzionare secondo il vecchio protocollo. La necessità di aggiungere un nuovo protocollo si può avere, quando ad esempio servono blocchi più grandi che devono contenere più informazioni. Il problema connesso a tale "sdoppiamento" che determina la creazione di due documenti digitali perfettamente uguali, è che pure i token possono essere duplicati, perché con la biforcazione si realizza un vero e proprio raddoppio dei blocchi. Anche se il fenomeno non determina necessariamente un aumento del valore dei token posseduti, è ovvio che chi possedeva token prima della biforcazione, dopo la nascita della nuova catena, vedrà realizzata una duplicazione. Sotto il profilo degli assetti proprietari dei dati digitali, il fork consente quindi un raddoppio di tali certificati, con tutti i problemi che tale raddoppio può determinare dal punto di vista dell'esercizio dei diritti connessi. Spiegare il fenomeno ricorrendo alle categorie tradizionali è impossibile ed inevitabilmente ogni giurista si trova di fronte ad una realtà che rende necessario un metodo di approccio assolutamente inedito e compatibile con gli straordinari risultati che possono essere realizzati ricorrendo a tali strumenti, ma anche con le numerose insidie che si celano dietro queste novità.

6.– Dall'Internet degli oggetti all'Internet of everything

Un ultimo approfondimento merita il fenomeno contraddistinto con l'espressione: "Internet degli oggetti" (ovvero IoT – Internet of Things[16]). Si tratta dell'utilizzo di Internet per connettere non più solo i personal computer, ma anche altri oggetti, con applicazioni che possono essere assai diverse. Pensiamo ad esempio in agricoltura, alla installazione dei sensori per registrare le variazioni meteorologiche in modo da gestire l'irrigazione delle colture nelle c.d. "smart farms" o all'utilizzo di sensori in grado di monitorare se un alimento sia stato alterato e non possa essere più consumato.
In questo ambito rientrano certamente le etichette intelligenti che utilizzano la tecnologia in radiofrequenza (RFID – Radio Frequency Identification Devices), permettendo la gestione delle merci nei magazzini e nei punti vendita, realizzando così una tracciabilità completa di tutta la filiera e la catena distributiva.
È inevitabile che lo sviluppo di tali tecnologie è destinato ad influenzare il dibattito sulla tracciabilità e rintracciabilità[17], in quanto le nuove tecnologie sono idonee a realizzare non soltanto la generica rintracciabilità di filiera (RF), ma la possibilità di implementare un sistema di rintracciabilità di filiera del prodotto (RFP), e quindi una gestione di flussi materiali per lotti discontinui, identificando ogni unità[18].
Tuttavia, il ricorso a questo tipo di "etichette" dovrebbe essere accompagnato da alcune caute-

(16) In verità, esistono tre diverse generazioni di "Internet of Things", anche se ai fini del settore agroalimentare e dell'analisi qui svolta assume prevalentemente rilievo l'utilizzo della tecnologia RFID, sopra ricordata. Più esattamente, dovremmo però distinguere tra una prima fase, in cui sono stati adoperati sensori connessi attraverso reti wireless; una seconda fase che è stata definita del c.d. "Web of Things" ed una successiva evoluzione che si basa sulla tecnologia del *cloud computing*. Per un approfondimento in materia, si rinvia a: G. Pascuzzi, *Il diritto dell'era digitale*, Bologna, 2020, 253 ss.
(17) Nel linguaggio dei tecnologi, la "rintracciabilità" ha carattere generale e orizzontale e può essere definita come la possibilità di seguire a ritroso il percorso di produzione alimentare; la tracciabilità è invece collegata alla comunicazione di ogni singola fase fondamentale del processo.
(18) Cfr. A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, 245.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

le, in relazione alle possibilità di registrare le scelte dei consumatori. Gli utilizzatori dovrebbero potere disattivare le etichette, una volta acquistato il prodotto (o comunque cancellare i dati raccolti da terzi). Nella progettazione di tali sistemi dovrebbe quindi essere garantita una maggiore attenzione ai profili di tutela della privacy[19]. Infatti, nonostante i vantaggi, tali tecnologie potrebbero comportare numerose violazioni dei principi di protezione dei dati personali, mediante l'identificazione di dati sensibili, la localizzazione e la profilazione illimitata della clientela, ricostruendo le attività di ognuno e collegando le varie informazioni. Inoltre, potrebbero verificarsi più facilmente trasferimenti transfrontalieri di dati, se pensiamo a prodotti provenienti da Stati extraeuropei.
Nel febbraio del 2020, la Commissione europea ha approvata la Relazione sulle implicazioni dell'intelligenza artificiale, dell'Internet delle cose e della robotica in materia di sicurezza e responsabilità, sottolineando i benefici, ma anche i rischi[20] nello sviluppo di tali strumenti.
Nonostante ciò, le tecnologie digitali in materia di connessione tra le cose sono cresciute esponenzialmente negli ultimi anni e possiamo considerare aperta una nuova fase, che è stata definita dell'Internet of everything per indicare forme di connessione globale che coinvolgono non più soltanto gli oggetti, ma anche persone, dati e processi.

7.– "Green" versus "Digital", e "Diritto" contro "Tecnica"

Nell'ultimo discorso sullo stato dell'Unione europea 2020, la presidente della Commissione europea ha sottolineato la necessità di recuperare le risorse esistenti, in un contesto di enorme fragilità messo a dura prova dalla pandemia. Nel discorso, si è fatto anche menzione del *Gran Deal europeo*, l'ambizioso piano diretto alla promozione di un utilizzo efficiente delle opportunità dell'economia circolare per rendere l'Unione europea, entro il 2050, una realtà a impatto climatico pari a zero. Una ulteriore riflessione nel documento è stata dedicata alla rivoluzione digitale, ribadendo l'importanza di rivitalizzare le zone rurali, nelle quali molte persone sono ancora prive delle infrastrutture per far funzionare le nuove tecnologie. Tuttavia, se gli obiettivi generali del discorso sono certamente condivisibili, non può sfuggire a nessun attento osservatore che non sempre *green e digital* (per usare una terminologia entrata nel lessico comune) sono tra loro compatibili, perché blockchain, smart contracts, digitalizzazione del settore agroalimentare, di cui abbiamo parlato, comportano un enorme costo in termini di energia che, se non accompagnato da adeguate politiche di riconversione delle fonti in realtà ecosostenibili, rischiano di realizzare pericolosi corto circuiti, vanificando da una parte i passi avanti finora svolti di riduzione dei consumi energetici contro l'inquinamento. Ciò che però sembra più importante è registrare un significativo mutamento di approccio europeo a questi problemi, perché la rappresentazione del pericolo, tradizionalmente dominata da un'ottica antropocentrica e fondata prevalentemente sull'individuazione delle motivazioni dell'agire umano, sta infatti radicalmente cambiando per l'esigenza di fornire risposte ai nuovi interrogativi, che trovano legittimazione proprio

(19) In Italia, il Garante della privacy ha individuato i limiti all'utilizzo delle etichette intelligenti basate su tecnologia Rfid con provvedimento del 9 marzo 2005, rilevando che l'impiego di tali sistemi può essere molto utile nel tracciamento dei prodotti, migliorando i processi di produzione industriale, ma che l´informazione contenuta su ciascuna etichetta del prodotto può costituire un dato personale (sia in forma isolata, sia in connessione con ulteriori informazioni) da trattare nel rispetto delle regole imposte a tutela della privacy. Si veda anche il documento di lavoro adottato il 19 gennaio 2005 dal Gruppo dei Garanti europei costituito ai sensi dell´art. 29 della direttiva n. 95/46/CE, secondo cui le tecniche di RFID possono determinare forme di controllo sulle persone, limitandone le libertà. Ulteriori rischi sono stai evidenziati con la Raccomandazione sull'applicazione dei principi di protezione della vita privata e dei dati personali nelle applicazioni basate sull'identificazione a radiofrequenza (2009/387/CE).
(20) Y Liu – S. Zhang, *Information Security and Storage of Internet of Things Based on Block Chains*, in *Future Generation Computer Systems*, vol. 106, pp. 296-303.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

nello sviluppo dell'attuale civiltà tecnologica digitale.

Parafrasando Jonas potremmo dire che non vi deve essere nessuna demonizzazione del potere della scienza e della tecnica, che possiamo considerare l'anima stessa con cui quest'ultima progredisce e agisce, ma vi è piuttosto il richiamo ad un principio (di) responsabilità in grado di spingere l'uomo ad agire sensatamente[21]. Tuttavia, è soprattutto ad Anders[22] che bisogna far riferimento per comprendere lo spaesamento dell'uomo moderno ed in particolare del giurista di fronte ai numerosi interrogativi sull'utilizzo delle nuove tecnologie.

Per Anders l'uomo è antiquato e antiquate sono le sue facoltà, e ciò vale anche per la dogmatica giuridica che non possiede più le categorie idonee ad affrontare le sconvolgenti trasformazioni della modernità.

In altre parole, possiamo dire che il "Diritto" di fronte alla "Tecnica" entra in crisi, sia per quanto riguarda il suo oggetto, sia per quanto riguarda i concetti fondamentali su cui porre le basi di qualsiasi risposta ai problemi[23]. La crisi del Diritto nasce dalla crisi dell'uomo per i suoi risultati, che pongono l'uomo, per definizione fragile e pieno di limiti, di fronte ad un orizzonte di possibilità senza limiti e a cui lo stesso uomo è chiamato a porre un freno, chiedendo al Diritto di ristabilire il suo primato sulla tecnica[24]. Visto che è impossibile leggere la nuova fenomenologia delle cose, seguendo gli schemi del passato, ormai superati, servirebbe adottare nuovi metodi e soprattutto nuovi concetti giuridici[25], ma purtroppo la dottrina continua a perpetrare lo stesso errore, pretendendo di utilizzare le tradizionali categorie che vengono reputate universalmente valide. Da qui le difficoltà del giurista moderno e della sua ricerca giuridica che rimane incapace di cogliere l'essenza dei più recenti problemi che la tecnica[26] pone davanti.

ABSTRACT

La pandemia ha posto il mondo davanti ad una crisi globale. I più recenti studi hanno evidenziato

([21]) H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, a cura di P.P. Portinaro, trad. it., Torino, 2009.

([22]) Cfr. G. Anders, *L'uomo è antiquato*, trad. it., Torino, 2007. Nel 1956, Anders scriveva il primo volume dell'opera: "L'uomo antiquato" definendo l'età moderna come dominata dalla iconomania, criticando la produzione di massa e la mercificazione delle immagini e mettendo soprattutto in risalto l'horror vacui dell'uomo di fronte alla tecnologia delle immagini, in bilico tra apparenza ed essere. Oltre alla tecnologia delle immagini e alla propagazione delle informazioni in tempo reale attraverso social network, sappiamo che la tecnologia ha permesso all'uomo di accrescere molte altre sue facoltà, facilitando la realizzazione di obiettivi precedentemente irraggiungibili, superando gli ostacoli tradizionali del tempo e dello spazio.

([23]) M. Tallacchini, *Diritto e scienza*, in B. Montanari (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto. Idee strutture mutamenti*, Torino, 2012, pp. 145-169; S. Amato, *Scienza tecnologia e diritto*, in B. Montanari (a cura di), Scienza tecnologia & diritto, Milano, 2006, pp. 51-64.

([24]) Per un approfondimento del rapporto tra diritto e nuove tecnologie cfr. G. Finocchiaro, *Riflessioni su diritto e tecnica*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 4-5, 2012, pp. 831-840; E. Maestri, *Lex informatica e soft law. Le architetture normative del cybespazio*, in P. Moro, C. Sarra (a cura di), *Tecnodiritto. Temi e problemi di informatica e robotica giuridica*, Milano, 2017, pp.157-177; G. Corasaniti, *Il diritto nella società digitale*, Milano, 2018; S. Rodotà, *Tecnologie e diritti*, Bologna, 1995; Id., *Diritto, scienza, tecnologia. Modelli e scelte di regolamentazione*, Rivista critica del diritto privato, vol. 22, n. 3, pp. 357 ss.

([25]) Per un approfondimento su come le tecnologie digitali cambiano le regole giuridiche si veda: G. Pascuzzi, *Il diritto dell'era digitale*, cit., 249-250. L'autore osserva che tale cambiamento assume accezioni molteplici: la tecnologia influenza le posizioni giuridiche tutelate (come ad esempio è avvenuto con la trasformazione del diritto alla riservatezza, che prima veniva inteso come diritto ad essere lasciati soli e attualmente soprattutto come diritto a controllare le informazioni da parte del soggetto interessato); nascono nuove opportunità con le nuove tecnologie (come ad esempio il documento elettronico, la firma digitale, la possibilità di estinguere le obbligazioni pecuniarie con moneta digitale, etc.); le nuove tecnologie rendono spesso obsolete le norme giuridiche (così, può diventare superflua la regola della doppia alienazione immobiliare); cambiano le regole che disciplinano il trasferimento di beni materiali e si assiste al fenomeno della dematerializzazione, ma cambiano anche i concetti come titolarità e legittimazione; le nuove tecnologie stravolgono la morfologia di interi istituti giuridici, ad esempio per il copyright; le nuove tecnologie permettono di disciplinare in modo nuovo attività tradizionali; sorgono regole nuove per disciplinare compiti e responsabilità; vengono richiamate nuove regole per disciplinare strumenti sconosciuti prima della rivoluzione digitale; mutano le fonti e si affermano modelli regolativi non eteroimposti, come i codici di condotta.

([26]) F. Adornato, *La sicurezza alimentare tra primato della tecnica e crisi del diritto*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 3, 405-414; F. Albisinni, *Diritto agroalimentare innanzi alle sfide dell'innovazione*, in *BioLaw Journal / Riv. di BioDiritto*, 2020, 25-42.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

che, al pari degli altri virus respiratori, la trasmissione del Covid-19 avviene prevalentemente attraverso le vie aeree, mentre il rischio di infettarsi attraverso il consumo e la manipolazione di alimenti o imballaggi rimane molto basso. Tuttavia, le esigenze di distanziamento sociale hanno spinto le imprese a pensare soluzioni innovative per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità on line e a trovare forme alternative per il trasporto e la distribuzione delle merci. Questa riflessione ha influenzato molti settori, compreso l'ambito agroalimentare, sia per quanto riguarda le fasi di preparazione degli alimenti, sia per quanto riguarda le modalità di fornitura e trasporto del cibo. Di fronte ai numerosi problemi dell'emergenza sanitaria, l'utilizzo delle nuove tecnologie, come ad esempio la blockchain o la tecnologia IoT, può certamente assicurare molti vantaggi alle aziende che producono alimenti.

L'autore approfondisce i vantaggi derivanti dall'utilizzo delle nuove tecnologie nel settore dell'industria agroalimentare, ritenendo necessario un aggiornamento normativo che tenga conto dell'ampia possibilità di soluzioni concrete che le nuove tecnologie permettono oggi, in tema di: responsabilità del produttore, trasparenza della filiera agroalimentare, corretta informazione dei consumatori, ma anche nell'ambito della lotta alle pratiche commerciali sleali tra le imprese concorrenti. Nonostante i vantaggi offerti dalla nuova tecnologia, la dottrina giuridica rimane scettica e continua ad utilizzare le categorie giuridiche tradizionali per spiegare i nuovi fenomeni, mentre per l'autore sarebbe più opportuno adottare metodologie e soluzioni giuridiche inedite, maggiormente compatibili con la moderna evoluzione scientifica e tecnologica.

The pandemic has confronted the world with a global crisis. The most recent studies have shown that, like other respiratory viruses, transmission of Covid-19 is mainly airborne, while the risk of infection through the consumption and handling of food or packaging remains very low. However, the need for social distancing has prompted companies to think about innovative solutions for carrying out their work online and to find alternative forms of transport and distribution of goods. This reflection has influenced many sectors, including the agri-food sector, both in terms of food preparation and the way food is supplied and transported. Faced with the many problems of the health emergency, the use of new technologies, such as blockchain or IoT technology, can certainly provide many advantages for food producing companies.

The author explores in depth the advantages deriving from the use of new technologies in the agri-food industry sector, considering it necessary to update regulations that take into account the wide range of concrete solutions that new technologies allow today, in terms of: producer responsibility; transparency of the agri-food supply chain; correct consumer information, but also in the fight against unfair commercial practices among competitors. Despite the advantages offered by the new technology, the legal doctrine remains sceptical and continues to use traditional legal categories to explain the new phenomena, while for the author it would be more appropriate to adopt new methodologies and legal solutions, more compatible with modern scientific and technological evolution.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Integratori alimentari al tempo del Covid-19: luci ed ombre

Alice e Alessandro Artom

1.- Il quadro di riferimento europeo

Gli integratori alimentari, a livello europeo, sono disciplinati dalla Direttiva CE del 10 giugno 2002, n. 2002/46/CE[1] e dal Regolamento (CE) 1170/2009[2].
La Direttiva n. 2002/46/CE in sintesi evidenzia:
a) l'esistenza di un'ampia gamma di sostanze nutritive e di altri alimenti che possono far parte della composizione degli integratori alimentari, ed in particolare: vitamine, minerali, amminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale;
b) l'importanza di un elenco armonizzato di vitamine e minerali, consentiti nell'impiego degli integratori alimentari[3];
c) i livelli massimi di vitamine e minerali che possono essere contenuti negli integratori alimentari, al fine di garantire che il normale uso del prodotto nelle modalità indicate dal fabbricante non comporti rischi per la salute del consumatore[4];
d) la necessità di un'opportuna e corretta etichettatura su tali prodotti, che preveda le seguenti indicazioni da riportare in etichetta:
i) le sostanze nutritive contenute nei prodotti alimentari;
ii) l'assunzione giornaliera raccomandata, con l'avvertenza di non eccedere tale dose;
iii) i consigli per conservare il prodotto fuori dalla portata dei bambini.

2.- Il quadro di riferimento nazionale

A livello nazionale, gli integratori alimentari sono disciplinati dal Dlgs. n. 169 del 21 maggio 2004[5] di recepimento della Direttiva 2002/46/CE e dal D.M. 10 agosto 2018[6] che regola l'impiego negli integratori alimentari di sostanze e preparati vegetali c.d. "Botanicals".
Il Dlgs. n. 169/2004 così provvede:
definisce gli integratori alimentari come prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta, che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive (quali vitamine e minerali), o di altre sostanze (amminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale), aventi un effetto nutritivo o fisiologico;
fissa i requisiti di etichettatura, presentazione e pubblicità che devono avere gli integratori alimentari.
In particolare, ai sensi dell'art. 6 del Dlgs. 169/2004, l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità non devono attribuire agli integratori alimentari proprietà terapeutiche, né capacità di prevenzione o cura delle malattie umane.
Per quanto riguarda l'etichettatura, il citato Dlgs. stabilisce un elenco di indicazioni obbligatorie che devono figurare sulle etichette di tali prodotti:
i) il nome delle categorie delle sostanze nutritive o delle altre sostanze che caratterizzano il prodotto;

(1) Direttiva CE 2002/46/CE del 10 giugno 2002, del Parlamento europeo e del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari.
(2) Regolamento (CE) 1170/2009 del 30 novembre 2009, della Commissione europea, che modifica la Direttiva 2002/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
(3) Gli elenchi di vitamine e minerali sono stati successivamente modificati dal Regolamento CE n. 1170/2009.
(4) I livelli massimi di vitamine e minerali che possono essere presenti negli integratori, non sono ancora armonizzati a livello europeo. Tali livelli andrebbero definiti tenendo conto dei livelli massimi tollerabili di assunzione UL (Upper Limit), stabiliti dall'EFSA, al fine di evitare che quantità eccessive di vitamine e minerali diano luogo a reazioni avverse. In attesa della definizione a livello europeo, ogni Stato Membro ha la possibilità di indicare i livelli massimi nazionali consentiti di dette sostanze.
(5) Dlgs. 21 maggio 2004, n. 169 "Attuazione della direttiva 2002/46/CE relativa agli integratori alimentari.
(6) D.M. 10 agosto 2018, Disciplina dell'impiego delle sostanze e preparati vegetali negli integratori alimentari.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

ii) la dose giornaliera raccomandata;
iii) l'indicazione che gli integratori non vanno intesi come sostituti di una dieta variata;
iv) l'indicazione che i prodotti devono essere tenuti fuori dalla portata dei bambini al di sotto di tre anni di età;
v) l'effetto nutritivo o fisiologico attribuito al prodotto sulla base dei suoi costituenti in modo idoneo ad orientare le scelte dei consumatori in maniera corretta;
vi) la quantità delle sostanze nutritive o delle altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico espresse numericamente, come evidenziate nell'allegato al decreto.
La pubblicità degli integratori, comunque effettuata, deve osservare quanto segue:
- nel caso di integratori pubblicizzati come coadiuvanti di regimi dietetici ipocalorici volti alla riduzione del peso, non è consentito alcun riferimento ai tempi o alle quantità di perdita di peso conseguenti al loro impiego; i messaggi pubblicitari devono richiamare la necessità di seguire comunque una dieta ipocalorica adeguata e di evitare stili di vita troppo sedentari;
- la pubblicità degli integratori, che contengono piante o altre sostanze naturali, non deve indurre il consumatore a credere che vi sia il rischio di incorrere in effetti collaterali indesiderati;
- occorre prevedere un piano di vigilanza per il controllo degli integratori, definito annualmente dal Ministero della Salute d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, con il coordinamento dell'Istituto Superiore di Sanità.
Il regime sanzionatorio previsto dall'articolo 15 del Dlgs. 169/2004, applicabile alle violazioni delle disposizioni più rilevanti, dispone:
i) una sanzione amministrativa pecuniaria che va da un minimo di € 4.000,00 ad un massimo di € 18.000,00, per quanto riguarda l'inosservanza delle disposizioni relative all'etichettatura ed alla pubblicità, salvo che il fatto non costituisca reato;
ii) una sanzione amministrativa pecuniaria che va da un minimo di € 3.500,00 ad un massimo di € 20.000,00, per quanto riguarda l'inosservanza delle disposizioni sulla produzione ed il confezionamento degli integratori alimentari e delle disposizioni sull'immissione in commercio.
La competenza in materia di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie spetta alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano, competenti per territorio.
Il Decreto Ministeriale del 10/08/2018 sulla disciplina dell'impiego negli integratori alimentari di sostanze e preparati vegetali stabilisce:
- l'elenco delle sostanze e dei preparati vegetali ammessi all'impiego negli integratori alimentari comunemente definiti "botanicals" indicato nell'Allegato 1 al D.M.[7]. L'Allegato 1 contiene un'unica lista di botanicals, derivante dall'integrazione della lista c.d. Belfrit messa a punto nell'ambito del progetto di cooperazione "Belfrit" realizzato con Francia e Belgio, con le altre piante della lista italiana approvate dalla Sezione dietetica e nutrizione del Comitato tecnico del Ministero della Salute; la lista dei Botanicals è accompagnata dalle Linee guida ministeriali, che forniscono le indicazioni sugli effetti fisiologici derivanti dall'utilizzo di dette sostanze e preparati vegetali;
- le indicazioni sulla documentazione necessaria per l'impiego dei botanicals negli integratori alimentari e sui controlli da effettuare per quanto concerne la sicurezza e la qualità degli integratori stessi contenute nell'Allegato 2 al decreto: tale Allegato riprende le prescrizioni contenute nelle Linee guida ministeriali, volte a fornire agli operatori del settore alimentare (OSA) indicazioni sulla documentazione necessaria e sui controlli da effettuare per un impiego sicuro degli ingredienti; le Linee guida ministeriali ribadiscono che possono essere impiegati, come ingredienti, le sostan-

([7]) L'allegato 1 al D.M. 10 agosto 2018, contenente le Linee Guida Ministeriali di riferimento per gli effetti fisiologici, è stato modificato con i seguenti Decreti Dirigenziali: Decreto Dirigenziale del 9 gennaio 2019 e successivo Decreto Dirigenziale del 26 luglio 2019, entrambi pubblicati sul sito internet del Ministero della Salute: www.salute.gov.it.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

ze e i preparati derivanti dalle piante e parti ammesse, che abbiano tradizionalmente maturato una storia di consumo significativo tale da comportarne la sicurezza;
- le istruzioni per la procedura di notifica per l'immissione in commercio di integratori alimentari contenenti sostanze e preparati vegetali; tale decreto erroneamente richiama la procedura presso il Ministero della Salute ai sensi dell'art. 10 del Dlgs. 21 maggio 2004, n. 169, senza tener conto della nuova procedura di notifica elettronica nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), in vigore a partire dal 2 agosto 2018 e che sostituisce la precedente procedura[8].
Infine il D.M. sopra indicato prevede il principio del mutuo riconoscimento. In base a tale principio, la commercializzazione di integratori alimentari, non conformi alle disposizioni del D.M. 10 agosto 2018, è consentita per i prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione Europea o in Turchia. Detto principio si applica anche ai prodotti legalmente fabbricati in uno Stato dell'EFTA (Associazione Europea di Libero Scambio comprendente i seguenti paesi: Svizzera, Islanda, Liechtenstein, Norvegia). Ai fini dell'applicazione del principio del mutuo riconoscimento è necessaria una documentazione da parte dello Stato esportatore che attesti che le sostanze e i preparati vegetali impiegati nell'integratore non siano "Novel foods" disciplinati dal Reg. (CE) 2015/2283 del 25 novembre 2015[9].

3.- Lo Staff Working Document Evaluation della Commissione europea

Il 20 maggio 2020 è stato pubblicato lo Staff Working Document Evaluation della Commissione Europea[10], elaborato in coerenza con gli obiettivi proposti dal Refit (Regulatory fitness and performance programme).
Si tratta di un documento di lavoro e riflessione della Commissione che analizza due aspetti lacunosi del Regolamento Health Claims n. 1924/2006[11]:
a) i profili nutrizionali, non ancora stabiliti a livello europeo;
b) le indicazioni sugli estratti o preparati vegetali attualmente contenuti nella Lista Botanicals (come sopra indicata al punto 2), ma non ancora regolamentati.
Il documento della Commissione è basato sullo studio e le evidenze raccolte da un organismo esterno: il *Food Chain Evaluation Consortium* (Fcec) e dai servizi della Commissione stessa. La finalità di questo documento è di verificare se il Regolamento Health Claims abbia fino ad ora raggiunto gli obiettivi di garantire un elevato livello di protezione della salute dei consumatori attraverso informazioni non ingannevoli sui prodotti alimentari e di facilitare la libera circolazione degli stessi nel mercato interno. L'analisi della Commissione tiene conto:
i) del problematico contesto normativo europeo sui Botanicals;
ii) delle disposizioni del Regolamento Health Claims relative all'impiego delle indicazioni nutrizionali e sulla salute dei prodotti alimentari ed in particolare sugli integratori alimentari.
Sul primo punto si rileva che l'uso degli estratti e dei preparati vegetali negli alimenti non è disciplinato da una norma quadro unionale, ma da una serie di Regolamenti, tra i quali: il Regolamento (CE) n. 178/2002[12] riguardante i principi generali

([8]) Manuale Utente OSA "Alimenti soggetti a notifica – Alimenti per gruppi specifici, alimenti addizionati di vitamine e minerali, integratori alimentari, alimenti specificamente formulati per celiaci", versione 2.2 dell'8 ottobre 2020, vedi sito Ministero della Salute: www.salute.gov.it.
([9]) Regolamento (CE) 25 maggio 2015, n. 2015/2283, del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti.
([10]) Commission Staff Working Document Evaluation of the Regulation (EC) n. 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made on plants and their preparations and of the general regulatory framework for their use in foods: SWD (2020) 96 final: Part 1/2 and Part 2/2.
([11]) Regolamento (CE) 20 dicembre 2006, n. 1924/2006, del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.
([12]) E' il notissimo Regolamento (CE) 178/2002 del 28 gennaio 2002.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

del diritto alimentare, il Regolamento (UE) n. 1169/2011[13] sulla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori, il Regolamento (CE) n. 1924/2006 concernente le indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.
La materia è disciplinata anche dalla Direttiva 2002/46/CE concernente gli integratori alimentari e dal Regolamento (CE) n. 1925/2006 sull'aggiunta di vitamine e minerali e di altre sostanze negli alimenti[14].
Per quanto riguarda l'impiego dei Botanicals nella produzione di alimenti ed integratori alimentari, tale disciplina continua ad essere soggetta alle norme in vigore nella legislazione nazionale, in base agli articoli da 30 a 36 del TFUE sulla libera circolazione delle merci.
Per quanto riguarda il secondo punto, il Regolamento sugli Health Claims prevede che l'impiego delle indicazioni nutrizionali e sulla salute sui prodotti alimentari debba essere autorizzato a seguito di una valutazione scientifica da parte dell'EFSA.
Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione afferma che gli obiettivi prefissati dal Regolamento sugli Health Claims non sono ancora stati raggiunti e la ragione principale riguarda la coesistenza di una moltitudine di normative nazionali che regolano l'impiego dei botanicals e di una disciplina applicabile a livello europeo ai soli aspetti riguardanti l'etichettatura, la pubblicità o le modalità di presentazione. Ciò comporta un impatto estremamente negativo sugli operatori del settore alimentare, con riguardo alla possibilità di commercializzare lo stesso prodotto in più stati membri.
Inoltre le disposizioni previste dal Regolamento Health Claims, sull'impiego delle indicazioni nutrizionali e sulla salute dei prodotti alimentari, come sopra richiamate, espongono i consumatori al rischio di fare affidamento su prodotti che vantano effetti benefici attraverso delle indicazioni del tutto provvisorie, non supportate da studi clinici. Di conseguenza non si è in grado di escludere con assoluta certezza che l'impiego dei Botanicals, negli integratori alimentari, sia suscettibile di dare origine ad eventi avversi. Pertanto la Commissione esorta ad un riesame del Regolamento sugli Health Claims sistematico, ben approfondito e mirato.

4.- Istruzioni e raccomandazioni del Ministero della Salute e dell'Istituto Superiore di Sanità

Nel 2019 La Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione ha redatto un Decalogo, intitolato "Decalogo per un corretto uso degli integratori alimentari"[15].
Attraverso questo documento, il Ministero della Salute fornisce dieci utili consigli ai consumatori, precisando che gli integratori non hanno finalità di cura. Sul punto riteniamo utile evidenziare il settimo consiglio indicato nel decalogo: "*Ricorda che gli integratori sono concepiti per contribuire al benessere e non per la cura di condizioni patologiche, che vanno trattate con i farmaci*".
E' bene richiamare anche il secondo consiglio, riguardante le indicazioni da riportare in etichetta: "*Gli integratori alimentari possono rivendicare in etichetta solo gli effetti benefici sulla salute preventivamente autorizzati dalla Commissione europea per i loro costituenti, dopo l'accertamento del fondamento scientifico da parte della European Food Safety Authority (EFSA)"*.
Successivamente, durante il periodo di emergenza sanitaria per Covid-19, l'Istituto Superiore di Sanità (ISS), ha redatto il Rapporto ISS COVID-19 intitolato: "Integratori alimentari o farmaci?

(13) Regolamento (UE) 25 gennaio 2011, n. 1169/2011, del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.
(14) Regolamento (CE) 20 dicembre 2006, n. 1925/2006, del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti.
(15) Decalogo pubblicato sul sito del Ministero della Salute: www.salute.gov.it.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Regolamentazione e raccomandazioni per un uso consapevole in tempo di COVID-19"[16].
Questo documento interviene sul ruolo degli integratori alimentari e dei farmaci, fornendo raccomandazioni sull'uso consapevole ed informato degli integratori rispetto alle loro funzioni, proprietà ed interazioni con i farmaci, durante l'emergenza COVID-19.
Il Rapporto ISS COVID-19 è rivolto alle seguenti categorie:
- ricercatori (medici, farmacisti, biologi);
- operatori del settore alimentare (OSA);
- sperimentatori clinici e liberi professionisti.

Si tratta di tutti i soggetti coinvolti nella ricerca, nello sviluppo e commercializzazione di prodotti a base di sostanze naturali a fini alimentari o medicinali, durante l'emergenza COVID-19.
Fornisce, inoltre, informazioni al consumatore per il corretto uso degli integratori durante tale periodo.
Riteniamo utile analizzare i seguenti aspetti:
A) gli effetti degli integratori alimentari nel contesto COVID-19;
B) gli effetti indesiderati derivanti dall'uso di integratori alimentari;
C) le raccomandazioni per l'uso consapevole degli integratori alimentari, con particolare riferimento al contesto COVID-19.

A) Gli effetti degli integratori alimentari nel contesto COVID-19
Nel Rapporto ISS COVID-19 vengono esaminati i seguenti integratori alimentari: *i)* integratori con vitamine e sali minerali; *ii)* integratori probiotici, prebiotici e simbiotici; *iii)* integratori con sostanze e preparati vegetali c.d. "Botanicals". Questi sono i tipi di integratori per i quali è stato proposto un utilizzo, seppure improprio, nella prevenzione e/o trattamento della malattia causata dal virus COVID-19.
i) Gli integratori con vitamine e sali minerali
Gli integratori con vitamine (come A, C, D, E) e sali minerali sono stati proposti per il trattamento coadiuvante del COVID-19, tenuto conto del loro effetto immuno-stimolante.
L'EFSA ha ammesso il claim "*contribuisce al normale funzionamento del sistema immune*", per le seguenti categorie di vitamine e minerali:
- rame;
- ferro;
- selenio;
- acido folico;
- Vitamina A-retinolo;
- Vitamina B12- cobalamina;
- Vitamina B6 – piridossina;
- Vitamina C – acido ascorbico;
- Vitamina D – ergocalciferolo.

Nel contesto COVID-19 è stato enfatizzato l'impiego della vitamina D, per le sue capacità "antivirali" ed anti-infiammatorie sulle malattie respiratorie", attraverso modelli sperimentali.
Tuttavia, l'utilizzo di vitamina D nei pazienti malati di coronavirus, ha causato una sindrome respiratoria acuta nei soggetti che producono un'eccessiva quantità di citochine infiammatorie. In determinati casi lo stress infiammatorio si è rivelato fatale.
Pertanto l'Istituto Superiore di Sanità, nel Rapporto in esame, raccomanda di utilizzare con cautela gli integratori con vitamina D, prestando attenzione ai casi di pazienti con uno stato di infezione da COVID-19, avanzato.
Nel complesso, anche se diversi modelli sperimentali suggeriscono che livelli fisiologici di vitamina D possano essere utili per ridurre gli effetti avversi delle infezioni virali, ad oggi non ci sono ancora solide evidenze cliniche a supporto di un potenziale impiego della vitamina D nel contesto della profilassi e terapia anti-COVID- 19.
Per quanto concerne i seguenti minerali: zinco, selenio, rame e magnesio, al momento non sono ancora disponibili evidenze specifiche attraverso sperimentazioni cliniche che possano giustificarne l'impiego nella prevenzione e trattamento della

([16]) Rapporto ISS COVID- 19, n. 51/2020 versione del 31/5/2020, Gruppo di lavoro ISS Farmaci COVID-19, pubblicato sul sito dell'Istituto Superiore di Sanità: www.iss.it.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

malattia da COVID-19 o di ridurre il rischio di contrarre l'infezione da SARS-COV2.

ii) Gli integratori probiotici, prebiotici e simbiotici

Gli integratori probiotici contengono microorganismi vivi e attivi che raggiungono l'intestino ed esercitano un'azione di equilibrio sulla microflora intestinale;

gli integratori prebiotici contengono sostanze che assunte in quantità adeguata, favoriscono selettivamente la crescita di uno o più ceppi batterici già presenti nel tratto intestinale e conferiscono un beneficio all'organismo;

gli integratori simbiotici contengono sia probiotici che prebiotici e svolgono la funzione di supportare l'equilibrio fisiologico dell'organismo.

Il Ministero della Salute, nelle *Linee Guida su probiotici e prebiotici*, riconosce la possibilità di indicare sull'etichetta il seguente claim: "*Favorisce l'equilibrio della flora intestinale*"[17].

Nel caso specifico di malattia da COVID-19 i probiotici sono stati utilizzati per intervenire sui soggetti esposti a rischio di mortalità da COVID-19, come i pazienti diabetici, poiché questi microorganismi, contenuti nei probiotici, svolgono un effetto benefico sullo stato nutrizionale e sulla microflora intestinale.

Le prime sperimentazioni su un gruppo di pazienti cinesi, affetto da COVID-19, che mostrava disbiosi della flora intestinale, con diminuzione dei generi Lactobacillus e Bifidobacterium, sui quali è stato attuato un intervento di supplementazione, con probiotici e prebiotici, per bilanciare il microbiota intestinale, hanno portato a risultati soddisfacenti, che però necessitano di conferma attraverso studi clinici.

iii) Gli integratori con sostanze e preparati vegetali c.d. "Botanicals"

Per il trattamento del COVID-19 sono stati proposti alcuni integratori alimentari a base di botanicals (sia in mono composizione sia in preparazioni combinate), come ad esempio alcuni estratti a base di piante utilizzate, soprattutto nella medicina cinese: Lonicera japonica, Astragalus membranaceus, Glycyrrhiza uralensis, Atractylodes macrocephala, Scutellaria baicalensis, Angelica sinensis, Panax quinquefolius. Sono stati inoltre valutati gli estratti da: Echinacea, Citrus x Bergamia, semi di pompelmo.

Il Ministero della Salute, nelle proprie *Linee Guida di riferimento per gli effetti fisiologici* (vedi nota 7), ha riconosciuto la possibilità di rivendicare in etichetta l'indicazione: "aumentano le naturali difese dell'organismo" a circa 70 botanicals ammessi in Italia come ingredienti negli integratori alimentari. Qui di seguito si richiamano le specie più note tra i botanicals: l'Echinacea, l'Astragalo, l'Agave e il Sambuco, per le quali è possibile utililizzare il claim : "aumentano le naturali difese dell'organismo".

Per il trattamento del COVID-19, sono stati proposti anche botanicals a base di estratti di piante non ammessi nella lista di cui all'Allegato 1 al D.M. 10 agosto 2018 (vedi paragrafo 2, lettera B), perché rappresentano un rischio di tossicità cumulativa, da valutare nell'ambito delle prove di sicurezza richieste dal Regolamento UE 2015/2283 sui novel foods[18].

Tra i Botanicals proposti, citiamo i seguenti: Artemisia annua, Chanadong rhizoma e radix, Platicodinis radix.

Sul punto l'Istituto Superiore di Sanità rileva che allo stato della ricerca scientifica non vi siano ancora evidenze sperimentali positive che giustifichino la funzione specifica di prevenzione immunitaria svolta dagli integratori alimentari, a base di tali botanicals, contro il COVID-19.

B) Gli effetti indesiderati derivanti dall'uso degli integratori alimentari

Gli integratori alimentari vengono spesso assunti in presenza di trattamenti farmacologici già in atto, senza che il medico curante ne sia a cono-

([17]) Linee Guida su probiotici e prebiotici, Ministero della Salute -Direzione Generale per l'Igiene e la Sicurezza degli Alimenti e la Nutrizione – Ufficio 4, revisione marzo 2018, pubblicate sul sito del Ministero della Salute: www.salute.gov.it.

([18]) V. *supra* nota 9.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

scenza. Ciò può comportare, per il consumatore, il rischio che si verifichino effetti indesiderati.
Ne segue l'esigenza di effettuare un attento monitoraggio degli effetti indesiderati sia attraverso sistemi di controllo sulla sicurezza dei farmaci (farmacovigilanza), che attraverso controlli analitici sulla sicurezza degli integratori.
La *Farmacovigilanza* è l'insieme delle attività finalizzate a raccogliere continuamente tutti i dati e le informazioni disponibili sull'uso dei farmaci. Questi dati possono essere ricavati da fonti diverse, come ad esempio: le segnalazioni di sospette reazioni avverse, gli studi clinici e la letteratura scientifica e contribuiscono alla tutela della salute pubblica. Il sistema di Farmacovigilanza è finalizzato all'identificazione e prevenzione degli effetti avversi correlati all'uso di medicinali ed assicura nel tempo che i benefici siano superiori ai rischi. I dati raccolti sono registrati nel portale Rete Nazionale di Farmacovigilanza gestita dall'AIFA, Agenzia Italiana del Farmaco, organo che coordina a livello nazionale il sistema di Farmacovigilanza[19].
E' stato, inoltre, predisposto un sistema di fitosorveglianza, che si basa sulla raccolta e valutazione di segnalazioni spontanee di sospette reazioni avverse, insorte dopo l'assunzione/somministrazione di integratori alimentari a base di estratti vegetali, per contribuire alla conoscenza dei potenziali rischi per la salute del consumatore, associati all'uso di integratori alimentari. Le attività di tale sistema sono coordinate dall'Istituto Superiore di Sanità.
Le sospette reazioni avverse a integratori alimentari possono, anche, essere segnalate on-line attraverso il sistema VigiErbe attivo dal 2018[20] .
Infine, l'ISS richiama le perplessità scientifiche evidenziate dall'Agenzia francese per la Sicurezza Alimentare (ANSES)[21]. Per il trattamento del COVID-19, l'ANSES, sconsiglia di utilizzare integratori che contengono le sostanze vegetali con i seguenti principi attivi:
- il Salice, la Betulla, il Pioppo per la presenza di acido salicilico;
- l'Arpagofito, la Curcuma, per la presenza di altri principi attivi antinfiammatori;
- gli estratti di Boswellia e Commiphora come l'incenso e la mirra.
Gli esperti dell'Anses ritengono che le specie vegetali sopra indicate siano potenzialmente dotate di un'azione che può interferire con il sistema immunitario e raccomandano a chi ne consuma a scopo preventivo, di interrompere immediatamente l'assunzione alla comparsa dei primi sintomi sospetti di COVID-19 e di rivolgersi al proprio medico curante, per verificare se proseguire o meno l'assunzione.

C) Le raccomandazioni per l'uso consapevole degli integratori alimentari con particolare riferimento al contesto COVID-19[22]
Alla luce di quanto fino ad ora esaminato, l'Istituto Superiore di Sanità ha elaborato le seguenti raccomandazioni:
i) l'impiego degli integratori alimentari, per essere sicuro ed utile sul piano fisiologico, deve avvenire in modo consapevole ed informato rispetto alle loro funzioni e proprietà;
ii) l'uso degli integratori alimentari a scopo preventivo e terapeutico per qualsiasi patologia è da considerarsi improprio e pericoloso per la salute;
iii) nell'ambito dell'emergenza sanitaria per COVID-19, a fronte della mancanza di terapie disponibili o profilassi della malattia, le numerose proposte di utilizzo degli integratori alimentari hanno creato una forte aspettativa da parte della popolazione. Tale aspettativa, però, non presenta riscontri oggettivi sia in merito all'efficacia (che

(19) AIFA – Agenzia Italiana del Farmaco, v. www.aifa.gov.it.
(20) Sistema VigiErbe collegato al sito www.vigierbe.it.
(21) Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environment et du travail - Agenzia francese per la sicurezza alimentare, l'ambiente, la salute e la sicurezza sul lavoro, istituita il 1 luglio 2010.
(22) Vedi nota 16.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

necessita di essere approfondita attraverso sperimentazioni cliniche), che alla sicurezza d'uso.
Occorre osservare le seguenti regole di comportamento per un uso consapevole degli integratori:
1) gli integratori non devono mai essere intesi come sostituti di una dieta varia ed equilibrata né di uno stile di vita sano;
2) prima della loro assunzione si consiglia di consultare preventivamente il medico se:
- non si è in buona salute o se si è in trattamento con farmaci, per evitare controindicazioni o la possibilità di interazioni;
- si pensa di utilizzare più integratori contemporaneamente.
- l'impiego riguarda fasce di consumatori vulnerabili come: anziani, bambini, donne durante la gravidanza e l'allattamento.
3) gli integratori non devono essere assunti per periodi prolungati né in dosi superiori a quelle consigliate in etichetta;
4) diffidare da integratori reperibili al di fuori dei comuni canali commerciali, quali ad esempio la rete internet e propagandati per proprietà ed effetti "miracolosi" sulla salute;
5) ricordarsi che gli integratori sono concepiti per contribuire al benessere e non per la cura o la prevenzione di condizioni patologiche, che vanno trattate con i farmaci;
6) in caso di effetti indesiderati o inattesi sospendere l'assunzione, informare il medico o il farmacista e segnalare l'evento dannoso tramite VigiErbe.

5.- Le ombre

L'Istituto Superiore di Sanità, nel Rapporto ISS COVID[23], raccomanda ai consumatori di prestare molta attenzione agli integratori alimentari acquistati su piattaforme e-commerce, in quanto non sempre derivano da una filiera produttiva e/o distributiva ben controllata, come invece accade per i prodotti regolarmente immessi in commercio tramite i normali canali distributivi quali: farmacie, parafarmacie, GDO, erboristerie.
Tali prodotti, infatti, possono, anche provenire da stati esteri che non rispettano il regime del mutuo riconoscimento, dove non vengono eseguiti adeguati controlli sulla safety e sulla security degli integratori (vedi paragrafo 2).
L'Istituto Superiore di Sanità invita i consumatori a prestare maggiore attenzione in una situazione di emergenza come quella in atto, dove l'e-commerce ha sostituito ampiamente i normali canali commerciali di vendita al consumatore.
Durante la "prima ondata" di emergenza COVID-19, il Ministero della Salute, il 24 aprile 2020, ha pubblicato sul proprio sito le indicazioni per il consumatore, al fine di avvisare i consumatori sulla pubblicità ingannevole degli integratori alimentari, venduti sul web.
In particolare, il Ministero della Salute evidenzia che i claims riportati sulle etichette degli integratori alimentari devono essere ricompresi tra quelli ammessi in base ad una valutazione scientifica dell'EFSA. Ad oggi non risultano autorizzati claims di integratori che possano ridurre il rischio di contrarre il COVID-19. Quindi, qualsiasi effetto vantato in tal senso non corrisponde a verità, perché privo di ogni riscontro scientifico.

6.- L'attività dell'ICQRF

Durante il primo periodo di emergenza COVID - 19, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ha pubblicato due Rapporti relativi all'attività svolta dal Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) intitolati:
- "Emergenza Covid-19 – Tre mesi di controlli nella filiera agroalimentare - Report attività ICQRF Periodo 1 febbraio 30 aprile 2020"[24];

([23]) cit. *supra* nota 16.
([24]) v. il sito del MIPAAF: www.politicheagricole.it.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

- "Emergenza Covid-19 - Sei mesi di controlli nella filiera agroalimentare – Report attività ICQRF febbraio – luglio 2020" (vedi nota 22).

Emergenza covid-19 – Tre mesi di controlli nella filiera agroalimentare - Report attività ICQRF Periodo 1 febbraio 30 aprile 2020

Durante i primi tre mesi di emergenza Covid-19, i ventinove uffici e i sei laboratori dell'ICQRF hanno svolto 21.172 controlli antifrode sulla filiera agroalimentare, di cui 2.543 ispezioni direttamente presso gli stabilimenti di produzione.

Dalla tabella, che sintetizziamo per semplicità, risulta che l'ICQRF abbia effettuato 1.048 controlli in altri settori, categoria che comprende anche gli integratori alimentari.

Sin dal 2015 l'ICQRF ha siglato un Memorandum of Understanding (MoU) con i siti internet Alibaba e EBay ed ha realizzato una cooperazione operativa con Amazon. Attraverso questa rete cooperativa l'ICQRF è riuscito a mantenere un capillare controllo delle vendite on-line, anche durante la "prima ondata" di emergenza sanitaria.

Durante il primo periodo di pandemia, la collaborazione con eBay ha permesso all'ICQRF di rimuovere, dal sito di eBay, molti messaggi pubblicitari che esaltavano presunti effetti positivi sul sistema immunitario contro il COVID 19. Si trattava di integratori alimentari pubblicizzati in modo ingannevole come "antivirus" e "immunity virus", prodotti da società americane e britanniche e venduti in Europa e in Italia.

Controlli ICQRF per settore produttivo

Settori produttivi	Controlli (n.)	controlli (%)	controlli analitici (n.)	controlli ispettivi (n.)
Vitivinicolo	8.260	39	827	7,433
Oli e grassi	3.549	16,8	418	3131
Lattiero caseario	2.063	9,7	293	1770
Ortofrutta	1.108	5,2	132	976
Carni	845	4	0	845
Cereali e derivati	1.107	5,2	207	900
Uova	132	0,6	0	132
Conserve vegetali	786	3,7	150	636
Miele	528	2,5	79	449
Sostanze zuccherine 109		0,5	1	108
Bevande spiritose	447	2,1	59	338
Mangimi	555	2,6	234	321
Fertilizzanti	377	1,8	146	231
Sementi	200	0,9	34	166
Prodotti fitosanitari 58		0,3	12	46
Altri settori	1.048	4,9	113	935
totale	**21.172**	**100**	**2705**	**18.467**

L'attività di controllo ha riguardato in maniera considerevole il canale e-commerce, visto l'incremento delle vendite on-line, causato dal lockdown.

In particolare, nel trimestre febbraio-aprile 2020, l'ICQRF ha effettuato 445 interventi per la rimozione di inserzioni irregolari di prodotti agroalimentari sulle piattaforme digitali di: Alibaba,

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Amazon e eBay, con il 100 % di successi. Tra gli interventi operati dall'ICQRF, 61 riguardano la categoria altri prodotti, nella quale rientrano anche gli integratori alimentari.
L'ICQRF ha, inoltre, partecipato al piano europeo di controllo sulle vendite e sulla pubblicità "on-line" di prodotti alimentari e integratori, con riferimenti in etichetta al COVID-19. Per contrastare l'offerta sul web di integratori alimentari che vantassero funzioni preventive, se non addirittura curative, nei confronti del COVID-19, senza alcun riconoscimento scientifico, l'ICQRF ha effettuato 35 interventi sul web, segnalando alla Commissione Europea altrettanti prodotti illeciti, tra i quali integratori alimentari provenienti da vari paesi: dall'Italia, 10; dalla Germania, 2; dall'USA, 2, dall'UK, 1 e dall'Asia, 1.
Per quanto riguarda il profilo sanzionatorio, nel periodo febbraio-aprile 2020, in continuità con le attività di controllo svolte nel periodo pre-Covid-19, sono state comminate 948 sanzioni amministrative e depositate 49 notizie di reato all'Autorità Giudiziaria ed eseguiti 57 sequestri per un valore di oltre 3 milioni di euro.
In particolare l'Ufficio Vico II dell'Amministrazione Centrale dell'ICQRF, che ha competenza trasversale su tutto il territorio nazionale, ha emesso, per quanto riguarda le violazioni alle norme sull'etichettatura, ben 32 ingiunzioni per un importo totale di sanzioni emesse di € 55.249,90, rilevando che il maggior numero di sanzioni a livello territoriale, oltre il 47% del totale, riguardava le regioni del centro Italia: Toscana, Umbria, Lazio e Abruzzo.

Emergenza Covid-19- Sei mesi di controlli nella filiera agroalimentare – Report attività ICQRF febbraio – luglio 2020
Nel semestre da febbraio a luglio 2020 l'ICQRF ha svolto 40.795 controlli antifrode sulla filiera agroalimentare, di cui 6.408 ispezioni direttamente presso gli stabilimenti di produzione.
Durante questo periodo l'ICQRF ha operato 710 interventi per la rimozione, sui siti web Alibaba, Amazon e Ebay, di inserzioni pubblicitarie ingannevoli di prodotti agroalimantari, con il 100 % di successo.
Tra gli interventi eseguiti dall'ICQRF, 146 riguardavano la categoria "altri prodotti"; nella quale rientrano anche gli integratori alimentari.
Nell'ambito del piano europeo di controllo sulle vendite e sulla pubblicità "on-line" di prodotti alimentari, durante il semestre di pandemia, l'ICQRF ha segnalato alla Commissione UE 200 Prodotti/messaggi illeciti, tra i quali 124 casi riguardavano integratori alimentari provenienti da vari paesi: dall'Italia, 43; dagli USA, 6; dall' Austria, 5; dall' UK, 5; dalla Francia, 3; dalla Germania, 2; dalla Slovacchia, 1; dal Belgio, 1; dalla Germania e dall'Italia, 1; dalla Repubblica di San Marino, 1; dalla Repubblica Ceca, 1, da altri paesi, 52,la cui provenienza non è stata individuata.

7.- L'AGCM

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), con provvedimento PS 11722 n. 28178, pubblicato sul Bollettino n. 12 del 23 marzo 2020[25], è intervenuta nei confronti della società Carlita Shop s.r.l, per la pubblicità e vendita on-line di vari prodotti reclamizzati con funzione antivirale e di contrasto al Covid-19.
Dalle informazioni acquisite d'ufficio in data 18 e 19 marzo 2020 e dalle segnalazioni di diverse consumatrici, pervenute il 7 marzo 2020, è emerso che, taluni comportamenti dell'Amministratore Unico della società Carlita Shop srl, avrebbero potuto integrare pratiche commerciali scorrette in violazione del Codice del Consumo.
La società Carlita Shop, infatti, ha diffuso via web[26], comunicazioni pubblicitarie che invitavano all'acquisto dei prodotti, quali:

([25]) V. www.agcm.it.
([26]) Vedi sito: https://carlitashop.com e l'hashtag # coronavirus.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Olio Essenziale di Manuka Antivirale Purificante Antibatterico Optima Naturalis;
Integratore Antivirale Manuka Defense Plus Optima Naturals;
Olio di sesamo Alkemilla;
Detergente intimo al Tea Tree Alkemilla;
prodotti con proprietà antivirali, antibatteriche, antisettiche, nonché di rafforzamento del sistema immunitario di protezione delle vie respiratorie grazie ai principi attivi che manifestano capacità antimicrobica, specie nei confronti di alcune patologie e microorganismi in grado di scatenare infiammazioni nelle vie respiratorie e nei polmoni.
La società Carlita Shop, aveva utilizzato il profilo Instagram carlitashop_online ed il profilo Instagram "dell'influencer Carlitadolce" alias l'Amministratore Unico della società Carlita Shop srl, per propagandare i prodotti sopra indicati.
L'AGCM, nell'adunanza del 22 marzo 2020, ha avviato il procedimento istruttorio PS/11722, ai sensi dell'art. 27, comma 3 del Codice del Consumo, nonché ai sensi dell'art. 6 del Regolamento adottato dall'Autorità con delibera dell'1 aprile 2015, n. 25411[27], al fine di verificare l'esistenza di pratiche commerciali scorrette in violazione degli artt. 20[28], 21, comma 1 lett. b)[29], 23 lett. s)[30], 25 lett. c)[31], del Codice del Consumo.
Secondo l'AGCM i comportamenti oggetto di contestazione apparivano contrari alla diligenza professionale ed idonei ad indurre il consumatore medio all'assunzione di decisioni di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso, sulla base di un'ingannevole rappresentazione della proprietà di alcuni prodotti, che sfruttava la situazione di allarme sanitario esistente e la conseguente alterazione della capacità di valutazione del consumatore.
Le affermazioni diffuse attraverso instagram ed il sito web "carlita shop" sulle capacità "antivirali" di prevenzione di infezioni respiratorie e del contagio del COVID-19 possedute dall'integratore, parevano suscettibili di fuorviare il consumatore, inducendolo a credere che tale prodotto, contrariamente al vero, potesse svolgere un'azione preventiva contro il COVID-19.
Inoltre, l'ingannevolezza di queste affermazioni era piuttosto insidiosa, in quanto esplicitamente collegata al momento di emergenza sanitaria legata al COVID-19.
Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'AGCM ha ritenuto che le condotte contestate a Carlita Shop, siano state commesse in violazione degli artt. 20, 21 comma 1, lett. b), 23 lett. s), 25 lett. c), del Codice del Consumo.
Quanto al *fumus boni iuris*, secondo l'AGCM la società aveva adottato modalità di vendita dell'integratore alimentare che apparivano ingannevoli e aggressive nei confronti dei consumatori, tali da influire sulla loro capacità decisionale così da indurli all'acquisto, tenuto conto dell'attuale emergenza sanitaria.
Sotto il profilo del *periculum in mora*, sia il sito internet "carlita shop" che la pagina Instagram erano attive e presentavano un elevato grado di offensività, in quanto dirette ad ingannare i consumatori sugli effetti di prevenzione e cura dei prodotti pubblicizzati.
Pertanto, l'AGCM ha ritenuto sussistenti le esigenze di estrema gravità e urgenza tali da comportare l'adozione di un provvedimento cautelare

([27]) Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie", adottato dall'Autorità con delibera del 1 aprile 2015, n. 25411.
([28]) Art. 20 Codice del consumo- Dlgs. 6/9/2005, n. 206, "Divieto delle pratiche commerciali scorrette".
([29]) Art. 21, comma 1 Dlgs. 6/9/2005, n. 206: "Azioni ingannevoli"- definizione di pratica commerciale ingannevole. Nel caso di specie il procedimento istruttorio avviato dall'AGCM riguardava il comma 1 lett. b) pratica commerciale ingannevole per le caratteristiche principali del prodotto.
([30]) Art. 23, lett. s) Dlgs. 6/9/2005, n. 206: "Pratiche commerciali considerate in ogni caso ingannevoli, perché affermano, contrariamente al vero, che un prodotto ha la capacità di curare malattie……
([31]) Art. 25, lett. c) Dlgs. 6/9/2005, n. 206: "Ricorso a molestie coercizione o indebito condizionamento": pratica commerciale che comporta, nel caso di specie, coercizione o indebito condizionamento per lo sfruttamento da parte del professionista di qualsivoglia evento tragico o circostanza specifica di gravità tale da alterare le capacità di valutazione del consumatore, al fine di influenzarne la decisione relativa al prodotto.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

ai sensi del combinato disposto dell'art. 27, comma 3 del Codice del Consumo dell'art. 8 del Regolamento, al fine di interrompere la diffusione della pratica commerciale scorretta estremamente grave, in considerazione dei seguenti elementi:

1) "attualità delle condotte contestate;

2) coinvolgimento della generalità dei consumatori in ragione della esponenziale diffusione del COVID-19;

3) sfruttamento della tragica pandemia in atto per orientare i consumatori all'acquisto".

Alla luce di quanto sopra, l'AGCM ha emesso nei confronti della società, il seguente provvedimento che prevedeva:

1) ai sensi del combinato disposto dell'art. 27, comma 3 del Codice del Consumo e dell'art. 8, comma 3 del Regolamento, l'eliminazione di ogni riferimento all'efficacia preventiva contro il COVID-19 dell'integratore e di altri prodotti pubblicizzati o commercializzati attraverso il nome a dominio https://carlitashop.com e la pagina *Instagram carlitashop_online*, dalla data di comunicazione del presente provvedimento;

2) la presentazione, entro tre giorni dalla comunicazione del presente provvedimento, di una relazione contenente le iniziative assunte in ottemperanza alle disposizioni del punto 1);

3) la possibilità di presentare memorie scritte e documenti entro sette giorni dalla notifica del provvedimento.

L'AGCM ha intimato alla parte interessata che, in caso d'inottemperanza al provvedimento, avrebbe applicato la sanzione amministrativa pecuniaria da € 10.000 ad € 5.000.000, oltre alla facoltà dell'Autorità stessa di poter sospendere l'attività d'impresa per un periodo non superiore a trenta giorni, nei casi di reiterata inottemperanza.

Contro tale provvedimento, è ammesso ricorso al TAR del Lazio[32] entro sessanta giorni dalla data di comunicazione del provvedimento stesso.

Successivamente, con Provvedimento n. 28216[33], nell'ambito della procedura PS 11722 contro Carlita Shop - Integratori Antivirali, la società Carlita Shop ha prodotto una memoria, con la quale ha descritto le misure adottate per ottemperare integralmente al provvedimento cautelare dell'AGCM del 22/3/2020 (moral suasion), eliminando ogni riferimento alle proprietà antivirali, antibatteriche, antisettiche, battericide e di aumento delle difese del sistema immunitario.

L'AGCM, nell'adunanza dell'8 aprile 2020, ha deliberato che le misure adottate dalla società Carlita Shop S.r.l. soddisfano quanto richiesto dall'Autorità con il provvedimento cautelare del 22/3/2020, ai fini della rimozione del *periculum in mora*.

8.- Luci: le esperienze dei medici e dei produttori

Desideriamo concludere il nostro intervento, dando un messaggio di speranza. Riferiamo sulle "luci", cioè le esperienze positive maturate "sul campo".

Abbiamo intervistato medici e biologi che prescrivono abitualmente anche integratori alimentari in abbinamento a farmaci e alcuni produttori che producono proprio questi integratori.

A) L'esperienza di medici e biologi

Medici e biologi di nostra conoscenza, nell'ambito della loro attività di assistenza a pazienti affetti da COVID-19 e pazienti a rischio, consigliano di rafforzare il sistema immunitario di ciascun individuo.

I professionisti, nei casi in cui rilevino che l'alimentazione non sia sufficiente a proteggere il fisico e accertino carenze che impediscano di rafforzare il sistema immunitario, prescrivono gli integratori alimentari al fine di integrare la dieta del paziente, contribuendo in tal modo al naturale rafforzamento delle difese immunitarie, e consigliano di:

([32]) Ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. b) del Dlgs. 2/7/2010, n. 104, Codice del processo amministrativo.
([33]) Provvedimento n. 28216 pubblicato sul Bollettino n. 17/2020 dell'8 aprile 2020, sul sito www. agcm.it.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

1) curare l'alimentazione, assumendo alimenti antiossidanti e riducendo il più possibile cibo che possa causare delle infiammazioni, come la carne rossa;
2) praticare sport durante la giornata in base alle proprie risorse, senza esagerare, in quanto eccessivo sport può provocare stress ossidativo che, a volte può comportare, acidosi gastrica;
3) prestare attenzione al riposo, dormendo 7-8 ore per notte, onde evitare una tensione emotiva che purtroppo influisce negativamente sulle difese immunitarie.
Questi professionisti ci hanno illustrato quello che intendono per *salutogenesi* a favore del paziente.
La *salutogenesi* è la combinazione di due principi: incentrare il processo di cura, con il principio di creare salute, osservando le prescrizioni sopra indicate ovvero un'alimentazione sana, il movimento in base alle proprie risorse e il riposo. La salutogenesi, secondo il medico e il biologo intervistati, contribuisce a creare una naturale barriera contro gli agenti virali esterni in generale.
Durante la prima "ondata" di emergenza per COVID-19, i nostri esperti intervistati hanno prescritto ai loro pazienti integratori alimentari a base di vitamina C e D, con dosaggi molto elevati. In particolare la vitamina D che sostiene il sistema immunitario.
Sono risultati utili anche integratori a base di estratti vegetali come: echinacea, ribes nigrum, rosa canina, astragalo, uncaria tormentosa e da ultimo la quercitina (estratto vegetale dal mirtillo selvatico), i cui effetti benefici sul sistema immunitario sono stati riconosciuti nelle Linee guida del Ministero della Salute relative ai botanicals.
Gli intervistati hanno anche prescritto integratori a base di:
- propoli, per le note proprietà antibatteriche;
- probiotici, per proteggere la mucosa intestinale, considerato che il COVID aggredisce anche l'apparato gastrico;
- lattoferrina, sostanza che contribuisce a combattere l'azione virale formando una barriera naturale della mucosa intestinale e ripristinando i livelli di ferro.
Tra i pazienti in cura, durante il primo periodo di pandemia, si sono rivolti ai nostri esperti soprattutto soggetti appartenenti alla fascia di età dai 50 agli 80 anni. In particolare ai soggetti più a rischio, ovvero pazienti con problemi di obesità o con problemi respiratori, è stata prescritta l'assunzione di integratori alimentari come quelli sopra indicati, con un elevato dosaggio.
Durante il primo periodo di emergenza COVID, la maggior parte dei pazienti ai quali sono stati prescritti integratori alimentari, ha riscontrato effetti benefici, soprattutto sul rafforzamento delle difese immunitarie.

B) L'esperienza dei produttori
Abbiamo, poi, intervistato la responsabile di marketing e vendite dell'azienda produttrice degli integratori prescritti dai professionisti sopra indicati.
La responsabile di marketing e vendite ci ha riferito che nel primo semestre di emergenza sanitaria si è registrato un picco notevole delle vendite dei seguenti integratori alimentari:
i) integratori con azione immunostimolante per prevenire e curare malanni di stagione;
ii) integratori a base di vitamina C;
iii) integratori a base di vitamina D;
iv) integratori a base di propoli;
v) integratori con funzione calmante a base di: camomilla, melissa, valeriana, griffonia e qualche integratore a base di serotonina.
Il "terrore COVID" ha comportato un'impennata di vendite di tali prodotti non solo tramite canale e-commerce, come Amazon, ma anche nel canale tradizionale soprattutto nel periodo marzo-aprile. Mentre nei mesi di maggio e giugno si è verificato un calo di vendite sia sull'e-commerce che nel canale tradizionale.
Dai vari social network, come Facebook, risulta che il "boom" di acquisti di integratori alimentari come quelli sopra indicati, provenga da consumatori appartenenti alla fascia di età ricompresa tra i 35 e i 55 anni.
Da un'indagine effettuata dall'azienda produttrice presso le farmacie e alcuni medici risulta, che durante il primo semestre di pandemia, siano stati particolarmente efficaci gli integratori immunosti-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

molanti.
Allo stato non possiamo trarre delle conclusioni sull'uso benefico o meno degli integratori alimentari contro il COVID-19. Sarebbe utile continuare con un'indagine "work in progress" che preveda l'intervento a livello europeo dell'EFSA e nazionale dell'ISS, volta a raccogliere dati scientifici e clinici che possano costituire nel tempo degli affidabili protocolli per affrontare questa terribile pandemia e contestualmente l'ICQRF continuasse la sua capillare attività di controllo sugli integratori alimentari nel territorio.

ABSTRACT

Gli integratori alimentari sono definiti dal legislatore come prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta e costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive anche con effetto fisiologico, ma non terapeutico.
E' evidente che nell'emergenza COVID-19 il consumatore abbia cercato anche in questi prodotti un "aiuto".
Il Ministero della Salute e l'Istituto Superiore di Sanità con il Rapporto ISS COVID-19 hanno voluto fornire un utile decalogo nell'emergenza COVID-19 a ricercatori (medici, farmacisti, biologi), operatori del settore alimentare (OSA), sperimentatori clinici e liberi professionisti coinvolti nella ricerca, nello sviluppo e commercializzazione di prodotti a base di sostanze naturali a fini alimentari o medicinali. Il Rapporto, inoltre, fornisce informazioni al consumatore per il corretto uso degli integratori durante tale periodo.
Purtroppo alcuni produttori e distributori di integratori hanno approfittato dell'emergenza per "catturare" il consumatore con promesse ingannevoli. In tale ambito la relazione tiene conto dell'attività di controllo da parte degli enti preposti: ICQRF (Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti Agro-Alimentari) AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) e Ministero della Salute, per "punire" tali comportamenti illeciti.
Ci sono anche "buone notizie" sull'uso corretto degli integratori come "aiuto" per l'organismo ad aumentare le difese naturali contro il virus COVID-19. In tal senso la relazione riferisce di esperienze positive nell'ambito dei medici prescrittori di integratori e dei produttori.

Food Supplements are legally defined as foodstuffs intended to integrate the common diet and constitute a concentrated source of nutrients with physiological effect, but not therapeutic.
During the COVID-19 emergency, the consumer looked for an "help" in food supplements.
In the context of the COVID-19 emergency, the Health Ministry together with the Superior Institute of Health drafted the ISS COVID-19 Report, in order to provide a useful rulebook for scientists (doctors, chemists, biologists), food business operators, clinical investigators and professionals involved in research, development and marketing of products based on natural substances for food or medical scope. This Report, also, provides instructions to the consumer in order to properly use food supplements during this pandemic period.
Unfortunately, some producers and distributors of food supplements have taken advantage by the COVID-19 emergency in order to "catch" the attention of the consumer with misleading advertising.
In this context, our report takes into account the checking and controlling activity by the following official supervisory Bodies: ICQRF (Inspectorate for Fraud Repression and Quality Protection of Agri-Food Products) and the Anti-trust Authority (AGCM) and the Health Ministry in order to punish such unlawful conducts.
There are "good news" too, concerning the proper use of the food supplements as an "help" for the human body in order to improve the natural defences against the COVID-19 virus. In this regard we report about positive practices on food supplements by doctors that suggest the consumption of food supplements and producers.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da Covid-19

Marianita Gioia

1. - Il quadro dell'indagine

Ripensando alla lunga primavera del 2020 la mente rievoca le immagini delle interminabili file all'ingresso dei supermercati di persone che cercavano di accaparrarsi scorte di cibo ma anche degli scaffali vuoti durante i primissimi giorni dell'emergenza. Sicuramente ricordi meno tristi e cruenti di quelli legati agli aspetti sanitari e medici ma tutti accomunati dall'essere il simbolo di una sfida che nessuno, neanche lontanamente, poteva immaginare di affrontare e della quale ancora non conosciamo, purtroppo, la durata e l'evoluzione.

Il *lockdown* generalizzato dei mesi da marzo a maggio 2020 ha inciso in modo radicale sulle nostre scelte e sui nostri comportamenti cambiando anche, inevitabilmente, le nostre abitudini alimentari. La tendenza a consumare i pasti fuori casa, il *boom* del *fast food*, la diffusione delle monoporzioni, il cibo pronto, erano le abitudini alimentari più diffuse negli ultimi decenni e che il *Covid-19* ha completamente o in parte stravolto. Le misure di distanziamento, affiancate dalla diminuzione del potere di spesa, hanno reso le attività di ristorazione e consumo collettivo meno accessibili. La paura di esporsi al contagio assieme ai periodi di *lockdown* ad intermittenza, allo *smartwork* e al maggiore tempo a disposizione hanno consolidato la tendenza a preparare i pasti in casa, riducendo il consumo di cibi pronti e portando le persone ad organizzare settimanalmente la spesa per evitare gli sprechi.

L'emergenza sanitaria da *Covid-19*, tra i suoi numerosi effetti, ha fatto riemergere la strategicità del settore agroalimentare, ha dimostrato la resilienza e la capacità di adattamento di molte filiere nazionali e anche, purtroppo, le vulnerabilità del settore. Ma la pandemia ha, altresì, accelerato il processo europeo volto ad orientare le produzioni alimentari e il consumo verso modelli e prodotti più sostenibili e salutari.

Tali cambiamenti, infatti, hanno inciso inevitabilmente anche sulle scelte legislative operate dalle istituzioni europee che, proprio alla luce di tale nuovo scenario, hanno colto l'occasione, almeno su carta, per riaffermare gli obiettivi già fissati nella Agenda 2030[1], nel *Green Deal* europeo[2], in parte nelle programmazioni della Pac e in altri documenti ufficiali[3] concernenti direttamente e indirettamente lo sviluppo sostenibile. Consentire un accesso al cibo continuativo e duraturo per la popolazione europea; orientare la scelta dei consumatori verso alimenti più salutari e prodotti nel rispetto dell'ambiente; ridurre lo spreco alimentare; sostenere una riconversione delle imprese agroalimentari verso tecniche di produzione e distribuzione più *green* e digitali sono, per le istituzioni europee, le principali finalità da perseguire nei prossimi periodi di programmazione.

L'importanza di un sistema agroalimentare solido e resiliente, che funzioni in qualsiasi circostanza e che sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili, è stata, quindi, pienamente compresa anche in Europa, come risulta anche dalla

(1) Relazione svolta durante il Convegno annuale dell'AIDA dal titolo *Emergenza Covid e novità disciplinari nel settore agroalimentare, a livello internazionale, unionale e domestico*, tenutosi a Roma dal 27 al 28 novembre 2020, con l'aggiunta di note essenziali.

() Documento adottato durante l'Assemblea Generale ONU del 25 settembre del 2015 (A/RES/70/1 - Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile), link: https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf .

(2) Il Green Deal europeo [Bruxelles, 11 dicembre 2019 COM(2019) 640 final].

(3) Ci si riferisce in particolare alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Dal produttore al consumatore per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente [Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 381 final].

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

comunicazione del maggio 2020 sulla strategia dal produttore al consumatore. È necessario dunque ripensare le regole giuridiche e gli schemi produttivi in chiave di sostenibilità, riduzione degli sprechi, riutilizzo delle risorse. Quello che stiamo vivendo costituisce, o dovrebbe costituire, un momento di riflessione generale per ricalibrare le scelte e le misure di azione per il raggiungimento degli obiettivi elencati, per evitare che tale processo, già compromesso, non subisca un'ulteriore fatale battuta d'arresto.

Quella fornitaci dal *Covid-19* potrebbe essere un'opportunità per migliorare gli stili di vita, la salute e l'ambiente. La scelta di regimi alimentari sani e sostenibili andrà a vantaggio della salute e della qualità della vita dei consumatori e aiuterà a ridurre anche i costi sanitari per la società. I consumatori prestano un'attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche e, ora più che mai, ricercano valore negli alimenti. È in questa direzione che sono e saranno orientate presumibilmente le politiche di settore che verranno formulate a livello europeo e nazionale.

Inoltre, la pandemia comporterà tra i suoi effetti una rivoluzione in termini di fabbisogno di ingredienti, di *packaging*, di luogo di consumo e di modalità di acquisto degli alimenti; e sono anche queste le sfide che dovranno essere contemplate a livello europeo e i temi sui quali l'UE probabilmente focalizzerà l'attenzione per proporre strategie comuni in tutti i Paesi membri.

Il presente contributo focalizza l'attenzione sulle tematiche concernenti l'alimentazione e le scelte sostenibili alla luce delle nuove abitudini subentrate a seguito della pandemia per comprendere quali possono essere alcuni degli scenari futuri e delle strategie che saranno attuate a livello europeo e nazionale. Nella prima parte si mostrerà in che misura sono cambiate le abitudini alimentari del consumatore italiano che saranno destinate a stabilizzarsi nel prossimo futuro. Nella seconda parte sarà svolta una riflessione sulle possibili strategie che saranno attuate a livello europeo e nazionale al fine di assecondare e orientare le scelte dei consumatori verso alimenti più sostenibili e salutari o permettere, a quei soggetti che non hanno un potere economico d'acquisto sufficiente, di procurarsi un cibo nutrizionalmente adeguato.

2.- Come sono cambiate le abitudini del consumatore italiano durante il lockdown

La pandemia da *Covid-19* ha evidenziato le interrelazioni esistenti tra la salute, le catene di approvvigionamento alimentare, i modelli di consumo e i limiti che ne derivano; circostanze che hanno inevitabilmente portato all'emersione di nuovi bisogni ed esigenze dei consumatori di prodotti agroalimentari. Infatti, se volessimo delineare la figura del consumatore medio italiano ai tempi del Coronavirus, ne verrebbe fuori sicuramente un soggetto: più consapevole delle sue scelte alimentari e spronato a cambiarle in meglio; più propenso all'acquisto di prodotti salutari, che possano bilanciare uno stile di vita obbligatoriamente più sedentario; più attento all'origine del suo cibo, preferendo prodotti italiani Dop e Igp o provenienti da realtà imprenditoriali locali; ma che, sovente, , non può mettere in pratica queste nuove abitudini a causa di un potere d'acquisto ridotto che lo induce a bilanciare qualità e prezzo.

La pandemia da *Covid-19* e la conseguente crisi economica che ha colpito molte famiglie italiane hanno accresciuto, infatti, maggiormente il divario tra le fasce economiche della popolazione e in particolare tra chi guarda con attenzione ciò che acquista e chi, anche volendo, non può farlo perché non può sostenere economicamente una scelta. Questo è il fenomeno definito *food-divide*[4], già presente da anni in Europa, accentuatosi nei

([4]) A. Segrè, *Il metodo spreco zero*, Rizzoli BUR, Milano, 2019. Nel testo l'autore segnala la nascita di un fenomeno che lui definisce "*food divide*", divario alimentare: «Per effetto di una crescente povertà economica, stiamo assistendo ad una polarizzazione nella nostra società: abbiamo una parte italiani che guardano con grande attenzione al cibo e un'altra invece, sempre più numerosa, che non può

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

mesi dell'emergenza, che rischia di aumentare sempre più con il prolungarsi della crisi e in uno scenario futuro in cui saranno previsti chiusure a intermittenza localizzate. Fenomeno che può condurre in Italia e in tutta Europa verso una rinnovata e sempre più diffusa *food-insecurity*[5] che ci allontana, sempre più, dall'obiettivo "fame 0" che le Nazioni Unite si erano ripromesse di raggiungere entro il 2030.

Il principale effetto della contrazione del reddito, per molte famiglie italiane, è stato quello di posporre o addirittura cancellare parte dei propri consumi. Sebbene i prodotti alimentari rientrino in una categoria di spesa per definizione non differibile, è evidente come la situazione economica attuale avrà un impatto sulla scelta dei prodotti che le famiglie italiane acquisteranno, con un probabile orientamento delle decisioni di acquisto verso quegli alimenti che, tralasciando le loro caratteristiche nutrizionali, presentano un prezzo più basso.

D'altro canto, vi è una porzione di consumatori che sta subendo solo in parte l'impatto economico causato dalla pandemia, e può, quindi, decidere di riallocare una quota della spesa, che solitamente avrebbe destinato ad altre categorie di beni, verso l'acquisto di prodotti alimentari a più alto valore aggiunto.

Alcuni dati positivi che sono emersi a fronte delle diverse indagini statistiche condotte, riguardano proprio quei soggetti che hanno potuto effettuare una scelta concernente i prodotti alimentari da acquistare durante il primo *lockdown*. Ad esempio, la spesa degli italiani sul cibo è aumentata esponenzialmente (con picchi del +17%[6]) con una riscoperta dei negozi di vicinato e della consegna a domicilio, complici il timore di contatti e assembramenti, unito al blocco degli spostamenti, alla chiusura del canale della ristorazione e alla necessità di uscire e spostarsi il meno possibile. A fronte dell'aumento del consumo di *comfort food* (dolciumi, ingredienti per cibi dolci e salati lievitati) registrato nelle prime settimane del *lockdown*, successivamente è aumentato l'acquisto di maggiori quantità di frutta, verdura e di legumi[7]. Con il maggior tempo a disposizione è aumentato anche il numero degli italiani che consuma dai tre ai cinque pasti al giorno, riscoprendo i benefici sull'organismo della colazione e degli spuntini giornalieri. È mutata, altresì, la composizione dei pasti principali di tutte quelle persone che, prima del blocco di mobilità, erano obbligate a consumare il pranzo fuori casa (50-55% tra studenti e lavoratori[8]). Molte persone hanno colto l'occasione per sostituire i pasti veloci costituiti da piadine, pizza, e hamburger con scelte più salutari preparate in casa. Un altro dato interessante che è emerso è stato un incremento delle vendite *online* dei prodotti alimentari che hanno subìto una crescita senza precedenti: +120% da gennaio al 21 giugno e +160% nel post *lockdown* (dal 4 maggio al 21 giugno) ciò grazie non solo ai normali e forse più conosciuti canali di vendita online come *E-Bay, Amazon* e altri colossi dello *shopping* online ma anche grazie alla riconversione digitale di piccole e medie imprese o di alcuni consorzi di produttori che si sono adattati velocemente alle nuove esigenze di mercato predisponendo degli

farlo perché non ha accesso al cibo e all'assistenza alimentare. A questo punto, il tema centrale è di ritrovare un equilibrio alimentare a prescindere dalla costrizione dettata dai tempi e di intervenire a monte sulla povertà economica perché c'è un numero crescente di italiani che è oggettivamente in difficoltà.».

([5]) In argomento: F. Albisinni, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv.dir.agr.*, 2010, I, 607-636; A. Jannarelli, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistematica*, in *Riv.dir.agr.*, 2010, I, 565-606; L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, in *Diritto e giur. agraria, alim. amb.*, fasc. 3, 2011, pag. 159-165. Per un'analisi di più ampio spettro sulla food security e sul rapporto tra cibo e diritto: F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 4^ ed., Utet, Milano, 2020, pag. da 1 a 42.

([6]) Report Nomisma - CIA Agricoltori italiani, *Il ruolo economico e produttivo dell'agroalimentare italiano in tempo di Covid-19 e scenari di lungo periodo*. Per richiedere il report link: www.cia.it

([7]) Indagine CREA, *Cambiamenti delle abitudini alimentari nell'emergenza per Covid-19*, link: www.crea.gov.it.

([8]) Report Nomisma - CIA Agricoltori italiani, *op.cit*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

shop online, iscrivendosi a piattaforme di *delivery* o ideando, in alcuni casi, applicazioni di *delivery* dedicate a specifici comparti[9].
Accanto a tale dato, per comprendere quale possibile nesso potrebbe scaturirne è interessante segnalare quello legato al consumo dei prodotti alimentari tipici. Sempre tra marzo e maggio 2020, infatti, la ricerca della territorialità e dei prodotti locali è diventata centrale nella spesa degli italiani che hanno optato per i prodotti tipici locali, preferibilmente a "km0" e di piccole aziende. In un contesto in cui l'*e-commerce* dei prodotti alimentari è destinato a crescere, il canale online potrebbe rivestire un ruolo centrale proprio nello sviluppo del mercato locale e dei prodotti tipici. Questa, infatti, potrebbe costituire la modalità più utile per acquistare i prodotti alimentari dei piccoli produttori, specialmente di quelli situati in piccole realtà o nelle aree interne e difficili da raggiungere. Tuttavia, adeguarsi a questi nuovi modelli di vendita comporta una diversa pianificazione aziendale e dei costi da sostenere per i quali sarebbe auspicabile formulare degli incentivi che possano aiutare a velocizzare tale processo di digitalizzazione.
Si segnala anche una rilevante diminuzione dello spreco alimentare in quanto il 51,6% della popolazione è stato più attento all'utilizzo virtuoso del cibo durante la quarantena rispetto al periodo precedente[10].
Da tali dati, concernenti diversi aspetti, si può desumere che, soprattutto durante il primo *lockdown* il cibo è stato visto non solo come acquisto-rifugio, per l'impossibilità di concedersi altri svaghi, ma come scelta consapevole per la propria salute e il proprio benessere.
È, quindi, da questo quadro, velocemente rappresentato, che si può partire per comprendere quali, presumibilmente, saranno gli scenari futuri che verranno a delinearsi e come le istituzioni decideranno di fronteggiarli in base ai programmi di intervento lanciati di recente in Europa e in Italia.

3.- Prospettive future e possibili ambiti d'azione verso una politica alimentare comune

Raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile, assicurando la salute e il benessere dei cittadini di tutte le fasce d'età saranno gli obiettivi che muoveranno le strategie promosse a livello nazionale ed europeo e costituiscono il secondo e il terzo *Goal* previsti nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile che, già lontani dal loro raggiungimento, rischiano di avere un'ulteriore battuta d'arresto a causa dell'emergenza pandemica.
Gli effetti della crisi generata dal *Covid-19* sul *Goal 2* possono essere valutati in merito a due aspetti principali: la vita delle persone e la *performance* del settore agroalimentare. Per quanto riguarda l'impatto sulla vita delle persone, sono sotto gli occhi di tutti gli improvvisi cambiamenti che ha subìto la nostra quotidianità, trasportandoci in un clima di paura ed incertezza. Così come molto spesso accade nelle situazioni di emergenza, la prima reazione diffusa è stata quella di garantirsi scorte alimentari. La generalizzata preoccupazione di poter disporre di beni alimentari è poi evoluta nel timore di avere un accesso ridotto al cibo in termini di possibilità di acquisto. Il fermo delle attività produttive e la recessione attesa hanno determinato e determineranno la diminuzione delle disponibilità economiche per ampie fasce della popolazione e una oggettiva difficoltà a far fronte alle necessità quotidiane, tanto da far emergere in modo preponderante, come predetto, fenomeni quali il *food divide* e la *food insecurity*.
Tali circostanze si rifletteranno anche sulle scelte

([9]) Ne costituisce un esempio la piattaforma *Winelivery* ideata esclusivamente per il vino e le bevande alcoliche (settore che durante il primo lockdown ha subìto perdite di fette di mercato rilevanti) che mette in collegamento direttamente i produttori con i consumatori delle principali città italiane.
([10]) Indagine CREA, *op.cit*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

alimentari, specialmente di chi vive in condizioni economiche difficili. In un prossimo futuro ci troveremo sempre più frequentemente dinanzi a due tipologie di consumatori contrapposti: da un lato chi, con un potere di spesa maggiore, richiederà alimenti con *standard* qualitativi, salutistici e di sostenibilità sempre più alti e, dall'altro, chi tenderà a scegliere alimenti che, a prezzi minori, riescano comunque a soddisfare il senso di sazietà, a volte a discapito della qualità nutrizionale, con un mancato accesso al cibo nutriente.

Se pensiamo che, già prima della crisi *Covid-19*, secondo le indagini statistiche della FAO[11], 820 milioni di persone soffrivano di fame cronica e 2 miliardi di persone erano esposte alla *food insecurity*, possiamo comprendere come questa criticità si sia acuita in questi ultimi mesi anche in Europa (dove già nel 2019 gli europei a rischio di esclusione sociale erano 109,2 milioni e si stima che entro il 2021, questo dato crescerà di circa il 10%) e in che direzione dovranno essere orientate le prossime politiche nazionali ed europee.

Per affrontare l'imminente emergenza alimentare ed evitare i peggiori impatti della pandemia, è necessario che le istituzioni a vari livelli colgano l'opportunità di ripristinare i sistemi alimentari.

Anche alla luce di quanto è emerso dalle altre relazioni presentate durante il Convegno, che hanno analizzato i diversi aspetti e le differenti problematiche dell'intera filiera agroalimentare accentuatesi o riscoperte con l'emergenza pandemica, si necessita di un cambiamento radicale di rotta dei sistemi agricoli e alimentari europei che devono e dovranno affrontare sfide interconnesse che spaziano dalla lotta contro l'insicurezza alimentare, alle sfide ambientali, alle problematiche socioeconomiche, in relazione alle quali il *Covid-19* agisce come un moltiplicatore dell'incertezza. C'è il bisogno, quindi, di interventi legislativi multipli e su diversi fronti che prendano in considerazione e attuino il bilanciamento tra gli aspetti economici, produttivi, quelli connessi alle tematiche del lavoro e quelli concernenti la salute e la sicurezza alimentare, temi collegati ma che sottendono interessi differenti e talvolta contrapposti.

Le politiche sui sistemi alimentari in Europa - agricoltura, sicurezza alimentare, sviluppo, ricerca, educazione, politiche sociali e di bilancio, regolamentazione dei mercati e concorrenza - sono da anni attuate in maniera isolata l'una dall'altra. Il risultato è quindi un moltiplicarsi confuso e inefficace di obbiettivi e strumenti. Mancano meccanismi che possano riconciliare i compromessi e le contraddizioni di questi obbiettivi. In questo contesto, si tende a dare priorità a risultati in termini di competitività ed efficienza a scapito della sostenibilità e della salute pubblica. Una politica alimentare comune sarebbe necessaria per sfruttare a pieno le esperienze pratiche e rendere coerenti le azioni a livello europeo, nazionale e locale.

Per superare la povertà alimentare sarebbe necessario agire con azioni redistributive di riduzione dei prezzi attraverso strategie di innovazione commerciale di informazione ed educazione alimentare volte ad orientare le persone verso panieri con un miglior rapporto qualità-prezzo. Nelle condizioni attuali possono assumere un ruolo centrale le strutture del terzo settore impegnate nel recupero delle risorse alimentari e nella loro distribuzione alle persone in difficoltà.

Anche sul fronte del binomio "alimentazione e salute", che comprende la questione relativa ai modelli alimentari non corretti e si ricollega al terzo *Goal* dell'Agenda 2030, restano quanto mai attuali i suggerimenti di continuare a investire in campagne di sensibilizzazione ed educazione alimentare e nutrizionale, affinché il momento emergenziale sia affrontato dai cittadini con la giusta consapevolezza circa le diete che formano la base di una sana alimentazione.

([11]) Paper FAO, *Impacts of COVID-19 on food security and nutrition: developing effective policy responses to address the hunger and malnutrition pandemic*, Committee on World Food Security High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition Rome, September 2020.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Altrettanto importante appare favorire l'impegno delle istituzioni nella messa a sistema delle conoscenze per sostenere piani alimentari consistenti dal punto di vista nutrizionale e adeguati ai nuovi stili di vita che ci accompagneranno nel prossimo futuro.

Anche nella recente comunicazione del maggio 2020 sulla strategia "*Farm to Fork*" la Commissione, prendendo consapevolezza del cambio delle abitudini e della routine quotidiana ai tempi del *lockdown*, fa esplicito riferimento al necessario passaggio a una dieta basata maggiormente sui vegetali, composta da meno carni rosse e trasformate e da più frutta e verdura, che potrà aiutare a ridurre non solo l'impatto ambientale del sistema alimentare ma anche il rischio di malattie potenzialmente letali. È fondamentale, per la Commissione, invertire la tendenza all'aumento dei tassi di sovrappeso e l'obesità nell'Ue entro il 2030 e fornire ai consumatori informazioni chiare che rendano loro più semplice scegliere regimi alimentari sani e sostenibili. Ciò potrà andare a vantaggio della salute e della qualità della vita e ridurrà i costi sanitari. In tale ottica, la Commissione europea si impegna a proporre diversi strumenti, tra cui un'etichettatura nutrizionale più dettagliata e comprensiva di menzioni obbligatorie e facoltative relative alla sostenibilità del prodotto. Appare più acceso che mai, quindi, il dibattito in atto, destinato a durare nei prossimi mesi, relativo all'adozione di un'unica etichettatura nutrizionale che vede contrapposti sostanzialmente due modelli: quello del Nutriscore e quello del *Nutrinform Battery*, elaborato come alternativa al primo.

Il *Nutrinform Battery*, adottato con decreto ministeriale nel mese di ottobre a livello nazionale[12], potrà essere apposto facoltativamente sugli alimenti, ad esclusione di quelli Dop e Igp e di quelli con una superficie d'imballaggio che non supera determinati requisiti di grandezza, per informare adeguatamente il consumatore sulle specifiche nutrizionali di un prodotto. Tale nuovo strumento è stato presentato anche dall'Italia e da altri sette Paesi[13] al Consiglio europeo nel mese di settembre come alternativa al *Nutriscore* di origine francese[14] la cui adozione a livello comunitario non è mai stata discussa, recepita o tantomeno autorizzata. Nonostante gli sia imputato di non essere intuitivo come il *Nutriscore* e di non aggiungere molto di più rispetto a ciò che, sinteticamente è già presente per legge sulle confezioni, il *Nutrinform Battery* potrebbe agevolare le scelte dei consumatori verso alimenti più sani, indicando le informazioni nutrizionali per porzione, senza penalizzare i prodotti di punta delle economie nazionali come potrebbe accadere, ad esempio, con il modello dell'etichettatura nutrizionale a semaforo. In altri termini, il sistema della "batteria nutrizionale" risponderebbe in modo più corretto a due delle esigenze che l'Europa deve fronteggiare: da un lato diffondere diete e regimi alimentari più salutari e sostenibili, dall'altro permettere il rilancio delle economie nazionali che, come nel nostro caso, avviene anche attraverso l'*export* degli alimenti simbolo dell'italianità quali i salumi, il vino e i formaggi che verrebbero probabilmente penalizzati con un sistema di etichettatura quale il *Nutriscore* che potrebbe trasformare progressivamente il consumatore in un acquirente non critico e pensante ma in un soggetto che effettua le proprie scelte solo in base a delle indicazioni cromatiche.

Si dovranno attendere, tuttavia, i prossimi mesi per comprendere a livello europeo quale modello sarà preferito o se si lascerà invariata la situazione consentendo ai singoli Paesi di decidere quale adottare.

Un discorso simile riguarda anche il dibattito sull'origine e sulla provenienza che, dopo l'entrata in

(12) D.M. 19 novembre 2020 Forma di presentazione e condizioni di utilizzo del logo nutrizionale facoltativo complementare alla dichiarazione nutrizionale in applicazione dell'articolo 35 del Regolamento (UE) 1169/2011.
(13) Repubblica Ceca, Cipro, la Grecia, l'Ungheria, la Lettonia e la Romania.
(14) Appoggiato anche da Belgio, Spagna e Germania.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

vigore del reg. di esecuzione 2018/775[15], getta delle ombre sul futuro delle disposizioni italiane più stringenti attuate per quelle tipologie di alimenti legati al *Made in Italy* (latte[16], pasta[17], riso[18] e pomodoro[19], carne suina trasformata[20]), che sono stati preferiti in questi mesi e sui quali il consumatore vuole essere sempre più informato. Quello che al momento emerge è l'attenzione dell'UE ad alcuni settori specifici, come quello delle carni fresche che probabilmente saranno oggetto di una normativa dedicata in merito, ma allo stesso tempo le posizioni degli Stati membri in proposito sembrano troppo contrastanti per consentire una decisione unanime che coinvolga tutti gli alimenti oggetto dei regolamenti sull'etichettatura.

Ciò che appare pacifico è che le politiche europee, nel decennio di azione verso il 2030, saranno orientate a fare dei sistemi agroalimentari sostenibili il fulcro della transizione verso uno sviluppo economico, sociale e ambientale più "*green*". Tra le proposte, figura quella di indirizzare i Paesi membri a scegliere degli alimenti sostenibili per l'approvvigionamento di scuole, ospedali e istituzioni pubbliche, nonché quella di un canale preferenziale di accesso ai finanziamenti della Pac ai produttori di alimenti che corrispondono a particolari caratteristiche di salubrità e sostenibilità.

Peraltro, vista la maggior incidenza degli effetti del *virus* sui soggetti con patologie pregresse (ipertensione, colesterolo elevato, diabete, malattie polmonari, obesità, ecc.), molto spesso legate a stili di vita non corretti, sarà indispensabile sottolineare il ruolo del cibo come componente rilevante ai fini delle politiche sanitarie di prevenzione. In questo contesto, le filiere corte potrebbero essere una grande risorsa e dovrebbero essere valorizzate e sostenute, favorendo la loro digitalizzazione e l'agricoltura di prossimità, con benefici anche di carattere sociale, ambientale ed economico che questo può comportare.

Infine, occorre promuovere in maniera più convinta le opportunità che in termini di crescita economica e sociale e di rispetto ambientale possono derivare dall'attuazione dei principi dell'economia circolare e della bioeconomia e vanno, altresì, incoraggiate l'innovazione e la collaborazione tra il mondo della ricerca e gli operatori economici agroalimentari.

L'auspicio è che anche nella prossima programmazione della Pac per il periodo 2022-2027 si possa tener conto maggiormente dei differenti obiettivi perseguiti dall'Unione e dagli Stati membri, nonché dei diversi modelli di fare agricoltura, alternativi a quelli industriali e intensivi, attuando un coordinamento migliore tra le politiche strettamente collegate ad essa come quelle riguardanti la salute, la sana alimentazione, l'ambiente, le politiche sociali. A mio parere, in un momento storico in cui si necessita più che mai di un essenziale riassetto dell'Unione, tentare di ripartire dall'attuale Pac, come sempre accaduto in passato e come purtroppo sembra stia accadendo tutt'ora seguendo l'iter che porterà all'attuazione della programmazione 2022-2027, in vista anche delle sfide future che il settore agroalimentare si troverà ad affrontare nel breve e nel lungo periodo, potrebbe rilevarsi una scelta fallimentare. Provvedere ad aggiustamenti e ritocchi non appa-

---

([15]) Regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione del 28 maggio 2018 recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento; in argomento v. F. Albisinni, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *q. Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it , n. 3-2020, 53.

([16]) D.M. 9 dicembre 2016 Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattieri caseari, in attuazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

([17]) D.M. 26 luglio 2017, Indicazione dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano.

([18]) D.M. 26 luglio 2017 Indicazione dell'origine in etichetta del riso.

([19]) D.M. 16 novembre 2017 Indicazione dell'origine in etichetta del pomodoro.

([20]) D.M. 6 agosto 2020 Disposizioni per l'indicazione obbligatoria del luogo di provenienza nell'etichetta delle carni suine trasformate.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

re più sufficiente in quanto non si fa altro che far ereditare al periodo di programmazione successivo le carenze avvertite nel precedente senza la possibilità di affrontarle in modo adeguato.

ABSTRACT

The lockdown has radically affected our choices and behaviors, upsetting our daily life and inevitably changing our eating habits. The longer time spent at home, the forced closure of the restaurants, the inability to frequently go out shopping, the uncertainty about the duration of "phase 1", were just some of the causes that led many people, in the long spring of 2020, to devote themselves to cooking and to grab supplies of food such as, for example, flour, pasta, olive oil and yeast that had become almost impossible to find in the very first days of the emergency.
The consumption of food and beverages were among the few to show positive changes during the months of the pandemic, despite the fact that an important sector of the distribution channel concerning catering was stopped for a long period.
What emerged from the statistical data collected are certainly the strategic nature of the agri-food sector and the growing trend of consumers towards the purchase of made in Italy food, healthy, linked to the typicality of the territory, produced in respect of environmental protection and which maintains an acceptable link between quality and price.
However, the numbers linked to the increase in consumer prices are equally striking. The already existing economic imbalance to the disadvantage of agricultural producers, worsened during the health emergency: the increased prices paid by consumer were not followed by a significant increase of the prices paid to agricultural producers. Added to this are the criticalities linked to the extreme fragility of system emerged with the closure of the borders, which made it impossible for the specialized manpower required by the agricultural sector to arrive and, consequently, showed the vulnerability of some categories of workers, often illegally employed in the sector and, just as often, deprived of their fundamental rights. The legislative measures adopted in the early stages of the pandemic crisis to find remedies to those problems, unfortunately do not appear sufficient and adequate to be used in a peculiar economic phase as the current one.
In light of this scenario, it is necessary to consider trends and rules that might be implemented in the near future, at national and European level, to foster a recovery of the sector. It is also necessary to question ourselves about the suitability of our supply chains to be, once again, resilient to bear the weight of the crisis resulting from the emergency, of which we do not know, unfortunately, the duration and evolution.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: prime considerazioni conclusive

Marianna Giuffrida

Proverò ad offrire un quadro di sintesi degli spunti emersi dalle stimolanti riflessioni condotte in queste due intense giornate di lavori congressuali, che hanno evidenziato innumerevoli aspetti collegati al sistema agroalimentare in un periodo così dolorosamente singolare, contrassegnato, nell'oggi, dall'emergenza pandemica e, in una prospettiva futura, ma che dovrebbe essere prossima, dalla riforma della PAC.
D'altronde gli alimenti sono al centro della vita di ciascuno di noi, sono stati considerati beni essenziali e, giustamente, Aversano oggi - ma anche Albisinni ieri, commentando la relazione di Holle il quale aveva riferito della misura adottata in Germania di sospensione della vendita di cioccolato e vino – ha sottolineato la funzione di rassicurazione che il cibo svolge, qualunque sia il tipo di alimento oggetto di consumo, fosse esso anche un integratore alimentare, come ricordato dalla Artom.
Nella sessione antimeridiana di ieri è stato sottolineato (Albisinni, Canfora e Spoto) che, sebbene i prodotti agricoli ed alimentari non siano considerati potenzialmente veicolo di contagio, il settore agro-alimentare nel quale entrambe le categorie confluiscono, come ribadito da Marco Goldoni e Ferdinando Albisinni, risulta comunque ampiamente interessato dalla pandemia per gli effetti diretti e indiretti che essa ha determinato e che possono efficacemente riassumersi – come è emerso anche dalle relazioni che si sono susseguite nella sessione pomeridiana di ieri, grazie alle quali è stato possibile comparare sistemi giuridici ed economici diversi e valutare positivamente o criticamente le misure variamente adottate per arginare la pandemia ed efficacemente illustrate dai colleghi stranieri - nella necessità di strumenti di governance adeguati a diversi livelli, sia pubblico che privato, e di un accorto bilanciamento tra gli interessi variamente coinvolti e messi a rischio da un fenomeno che ha tristemente evidenziato la pericolosità di un conflitto dalle dimensioni inimmaginabili tra diritti fondamentali: salute umana, sicurezza alimentare, intesa come *food security*, stabilità dei sistemi economici.
In questa prospettiva, un ruolo significativo sembra assumere la regolazione privata, oggetto della relazione di Ferrari, della quale sono state esaminate alcune manifestazioni tutte, direttamente o indirettamente, improntate al principio della continuità aziendale.
Anche il processo di globalizzazione dei mercati è stato intaccato dalla pandemia, in quanto le forti limitazioni negli spostamenti di merci e persone hanno determinato un sensibile rafforzamento della localizzazione – ne hanno diffusamente parlato Cannata, Jannarelli, Canfora, Paoloni e Gioia - reso manifesto dalla rivalutazione di politiche statali e regionali, da un'accentuazione del ruolo della *responsibility* delle scelte ossia, come sottolineava Ferdinando Albisinni, dell'individuazione dell'autorità competente ad assumerle e dalle modifiche delle abitudini alimentari del consumatore nel periodo emergenziale, caratterizzate da una netta preferenza per le produzioni locali e tipiche che contribuisce a rafforzare il già intenso legame tra produzione agroalimentare e territorio.
Per converso, si è registrato un aumento esponenziale dell'uso della digitalizzazione con inevitabili mutamenti strutturali anche all'interno delle filiere del settore alimentare.
Tali mutamenti, accompagnati alle intervenute esigenze di distanziamento sociale, impongono anche un ripensamento degli strumenti negoziali attraverso cui attuare scambi che hanno modalità e tempi di perfezionamento incompatibili con gli strumenti giuridici tradizionali. La relazione di Spoto ha fornito spunti di riflessione particolarmente interessanti soffermandosi su Blockchain - che consente tra l'altro di agevolare la tracciabilità e la rintracciabilità, principi cardine del sistema di sicurezza alimentare - e IoT le cui applicazioni nel

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

settore agricolo testimoniano l'indiscutibile esigenza di innovazione giuridica e tecnologica, già emersa nel Convegno di Trento, e ampiamente ricordata da Ferdinando Albisinni e Marco Goldoni, ma di un'innovazione tecnologica responsabile o, direi meglio, sostenibile ossia utilizzata con parsimonia per evitare gli effetti negativi in termini di costi energetici.

Le restrizioni a libertà e diritti garantiti dalla nostra Carta costituzionale imposte dalle misure emergenziali – lo ribadiva questa mattina Aversano - hanno evidenziato, peraltro, debolezze antiche del sistema di governo emerse in conflitti istituzionali per la gestione della pandemia nonché la fragilità degli strumenti negoziali di tutela dei privati interessi illustrate nella relazione di Musio che propone il principio di leale collaborazione come soluzione sia dei conflitti tra istituzioni sia, raccogliendo l'invito contenuto in uno studio della Cassazione, delle controversie tra privati, proposta che per quest'ultimo aspetto mi lascia perplessa nella misura in cui sembra trascurare la portata normativa dell'art.1372 c.c. che attribuisce al contratto un'efficacia tra le parti pari a quella della legge. Il decreto Cura Italia (18/2020), ha disposto con norma eccezionale una sorta di esimente, prevedendo che eventuali ritardi o inadempimenti commessi nel rispetto delle misure di contenimento devono essere valutate a favore del soggetto che li ha posti in essere. Non mi sembra che il tenore letterale e la *ratio* sottesa alla norma in esame ne impediscano un'applicazione anche ai contratti di locazione ad uso diverso dell'abitazione. E ciò andrebbe ad incidere piuttosto sulla valutazione della gravità dell'inadempimento ex art. 1455 c.c., valutazione che è riservata al giudice. In ogni caso, gli strumenti della rinegoziazione e della buona fede integrativa consentono, senza forzature eccessive, di fornire un'adeguata soluzione ed un idoneo componimento degli interessi coinvolti.

La crisi economica generata dalla pandemia ha moltiplicato gli interrogativi circa la capacità della riformanda PAC di rispondere alle esigenze che durante questo periodo emergenziale si sono inevitabilmente amplificate.

Le linee programmatiche della nuova PAC – lo hanno sottolineato il prof. Costato, Marco Goldoni, Paolo Borghi - tracciate due anni prima della presentazione dell'ambiziosa strategia di crescita dell'UE, ne anticipano per certi aspetti il contenuto conferendo alla PAC stessa una forte caratterizzazione ambientale senza però assicurare adeguatamente il perseguimento delle finalità enunciate nell'art.39 TFUE, prima fra tutte la sicurezza degli approvvigionamenti e la recente posizione espressa dal Parlamento europeo sembra confermare le preoccupazioni manifestate dagli economisti. D'altronde, come ricordato da Luigi Russo, la sicurezza degli approvvigionamenti è stata fino ad oggi garantita proprio dalla PAC.

L'agricoltura sostenibile, ossia ecocompatibile e rispettosa della biodiversità, promossa dal documento della Commissione del maggio di quest'anno non rappresenta certo una novità essendo obiettivo presente già nella PAC del 1999 - forse la prima riforma sistemica - eppure a tutt'oggi non riesce a compendiare adeguatamente i due opposti ed ugualmente rilevanti interessi quello ambientale e climatico e quello appunto della *food security* e dell'autosufficienza alimentare – lo ha efficacemente sottolineato il prof. Costato - non risultando opportunamente potenziate, come rilevava Paolo Borghi, ricerca ed innovazione, anche tecnologica. E tra le tecnologie di cui si auspica un'incentivazione, oltre a quelle digitali già rammentate, un ruolo fondamentale viene riconosciuto - come ricordato da Eleonora Sirsi - alle nuove tecniche genomiche finalizzate a consentire un'accelerazione del processo di riduzione della dipendenza dai pesticidi ed il miglioramento della sostenibilità lungo la filiera alimentare.

Peraltro, la sostenibilità che evidentemente costituisce il *fil rouge* della nuova strategia di crescita appare destinata a orientare l'intero processo economico, come ricordato da Jannarelli, Brunori e Russo, e a contraddistinguere la popolazione delle zone rurali ed il sistema agroalimentare.

L'incidenza sull'intero processo economico sembra trasparire anche dall'esigenza, avvertita dalle

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

istituzioni europee, di rivedere i paradigmi stessi della concorrenza, come ricordato da Antonio Jannarelli e Luigi Russo, attraverso il riesame generale del quadro complessivo del principio della libera concorrenza, ossia dei divieti di intese e di Aiuti di Stato, al fine di consentire la cooperazione tra imprese le cui relazioni sono state notevolmente complicate dal fenomeno pandemico, a condizione che gli accordi siano ispirati al principio di proporzionalità ed a quello di necessità.

La caratterizzazione in chiave sostenibile del sistema agroalimentare si segnala oltre che dal lato della produzione – abbiamo già ricordato le riflessioni sull'agricoltura sostenibile – da quello del consumo, attraverso la predisposizione di strumenti adeguati di informazione tesi ad educare il consumatore a compiere scelte non solo consapevoli ma anche compatibili con esigenze di diversa natura (ambientali, energetiche, climatiche ecc.), come sottolineato da Silvia Bolognini che ha avuto modo di avanzare qualche legittima perplessità circa l'efficacia di simili tecniche di informazione, illustrate dalla dott.ssa Gioia. Perplessità che condivido ampiamente, considerate le difficoltà già riscontrate nel veicolare informazioni comprensibili e intelligibili al consumatore medio e considerato altresì il pericolo, già paventato, dell'eccesso di informazione.

Un ultimo dato mi sembra meritevole di considerazione. Il fenomeno pandemico appare contrassegnato dal requisito dell'incertezza: incertezza circa la durata del fenomeno, incertezza sulla sua ciclicità, incertezza, sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello qualitativo, degli effetti negativi che da esso scaturiscono e la necessità della gestione di quest'ultimi ha riconfermato la centralità e l'importanza del principio di precauzione, come rimarcato ieri da Jannarelli e oggi da Roberto Saija, quale criterio di governo non solo del rischio ma appunto anche del periodo dell'incertezza.

ABSTRACT

Il contributo offre una riflessione riassuntiva dei più interessanti e significativi spunti emersi nel corso delle due giornate congressuali intorno al tema delle conseguenze prodotte dall'emergenza pandemica e dall'inevitabile crisi economica da essa generata sul sistema agroalimentare, sulla funzione di comfort asset propria del cibo e su i diritti e le libertà fondamentali di ciascuno, non trascurando di soffermarsi sulla capacità della riformanda PAC di rispondere alle esigenze che durante questo periodo emergenziale si sono inevitabilmente amplificate.

The essay offers a summary reflection of the most interesting and significant ideas that emerged during the two conference days on the theme of the consequences produced by the pandemic emergency and the inevitable economic crisis generated by it on the agri-food system, on the comfort asset function of food and on the fundamental rights and freedoms of each one, without neglecting to dwell on the capacity of the reforming CAP to respond to the inevitably amplified needs during this emergency period.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Ricerche

Razionalità dietetica e impronta ecologica: prime impressioni di un itinerario del diritto alimentare

Stefano Masini

1.- Emergenza sanitaria ed accrescimento delle funzioni del diritto alimentare

Anche l'analisi dei giuristi, messa al servizio della ricerca di come ci comporteremo dopo il *Covid-19*, porta ad interrogarsi se la crisi sia stata il semplice esito di una malattia infettiva virale, con la conseguenza di spostare le contromisure per il dopo, sul piano della prevenzione e del controllo.
Potrebbe essere, allora, allestito un sistema di sorveglianza integrato o potenziato a livello transfrontaliero, migliorando la comunicazione degli indicatori delle strutture sanitarie e, sopra tutto, pianificando la consulenza scientifica con la definizione del ruolo di una futura Autorità per la risposta alle emergenze sanitarie. Nella prospettiva delineata, si profila una riflessione sull'aggiornamento degli strumenti e delle normative fondamentali «per aumentare la nostra resilienza a tutte le minacce per la salute a carattere transfrontaliero e fornire a ciascun cittadino europeo l'elevato livello di salute pubblica che si aspetta e merita»[1]
Una risposta, dunque, organizzata per assicurare la tutela della salute nella dimensione collettiva, con una legislazione di ordine pubblico in grado di recuperare essenziali tratti comuni con l'intervento di controllo del rischio di propagazione del *morbo* che, agli esordi del secolo, ha concorso all'elaborazione logica e tecnica di materiali di cui possiamo, senz'altro, sottolineare l'unicità dei presupposti, in un mercato globale e con effetti connessi alla libera circolazione di merci, servizi, persone.
Ovvio è il riferimento al modello che si è venuto formando di *food law* che, a dispetto del suo esibito tecnicismo – si è sottolineato – «ben legittimamente prospetta contenuti diversi frutto di scelte politiche o di soluzioni distinte secondo il bilanciamento che si intende assicurare tra i vari interessi che entrano in gioco e secondo il diverso peso che si intende riconoscere al rapporto tra il mercato globale ed i mercati geograficamente più circoscritti»[2].
La necessità di misurare e gestire il rischio sanitario è stata, peraltro, oggetto di un facile appagamento: «da mucca pazza all'influenza aviaria fino alla più recente vicenda della c.d. influenza suina il mondo contemporaneo ci presenta vistosi, e spesso tragici, esempi dell'antico significato dell'emergenza che si ripresenta, con frequenza ciclica, in tutta la sua inarrestabile tragicità»[3].
Se non che, nel considerare il tema della pandemia occorre prendere le distanze da ogni lettura *continuistica* che se ne voglia fare, intuendo l'esigenza di spostare l'angolazione di metodo per insistere sulla verifica del mancato rispetto dei ritmi e degli spazi della natura.
Assai efficaci sono le parole che Francesco Carnelutti riserva alla definizione della nozione fondamentale di *fatto*: «Se osservo, cioè continuo a guardare il quadrante dell'orologio, vedo che ciò

(1) Il rinvio è alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero*, Bruxelles, 11 novembre 2020, COM(2020) 724 final.
(2) Così A. Jannarelli, *Il diritto agrario al nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agricolture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, 522-523.
(3) Sono parole di R. Ferrara, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in *Trattato di biodiritto* diretto da S. Rodotà e P. Zatti, *Salute e sanità*, a cura di R. Ferrara, Milano, 2010, 14.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

che vedo si muta; se non me ne accorgo, dipende dal fatto che guardo ma non osservo, cioè non continuo a guardare, se avessi pazienza di stare allo specchio tutta la vita avvertirei, giorno per giorno, il mutamento di me stesso»[4].

Non c'è dubbio che, se riusciamo a mettere a fuoco il *mutamento* che la pandemia porta con sé, ci è dato anche procedere ad una nuova considerazione dei fondamenti intorno a cui strutturare il sistema delle regole dell'alimentazione, che ha una serie di interferenze – fino ad ora nascoste o, meglio, non viste – con l'integrità dell'habitat e il rapporto con gli altri viventi[5].

E' la strategia europea *dal produttore al consumatore* ad introdurre una nuova consapevolezza intorno alle relazioni «tra la nostra salute, gli ecosistemi, la catena di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta», affermando che «la creazione di un ambiente alimentare favorevole che agevoli la scelta di regimi alimentari sani e sostenibili andrà a vantaggio della salute e della qualità della vita dei consumatori e ridurrà i costi sanitari per la società»[6].

La riscrittura delle fonti di diritto positivo resta ancora da impostare, ma il discorso che si sta avviando – almeno sul piano della prospettiva – sembra affiancare alla precedente funzione di realizzare la sicurezza delle forniture di prodotti per il soddisfacimento dei bisogni della nutrizione quella, altrettanto essenziale, della conciliazione del mercato con l'ambiente nel quale vivere in armonia.

2.- Interesse alla produzione ed indipendenza dalla valutazione del rischio.

L'armatura ideologica della food law prima del Covid-19 presuppone, in effetti, modalità di organizzazione degli scambi su scala globale capaci di soddisfare il benessere dei cittadini attraverso l'imposizione di condizioni e vincoli all'operare delle imprese alimentari per evitare *incidenti* di funzionamento con la complicità del progresso scientifico, ma relegando ai margini l'esame delle condizioni specifiche dei contesti di produzione, fino a non vederne i guasti e i limiti[7].

Respirare aria pulita, bere un'acqua che non sia inquinata, così come consumare alimenti idonei viene considerato un presupposto che scaturisce, in automatico, dall'allestimento di metodi di amministrazione del rischio e, poiché una soglia zero non esiste, è lo stesso legislatore che si incarica ragionevolmente di passare al vaglio gli effetti temuti sulla salute e sull'ambiente che possono derivarne anche sul piano precauzionale, sganciando, tuttavia, l'esame del prodotto, in base agli standards di classificazione, dal riferimento all'*equità* dei rapporti di filiera ed all'*equilibrio* con le risorse impiegate nel ciclo di produzione.

Insomma, l'impianto delle regole in materia risulta spogliato da qualsiasi rapporto con l'ordine biologico, sì che il mondo esteriore – principalmente quello dei campi e delle stalle dove gli alimenti hanno materiale origine – venga a trovarsi separato, con la rinuncia ad una più complessa ricostruzione che la crisi ci costringe, ora, a denunciare a livello degli stessi presupposti. Non è contestabile che il Covid-19 debba essere considerato, «da un lato, un incidente sanitario e, dall'altro, un problema ambientale.

Riguarda la questione umana dello sviluppo e dell'economia. Se ci si limita a considerarlo una malattia o una complicazione ambientale, si perde il punto essenziale e non si troveranno

(4) Così l'A., *Introduzione allo studio del diritto*, Napoli, 2016, 23.

(5) Cfr. sia pure per altri profili F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in q. *Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2018, 11, non che Id., *Trasparenza e Scienze della vita nella codificazione europea, ivi*, n.3-2019, 38.

(6) Si legga Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 *final*.

(7) Oltre ai contributi pubblicati sul n. 2 del 2020 della *Rivista di diritto alimentare*, rinvio al mio *Agricoltura: «infrastruttura» strategica per la sicurezza*, in *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza* (contributi di N. Abriani, G.C. Caselli, A. Celotto, F. Di Marzio, S. Masini e G. Tremonti), Roma, 2020.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

soluzioni»[8].

Va aggiunto, per tanto, come non sia sufficiente proporre l'adozione di un modello sostenibile di sviluppo in ambito alimentare senza interrogarsi, al di fuori di una nozione *restrittiva* di rischio[9], riguardo all'impatto sulle varie componenti dell'ecosistema – oltre che sugli aspetti della vita umana a partire dalla prevenzione dell'obesità – che discendono dalla realizzazione di progetti alternativi di produzione *naturale – artificiale*, destinati a divaricarsi nella realtà e a pretendere risposte differenziate.

Prendiamo, ad esempio, la produzione di proteine animali che, in un approccio di riduzione dei danni da inquinamento e impoverimento ambientale, si intende ottimizzare attraverso procedimenti di coltivazione di cellule in laboratorio da assimilare alle tecniche di medicina rigenerativa. Sono queste, modalità di produzione a livello industriale che dipendono ovviamente dal consumo di energia, ma sono prive di impatti sui terreni e sulle acque rispetto allo smaltimento di reflui non che sull'atmosfera, evitando emissioni di gas ad effetto serra, sì che un significativo ampliamento di mercato potrebbe dipendere soltanto dai costi di produzione, facendo salva la variabile culturale di accettazione del consumatore.

La proposta di una diversa impostazione del ciclo biologico che modifica la sequenza secondo natura delle fasi di nascita e crescita del vivente, internalizzando i costi ambientali, interroga, tuttavia, se siano soltanto le tecnologie a poter risolvere gli attuali problemi ecologici delle filiere alimentari, assicurando un elevato livello di qualità dell'habitat di vita.

3.- Dialettica tra visione agricola e industriale nella ricerca della sostenibilità.

E' certo che il giurista si tenga lontano dal confronto con posizioni ideologicamente suggestive ma insoddisfacenti a livello delle prestazioni che sia chiamato a fornire in modo predeterminato dal testo normativo. Né pure se a premere su principi e valori siano le parole di una lettera enciclica: «Sono lodevoli e a volta ammirevoli gli sforzi di scienziati e tecnici che cercano di risolvere i problemi creati dall'essere umano. Ma osservando il mondo notiamo che questo livello di intervento umano, spesso al servizio della finanza e del consumismo, in realtà fa sì che la terra in cui viviamo diventi meno ricca e bella, sempre più limitata e grigia, mentre contemporaneamente lo sviluppo della tecnologia e delle offerte di consumo continua ad avanzare senza limiti. In questo modo, sembra che ci illudiamo di poter sostituire una bellezza irripetibile e non recuperabile con un'altra creata da noi»[10].

Non si ha la pretesa di intrecciare le parole della religione con l'analisi giuridica dei fatti su cui si riflette ma, proprio la conoscenza degli ingranaggi che connettono le regole dell'agricoltura alla coerenza delle scelte di insediamento territoriale ed all'impatto delle conseguenze sul valore del patrimonio naturale ci consente di cogliere le dinamiche di un nesso indispensabile per il perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

L'espediente a cui si ricorre riguarda l'esame di fonti secondarie quali sono i disciplinari di produzione, in grado di mostrare i requisiti di qualità di taluni alimenti che sono riferibili ad un territorio di origine, definito proprio in funzione della dipendenza dai caratteri naturali (fisici, geologici, climatici), così come dai comportamenti della collettività dei produttori riguardo alle tecniche usate[11].

Apprendiamo, ad esempio, come il prodotto *Abbacchio Romano* abbia un forte legame con

---

([8]) In questi termini, si legga C. Hyun-Chul, *Covid-19: Una questione economica. Dalla globalizzazione alla localizzazione*, in *La Civiltà Cattolica* (4091), 5-19 dicembre 2020, Anno 171, 432.

([9]) Notevoli spunti in M. Ferrari, *Comunicazione del rischio e comunicazione scientifica: spunti per un'analisi interdisciplinare e comparata* in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, 62.

([10]) Lettera enciclica *Laudato si* del Santo Padre Francesco *sulla cura della cosa comune*, Roma, 2015, (34) 35-36.

([11]) In dottrina, v. *ex multis* N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario* diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Milano, 2011, 386 e seg.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

l'area geografica laziale in quanto le caratteristiche pedoclimatiche consentono di sfruttare le condizioni migliori per l'allevamento degli ovini: prati naturali e prati-pascolo, conferiscono un'elevata qualità al latte destinato all'alimentazione degli agnelli – e, in conseguenza, alla carne – con un sinergismo eccezionalmente favorevole oltre che per le proprietà anche per l'omogeneità dei suoi caratteri[12]. Mentre il prodotto *Vitellone Bianco dell'Appennino Centrale* ha una storia ed un'identità riconosciute in base all'alimentazione costituita da foraggi freschi e conservati provenienti da prati naturali, artificiali e coltivazioni erbacee tipiche della zona geografica delimitata[13]. Con maggiore integrazione con le caratteristiche materiali del territorio, il prodotto *Cinta Senese*, segnala, quindi, un legame ancora più intenso con boschi misti ricchi di specie quercine idonee alla produzione della ghianda che, insieme, a terreni marginali coltivati a foraggera da pascolo (lupinella, ginestrino, trifoglio) sono tipici dell'ambiente pedoclimatico toscano[14].

Queste citazioni suscettibili di replica per un numero sconfinato di prodotti non si limitano a confermare e circostanziare caratteristiche di qualità della tradizione alimentare oggetto di protezione attraverso la registrazione di segni di territorio, ma rendono giustizia al ruolo che hanno le pratiche agricole nella tutela ambientale, in una prospettiva di lungo periodo. Tanto da poter affermare che «l'agricoltura, da sempre, è attività che esprime il rapporto dell'uomo con l'ambiente naturale, attraverso un fare che è anzitutto un curare (coltivare – colere), dare forma e finalità unitarie e armoniose a un complesso insieme di elementi. Sicché il prodotto del lavoro in agricoltura non è il solo bene separato ed individualizzato che percorre il proprio cammino dai campi alla tavola, ma piuttosto il faticoso percorso attraverso il quale le risorse naturali assumono e mantengono peculiari caratteristiche produttive»[15].

Alimenti tradizionalmente concepiti come frutti della terra oggetto della coltivazione o dell'allevamento[16] e *novel food* – ma quest'ultima categoria risulta assai più ampia, comprendendo integratori, prodotti arricchiti con vitamine, dietetici o, comunque, funzionali – rivendicano, pertanto, separati confini disciplinari e aprono la strada a misure che procedono verso una direzione opposta.

Utili sono al riguardo le considerazioni di Jacques Attali, che inserisce, in un itinerario storico, il raffronto comparativo di *come si mangia*, dopo aver compiuto «il grande salto vero il cibo industriale»[17], convincendo il consumatore a far ricorso ad un altro tipo di alimentazione, da misurare in base al valore nutrizionale e non più in base al gusto, dopo aver manipolato gli ingredienti con il contributo di nuove tecniche in grado di uniformare, semplificare e neutralizzare le differenze legate alla qualità ed all'origine.

La produzione giuridica che ne segue rappresenta, infatti, il precipitato della *razionalità dietetica* imposta dalla ricerca di una adeguata educazione alimentare in vista della funzionalità efficiente dell'organismo[18] che, a seguito dell'introduzione di indicazioni nutrizionali – prima in via volontaria poi tramite una lista obbligatoria – consolida la proposta di segnalare, con i colori del semaforo o le icone della batteria, i prodotti buoni o cattivi da

(12) Cfr. Regolamento (CE) n. 507/2009 della Commissione del 15 giugno 2009 *recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protetta e delle indicazioni geografiche protette [Abbacchio Romano (IGP)]*.
(13) Cfr. Regolamento di esecuzione (UE) n. 1301/2011 della Commissione del 9 dicembre 2011 *recante approvazione di modifiche non minori del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Vitellone bianco dell'Appennino centrale (IGP)]*.
(14) Cfr. Regolamento di esecuzione (UE) n. 217/2012 della Commissione del 13 marzo 2012 *recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protetta e delle indicazioni geografiche protette [Cinta Senese (IGP)]*.
(15) Così F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, IV ed., 2020, 298-299.
(16) Anche sul piano della ricerca etimologica sia consentito il rinvio alla mia voce Prodotti alimentari, in Enc. giur., Agg., XIII, Roma, 2005.
(17) Così l'A., *Cibo. Una storia globale dalle origini al futuro*, Milano, 2020, 133.
(18) Rinvio al mio *Il giusto equilibrio tra alimentazione e salute. Dinamica delle regole giuridiche e valore della persona nel consumo*, in *Riv. dir. agroal.*, 2018, n. 2, 365.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

inserire o scartare nella dieta[19]. Rispetto alla preoccupazione diffusa nel pubblico dei consumatori di evitare attraverso scelte alimentari errate importanti fattori di rischio di patologie riconducibili a sovrappeso ed obesità l'etichettatura non serve più ad informare, ma a dirigere le scelte inerenti a come *far la spesa*, selezionando gli alimenti sconsigliati in ragione dell'elevato contenuto di grassi, zuccheri e sale.

Anzi, è la scelta politica ad incidere lo spazio di libertà e di autodeterminazione alimentare tradizionalmente rimesso alla valutazione di ogni singolo consumatore in base all'agnosticismo dello Stato liberale disinteressato alla cura delle esigenze biologiche connesse alla salute, salvo procedere contro la trascuratezza dello smercio, «facendo in modo che le contrattazioni siano scevre da inganni o sicure nei loro risultati»[20].

Regole di *polizia alimentare* non presidiano più il limitato campo del controllo preventivo dei vizi delle sostanze destinate all'ingestione, nè hanno l'intento di assicurarne le relative caratteristiche di igiene, ma avanzano sul piano dell'incremento del benessere per la società nel suo complesso, conformando normativamente le modalità di composizione della dieta. Uno schema riconoscibile nella recente comunicazione *Europe's Beating Cancer plan*[21] in cui l'accesso to *healthy dietes* rappresenta un eminente interesse pubblico da perseguire attraverso un programma di regole a cui attenersi in forza di una pretesa idea di razionalità.

La comune aspettativa della qualità dei pasti diventa, per tanto, un bene pubblico da realizzare sul versante di interessi non meramente individuali, in quanto degradati a vantaggi la cui legittimazione deriva dalla conferma di immediata rilevanza politica di un pacchetto di decisioni che la pubblica amministrazione mette a punto in termini di premialità (ovvero di penalizzazione delle alternative) che ciascuno è chiamato a ratificare.

4.- Impronta ecologica e integrazione territoriale: le fonti della protezione della biodiversità e del suolo

Sullo stesso piano, l'esigenza avvertita di tutela dell'ambiente, a fronte di comportamenti *estrattivi* imputabili ad uno sviluppo non sostenibile, promuove la pretesa di configurare scelte conformi ad una visione ecologica innovativa, che include anche il beneficio delle generazioni future. Lo strumento a cui, nella prassi, si fa più frequentemente ricorso è quello della così detta *impronta* quale indice astratto che confronta il consumo di risorse naturali di una certa porzione di territorio con la capacità di rigenerazione delle risorse consumate e di assorbimento dei rifiuti in termini di superficie necessaria[22].

Campagne di informazione pubblica orientate a cambiare le abitudini alimentari hanno sviluppato al riguardo un apposito schema grafico in cui alla classica piramide riferita alla dieta mediterranea sia affiancata una piramide ambientale capovolta, nella quale gli alimenti vengono classificati, facendo ricorso a tale indice[23].

Sulla base degli indicatori selezionati per evidenziare i principali carichi ambientali con riguardo all'emissione di gas ad effetto serra; al volume d'acqua dolce utilizzato o inquinato e al luogo in cui è avvenuto il prelievo non che alla capacità di rigenerare le risorse del territorio viene, dunque, quantificato il calcolo della riduzione degli impatti sull'ambiente derivante dalla modifica delle abitudini alimentari. Ad esempio: «un individuo utilizza

(19) In argomento, v. amplius P. Borghi, *Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare "a semaforo", l'ennesimo segno di disgregazione*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, 79.
(20) Sono parole di F. Cammeo e C. Vitta, *I singoli obietti della amministrazione sanitaria*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V. E. Orlando, vol. IV, parte II, Sanità pubblica, Milano, 1905, 396
(21) Cfr. comunicazione della Commissione europea, del Parlamento e del Consiglio, Bruxelles, 3 febbraio 2021, COM(2021) 44 Final.
(22) Si rinvia ai contributi raccolti in *Equilibri. Rivista per lo sviluppo sostenibile*, 2020, n. 1.
(23) Si rinvia a Barilla center for food & nutrition, Eating Planet. *Cibo e sostenibilità: costruire il nostro futuro*, Parma, 2016, 98 e seg.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

in media dai due ai cinque litri d'acqua al giorno per bere, mentre il consumo d'acqua virtuale giornaliero per alimentarsi varia da circa 1500-2600 litri nel caso di una dieta vegetariana a circa 4000-5400 in caso di una ricca di carne»24.

Il metodo di calcolo, tuttavia, contiene un errore relativo al disallineamento tra luoghi di produzione e luoghi di consumo che si rileva decisamente grave in una dimensione a scala globale. «Il consumo di un alimento, così come un processo industriale o una pratica agricola, non possono essere sostenibili "qui sì e li no", ma possono dirsi tali soltanto sulla base di considerazioni ecologiche complessive»[25].

D'altra parte, è vero che «fin dalla loro introduzione, le attività agricole hanno prodotto un'alterazione degli equilibri originari», così come è pacifico che «più tali attività sono praticate in modo poco responsabile o poco rispettoso delle risorse naturali, più, queste, tenderanno a degradarsi»[26].

Diventa, tuttavia, importante segnalare lo sforzo messo a punto, sopra tutto, a livello europeo per realizzare un ragionevole compromesso tra le esigenze di sviluppo delle attività agricole e l'uso responsabile delle risorse naturali quando sia in gioco la *destinazione* alimentare della produzione. Facendo perno sull'allargamento delle possibilità di intervento rispetto alle forme ed agli elementi naturali, la destinazione agricola del suolo non è più solo un fatto che possa venire in considerazione sotto il profilo del potere esercitato dal titolare, ma risponde all'interesse generale di salvaguardia dei caratteri originali ed essenziali dell'ambiente di vita.

Se, infatti, un tempo intorno al fondo si incentrava l'intera organizzazione aziendale, in quanto esso esercitava un potere di attrazione sui singoli elementi, non si può disconoscere che – sulla base di una intuizione della dottrina[27] – una rinnovata centralità delle attività agricole possa essere ritrovata in una logica evolutiva di riferimento alla capacità di valorizzazione del territorio e di soddisfazione delle caratteristiche di qualità dell'alimentazione.

La descrizione del fondo rustico quale porzione di suolo fertile, che vale come risorsa primaria in certa misura non rinnovabile, si inserisce, così, in un più ampio disegno di pianificazione del territorio, diventando base per la conservazione della identità paesaggistica dei luoghi attraverso forme di utilizzazioni differenziate e, insieme, garanzia per la promozione della tipicità delle produzioni locali mediante il ricorso a segni distintivi che – come abbiamo visto – ne ancorano il rapporto all'area geografica[28].

Del resto, proprio chi ha riconosciuto all'agricoltore il duplice ruolo di *produttore* di alimenti biologicamente sani e con adeguati standards di garanzia igienica per i consumatori e di *protettore dell'ambiente* attraverso lo svolgimento di attività di coltivazione e di allevamento capaci di incidere sulla conservazione dello spazio naturale e della biodiversità, ha anche auspicato «una revisione dei principi tradizionali di interpretazione della funzione e dell'attività dell'impresa o dell'imprenditore agricolo, perché è mutato profondamente lo scopo dell'intervento pubblico sulla proprietà e sull'impresa agraria»[29].

Ne discende che quella disegnata per l'agricoltura non sia semplicemente un'area di libero scambio in cui moltiplicare operazioni e utilità economiche, ma uno spazio ordinativo della convivenza

(24) Si rinvia a Barilla center for food & nutrition, Eating Planet. *Cibo e sostenibilità: costruire il nostro futuro*, cit., 139.
(25) Si legga L. Dal Pont, *Sost-edibilità*, in *Pantagruel*, Numero 1 La filosofia del cibo e del vino, Milano, 2020, 87.
(26) Sono parole di S. Vieri, *Agricoltura e sostenibilità. Dall'equilibrio al conflitto*, Padova, 2020, 30.
(27) Ricostruisce con efficacia sintesi l'itinerario della ricerca segnando anche la prospettiva per la ripresa del ragionamento M. Goldoni, *Integrazione dell'oggetto con ambiente e alimentazione*. Atti del Convegno *Giovanni Galloni*, *giurista*, Roma 16 ottobre 2018, in *Dir. agroal.*, 2019, n. 1, 19.
(28) Per primo v. L. Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988; Id., *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, 517.
(29) Così G. Galloni, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, Id. ed *amplius Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

sociale, nel quale trovano efficace saldatura i criteri di gestione delle attività con i vantaggi di scelte relative al miglioramento del benessere collettivo. Tanto che la dottrina indica, in modo esemplare, come le traiettorie della *food law* debbano tornare ad intrecciarsi con i problemi posti dalla *food security*, convincendo a rimuovere l'artefatto ideologico, che rifiuta la specifica considerazione degli alimenti riguardati alla stregua di merci, a fronte delle interferenze sia con la sfera pubblica che privata. La soggezione fino ad ora imposta alle regole del libero mercato dei prodotti della terra – che continuano ancora a soddisfare il normale fabbisogno di sostanze alimentari – deve fare i conti non solo con la riscoperta esigenza dei singoli Paesi di assicurarsi livelli strategici di autoapprovvigionamento, quanto con la scelta opposta di favorire e promuovere filiere e modi di consumo sostenibili[30].

Si spiega, dunque, che, «dopo lunghi decenni di discordie nasce ora finalmente una nuova, migliore comprensione tra contadini e consumatori riguardo alle rispettive posizioni»[31]. In particolare, viene a modificarsi, nella strategia di riforma della politica agricola comune, il patto sociale in base al quale, subito dopo il trattato, si è coltivata l'ambizione, tramite la protezione del settore, di rafforzare il tessuto aziendale agricolo; ridurre il divario dei redditi e di condizioni di vita nelle campagne e, per via di successive e graduali correzioni di rotta, di riorientare la spesa verso priorità, in precedenza, inconciliabili[32]. La maggiore efficacia degli impegni richiesti può incaricare l'agricoltore della responsabilità di affrontare e risolvere i più importanti problemi della crescita che, in passato, hanno messo in crisi oltre alla sicurezza della fornitura alimentare, nelle fasi della produzione, anche la salvaguardia della dimensione ecologica del suolo[33].

5.- Responsabilità del consumatore: tra strategia di marketing ed identità collettiva

L'ordine giuridico, in ambito alimentare, sembra, in ogni caso, deciso a trasgredire le relazioni con la natura mediate dal ciclo biologico della produzione per curvare il fondamento delle regole in senso artificiale, al fine di strappare il consenso di un consumatore – come per la rassicurazione dietetica, così per la garanzia di sostenibilità – deprivato delle proprie competenze e prigioniero di un reale *analfabetismo ecologico*[34].

Si osserva che, ormai, «più della metà della popolazione mondiale vive in un contesto urbano; la maggior parte dei bambini non sperimenta le stagioni assistendo alla trasformazione delle piante o degli animali (se non quelli domestici) e non sa nulla sulla produzione del cibo che vede imballato nei frigoriferi, dato che la maggioranza delle persone non è produttrice del proprio cibo»[35].

Il sostegno alla riduzione delle fonti proteiche di origine animale ed alla loro sostituzione con proteine vegetali promosso dal risultato dei succitati

---

([30]) Sul punto, si rinvia a A. Jannarelli, *Le radici moderne dell'eccezionalità agricola: i prodotti agricoli tra alimenti e merci,* in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 405; Id., *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Cibo e diritto*. *Una prospettiva comparata*. (Atti del XXV Colloquio biennale Associazione italiana di diritto comparato, Parma 23-25 maggio 2019), vol. I, a cura di L. Scaffardi e V. Zeno Zencovich, Roma, 2020, 251 e, per una pur più ampia ricostruzione, ancora, Id., *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018.

([31]) Così W. Rösener, *I contadini nella storia d'Europa*, Roma-Bari, 2008, 319.

([32]) In questi termini, si rinvia alla precedente analisi F. De Filippis e L. Salvatici, *La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta*, in *Agricoltura e diritto*. *Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano, 2000, 264 e seg. e, più di recente, a F. Albisinni, *Il cantiere agricolo, in I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber Amicorum *Alberto Germanò*, tomo I, Milano, 2016, 1095.

([33]) Notevoli spunti sono contenuti in C.A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, in *Agr. Ist. Merc*., 2012, n. 2-3, 67; mentre con riguardo ai più recenti orientamenti agro-ambientali della politica agricola comune, sia consentito il rinvio al mio, Greening *e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 140.

([34]) In generale, v. *amplius* A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una «responsabilità del consumatore»*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n.2-2012, 4.

([35]) Così F. Capra e N. Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, 2017, 173.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

studi si traduce in investimenti produttivi che consentono la riproducibilità di alimenti proposti nella stessa forma di quelli processati – ad esempio, *hamburger* – partendo da una composizione degli ingredienti completamente vegetali.
La conseguenza è che il nostro regime alimentare possa diventare indistinguibile, dato che il bene sociale della libertà della scienza finisce facilmente per degenerare nell'interesse, da parte degli operatori economici, ad *inventare* qualsiasi prodotto che risponda alla convenienza, fattasi ossessiva e quotidiana, di stimolare decisioni di acquisto che f*acciano bene al pianeta*.
Nel conflitto tra visioni di interessi, il diritto alimentare è chiamato a svolgere una funzione di ammortizzatore, ponendo sotto controllo i rischi effettivi dei nuovi prodotti sul piano della sicurezza attraverso vincoli procedurali – come ad esempio ai fini dell'immissione al consumo di alimenti derivanti da animali clonati[36] – e, sopra tutto, facendosi carico di consentire al singolo consumatore, che si trova nella necessità di decidere, una scelta pienamente informata e consapevole.
Una vicenda esemplare ha riguardato l'uso delle denominazioni riservate ai prodotti lattiero-caseari, nella commercializzazione e nella pubblicità, rispetto alla menzione di indicazioni esplicative o descrittive che indicano l'origine vegetale – ad esempio: *burro di tofu* – che la Corte di giustizia ha escluso per garantire ai produttori di latte condizioni di concorrenza non falsata ed ai consumatori che i prodotti designati corrispondano alle norme di qualità, evitando il rischio di confusione sulle caratteristiche di composizione[37].
In modo forzatamente opposto, pur muovendo dalla stessa angolazione, si è conclusa, invece, la discussione relativa alla riserva di uso della denominazione carne esclusivamente per i prodotti di origine animale, inducendo gli Stati membri ad introdurre una propria disciplina per salvaguardare la funzione di varietà delle formule tradizionalmente in uso, che consentono ai consumatori di compiere le scelte in modo corrispondente alla lingua e alla cultura[38].
Da questo episodio si può, forse, costruire riflessivamente il corso futuro della nostra materia che, nel confronto tra *natura* e *fabbrica*, sotto la pressione di un'opinione pubblica attenta e seriamente preoccupata per le questioni ambientali, si trova davanti al bivio se convalidare o estinguere l'originale matrice biologica dei prodotti alimentari.
La responsabilità del giurista, sopra tutto, se munito di un bagaglio di competenze in campo agricolo è quella di non negare tali *identità differenti* ai fini della determinazione analitica dell'oggetto, ma di trovare punti di mediazione per evitare di soggiacere ai rischi di un intervento tecnico che non riesca a controllare da solo le conseguenze delle operazioni di manipolazione con una ricaduta non tanto sui bisogni quanto sui diritti delle persone.
In tale ripensamento, si pone la stessa questione – a cui soltanto é dato accennare – se, sul piano della regolazione del mercato, la distanza che separa, nel tempo, l'avvio della politica comune dell'agricoltura con riguardo ai prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con quelli della coltivazione dell'allevamento consenta, oggi, di spostare i confini di applicazione della disciplina a favore di chi sia chiamato, almeno sul fronte interno, a manipolare, conservare, trasformare, commercializzare e valorizzare i propri prodotti senza alcun limite tecnologico o diaframma aziendale[39].

([36]) Cfr. L. Scaffardi, *Novel Food, Una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, cit., vol. II, 764 e seg.
([37]) Cfr. sentenza del 14 giugno 2017, C-422/16 *Verband Sozialer Wettbewerb eV contro TofuTown.com GmbH*.
([38]) Si fa riferimento all'iniziativa legislativa promossa in Francia contro il così detto *meat sounding* dopo il voto contrario registrato nel Parlamento europeo di emendamenti riguardanti il divieto di usare termini relativi a tagli (*bistecca*) e preparati (*hamburger*) per i prodotti vegetali, il divieto con eccezioni (*hamburger* e *salsiccia*) oppure il divieto con deroghe nell'ambito della discussione sulla riforma della politica agricola comune.
([39]) Per una riflessione generale, v. A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, 183.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Per superare il limite biologico, le *correzioni* della tecnologia al procedimento di produzione alimentare potrebbero avere, come inevitabile conseguenza, quella di lasciare scoperta la risposta del diritto ed eludere così la comprensione dell'esperienza quotidiana ed il radicamento sociale della conoscenza, con un significativo disorientamento per una generazione di consumatori formatasi, ormai, in un contesto culturale globalizzato.

Del resto, se esiste un limite all'avanzamento degli sviluppi della razionalità dietetica così come della sostenibilità ambientale, che definisce e differenzia la soddisfazione dei bisogni di consumo, non sarà mai da ricercare soltanto nell'area dei saperi tecnici, ma da trasferire all'idea di cultura.

Alimentarsi è un'operazione complessa, che richiama profonde convinzioni e declina intime sensibilità rispondenti alla cura della persona e del corpo sociale e sono coinvolti nel tempo, in termini di interazione, i luoghi di appartenenza collettiva riguardo all'espressione di valori, conoscenze e tradizioni.

Per cui la stessa diversità alimentare costituisce un fattore aggregante, quale fonte di coesione e di creatività e, al tempo stesso, sollecita la responsabilità tanto a rimuovere la dipendenza dall'appiattimento dei gusti e dall'omologazione delle ricette, quanto l'illusione che le decisioni di acquisto non abbiano influenza sugli equilibri dell'ecosistema[40].

Alla deriva industriale del corpo di regole dell'alimentazione si oppone, così, la matura consapevolezza di un consumatore che – nelle parole di Wendell Berry[41] - «non sia un individuo legato a un tavolo, con un tubo che convoglia direttamente nel suo stomaco il cibo proveniente dalla fabbrica», ma che abbia un'idea precisa intorno al proprio stile alimentare, da riassumere nella circostanza che *mangiare è un atto agricolo*.

ABSTRACT

L'emergenza sanitaria imposta dalla pandemia da Covid-19 offre spunti per una riflessione sulla necessità di aggiornare strumenti e norme attuali al fine di assicurare un elevato ed uniforme livello di tutela della salute. Il modello di sicurezza alimentare delineato dalla food law europea, a partire dall'emergenza sanitaria della mucca pazza, è sottoposto a revisione per effetto dell'acquisita consapevolezza che sistemi alimentari sani non possono prescindere dalla cura dell'ambiente e dalla tutela del patrimonio naturale. Emerge, dunque, la necessità di tratteggiare i profili di una disciplina riferita ai regimi alimentari idonei ad assicurare centralità al ciclo biologico quale fase naturale di produzione secondo pratiche agricole tradizionali dirette a valorizzare le caratteristiche di qualità dei territori e degli alimenti. D'altra parte, la complessità del tema sollecita un più attento esame delle forme di comunicazione sostenibili che rischiano di confondere i consumatori inducendoli ad una razionalità dietetica imposta dalla ricerca di alimenti programmati in laboratorio e misurati in base al valore nutrizionale o alla impronta ecologica, senza poter disporre delle necessarie informazioni che consentano una scelta consapevole. Essenziale risulta, allora, il compito del diritto alimentare, che non è più limitato a garantire la sicurezza di nuovi alimenti intesi in senso ampio, al di fuori della disciplina di settore, in quanto è diretto a guidare il consumatore verso la scoperta delle regole dell'agricoltura e dei benefici che derivano dalla promozione di filiere e modelli di consumo sostenibili.

The health emergency imposed by the Covid-19 pandemic offers ideas for reflection on the need to update current tools and regulations in order to

(40) In argomento, cfr. R. D'Orazio, *La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle «dottrine alimentari»*, in *Cibo e diritti. Una prospettiva comparata*, cit., vol. I, 25.

(41) Si rinvia al noto saggio dell'A., *Mangiare è un atto agricolo*, Torino, 2015, 31.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

ensure a high and uniform level of health protection. The food safety model outlined by the European Food Law, starting with the mad cow disease, is subject to revision as a result of acquired awareness that healthy food systems cannot ignore the care of the environment and the protection of natural heritage. Therefore, there is a need to outline the profiles of a discipline referred to food regimes suitable to ensure centrality to the biological cycle as a natural stage of production according to traditional agricultural practices aimed at enhancing the quality characteristics of the territories and food. On the other hand, the complexity of the topic calls for more careful examination of sustainable forms of communication which are likely to confuse consumers by inducing them to a dietary rationality imposed by the search for foods programmed in the laboratory and measured on the basis of nutritional value or ecological footprint without being able to have at their disposal the necessary information to make an informed choice.

Essential, then, is the task of Food Law, which is no longer limited to ensuring the safety of novel foods understood in a broad sense, outside the sectoral discipline, as it is aimed at guiding the consumer towards the discovery of the rules of agriculture and the benefits deriving from the promotion of sustainable supply chains and consumption models.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

Informazioni sugli alimenti e sicurezza dei prodotti nel dialogo tra corti europee e giudici nazionali - Il caso della vendita di pane "*a cottura frazionata*"

Amarillide Genovese

1.- La normativa italiana sul preconfezionamento del pane precotto

La vendita di pane ottenuto dal completamento della cottura di pane parzialmente cotto e surgelato è sempre più diffusa nei *discount* e nei punti vendita della grande distribuzione organizzata. La normativa italiana riserva al fenomeno apposita disciplina, prescrivendo agli operatori del settore specifici obblighi volti ad assicurare al consumatore finale una scelta consapevole e sicura.
L'art. 14, co. 4, della legge 4 luglio 1967, n. 580 ("*Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari*"), nella formulazione novellata dall'art. 44 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, stabilisce che «il pane ottenuto mediante completamento di cottura di pane parzialmente cotto, surgelato e non, deve essere distribuito e messo in vendita, previo confezionamento ed etichettature riportanti le indicazioni previste dalla normativa vigente in materia di prodotti alimentari, in comparti separati dal pane fresco e con le necessarie indicazioni per informare il consumatore sulla natura del prodotto»[1].
Il regolamento attuativo emanato con d.P.R. n. 502/1998 ha precisato le modalità della distribuzione e del preconfezionamento del pane precotto, prescrivendo indicazioni *ulteriori* rispetto a quelle previste dalle regole in materia di etichettatura dei prodotti alimentari[2], dirette ad informare il consumatore su caratteristiche specifiche e qualità del prodotto offerto in vendita (pane precotto surgelato o non surgelato).
In particolare, la distribuzione e la messa in vendita del pane a cottura frazionata devono avvenire in imballaggi preconfezionati, riportanti in etichetta anche l'indicazione "ottenuto da pane parzialmente cotto surgelato" ovvero la dicitura "ottenuto da pane parzialmente cotto"; inoltre devono svolgersi in comparti separati dal pane fresco, con apposita cartellonistica esposta in modo chiaramente visibile al consumatore nell'area di vendita.
Gli obblighi informativi e di preconfezionamento sono volti a segnalare la differenza tra "pane fresco" e "pane conservato", prodotti sostanzialmente disomogenei, perché derivanti da tecniche di panificazione diverse.
Tra l'altro il recente *Regolamento recante disciplina della denominazione di «panificio», di «pane fresco» e dell'adozione della dicitura «pane conservato»* (decreto interministeriale n. 131 del 1 ottobre 2018) è intervenuto a fare chiarezza sulle denominazioni relative al pane fresco e al pane conservato[3], definendo «fresco» il pane preparato secondo un processo di produzione continuo, privo di interruzioni finalizzate al congelamento o surgelazione - ad eccezione del rallentamento proprio del processo di lievitazione -, privo di additivi conservanti e di altri trattamenti aventi effetto

(1) Sulla risalente disciplina in tema di pane e prodotti della panificazione, v. M. Benozzo, *Il reso del pane nei rapporti tra panificatore e rivenditori al dettaglio: alimento, mangime, rifiuto*, in q. *Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2011, 16.
(2) Dopo l'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, la disciplina nazionale in materia di etichettatura e confezionamento degli alimenti destinati al consumo umano è stato innovata dal decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231, che ha abrogato il precedente decreto 27 gennaio 1992, n. 109.
(3) Fino al decreto del 2018 era definito fresco il pane ottenuto mediante un processo di produzione unico e continuo nell'arco della giornata.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

conservante[4]. Invece, il pane per il quale viene utilizzato, durante la sua preparazione o nell'arco del processo produttivo, un metodo di conservazione ulteriore rispetto ai metodi sottoposti agli obblighi informativi previsti dalla normativa nazionale e dell'Unione europea (p.e. per il pane precotto o surgelato), è posto in vendita con una dicitura aggiuntiva che ne evidenzi il metodo di conservazione utilizzato, nonché le eventuali modalità di conservazione e di consumo. Il regolamento ribadisce la prescrizione che il "pane conservato" sia esposto in scomparti appositamente riservati.
La disciplina degli obblighi di preconfezionamento e di etichettatura del pane parzialmente cotto si propone diverse finalità. *In primis* il legislatore ha inteso perseguire efficacemente obiettivi di *food safety*, prescrivendo l'imballaggio del pane ottenuto da parziale cottura per evitare il rischio di contaminazione del prodotto da parte dei consumatori nella fase in cui si determinano all'acquisto.
Inoltre, il preconfezionamento è misura specifica, che si aggiunge alla etichettatura e alla cartellonistica, per segnalare al consumatore la lavorazione differenziata del pane in acquisto, precotto anziché fresco. In tale ottica, la previsione per cui il pane precotto deve essere oggetto di preconfezionamento deve essere riferita alla possibilità di effettuare l'imbustamento anche nello stesso locale destinato alla vendita, ma necessariamente prima che il prodotto sia collocato negli scaffali per il prelievo *self service*.
Il sistema di regole particolarmente stringenti prescritte dal legislatore italiano per la vendita di pane precotto, da un lato, evidenzia la specificità del prodotto "cibo" e delle istanze di tutela del consumatore di alimenti, dall'altro, impone un raccordo con il principio della libera circolazione dei prodotti e con l'elaborazione giurisprudenziale europea che tende a sanzionare "l'uso protezionistico" di norme sanitarie, formalmente adottate per tutelare i consumatori, ma che intendono perseguire scopi più propriamente economici[5].

2.- L'approccio regolatorio della Corte di giustizia europea

In effetti, la compatibilità della normativa italiana relativa alla vendita di pane ottenuto completando la cottura di pane parzialmente cotto con il principio della libera circolazione delle merci è stata scrutinata dai giudici di Lussemburgo, all'esito di una ordinanza di rimessione del Tribunale civile di Padova del 16 ottobre 2000. Il giudice del rinvio aveva chiesto alla Corte di giustizia europea se l'obbligo di preconfezionamento di pane, precotto in uno Stato membro diverso da quello di completamento della cottura, costituisse una restrizione quantitativa all'importazione o una misura di effetto equivalente e se eventualmente la stessa potesse essere giustificata da motivi relativi alla tutela della salute pubblica. Snodo problematico decisivo è l'incidenza di obblighi e costi legati al preconfezionamento soprattutto sui prodotti importati: in ragione della facile deperibilità del pane pronto al consumo, il pane precotto è infatti sostanzialmente l'unico tipo di pane oggetto di scambi intracomunitari.
Nella vicenda Morellato, definita con sentenza del 18 settembre 2003[6], la Corte di giustizia ha stabilito che la normativa italiana che prescrive l'obbligo di preconfezionamento del pane a cottura frazionata non costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione perché la modalità di commercializzazione riguarda indistintamente sia i prodotti nazionali,

([4]) In particolare è definito «continuo» il processo di produzione per il quale non intercorre un intervallo di tempo superiore alle settantadue ore dall'inizio della lavorazione fino al momento della messa in vendita del prodotto.
([5]) Al riguardo, L. Costato, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2007, p. 2.
([6]) Corte di giustizia UE, 18 settembre 2003, causa C-416/00, *Morellato*, in Racc. 2003 p. I-09342. La decisione è commentata da W.H. Roth, *Free Movement of Goods, Market Access and Consumer Protection*, ed. Intersentia, Cambridge, 2013, p. 123 ss.; A. Rigaux, *Simphonie déconcertante ou keckophonie? (A propos des dissonance de l'arrêt Morellato, CJCE, 18 sept. 2003, aff. C-416/00)*, Europe 2003 Novembre Chron. n. 13, p. 7 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

sia i prodotti importati.
La soluzione si pone nel solco tracciato da alcune sentenze "storiche" delle corti europee in materia di sicurezza, qualità e informazioni sugli alimenti. Negli sviluppi successivi della regola del mutuo riconoscimento formulata nella giurisprudenza *Cassis de Djion*[7], le questioni più rilevanti riguardano infatti l'uso delle denominazioni di vendita[8] e l'informazione del consumatore. D'altra parte, la sentenza Morellato si allinea alla giurisprudenza *Keck e Mithouard* in cui la Corte di giustizia europea ha apportato alcuni "correttivi" alla interpretazione dell'art. 30 del Trattato[9], delimitando lo spazio applicativo riservato alle cc.dd. misure di effetto equivalente.
Per apprezzare la specificità della vicenda *Morellato*, pare dunque opportuno collocare la decisione nel contesto sia delle regole operazionali delineate dalla "rivoluzione" *Keck* sulle modalità di vendita, sia dell'elaborazione giurisprudenziale relativa alla libera circolazione di alimenti e all'informazione alimentare, in cui emerge un dato significativo ovvero che la "peculiarità del cibo" comporta un'integrazione tra obiettivi di protezione dei consumatori, da un lato, e principi di funzionamento del mercato interno, dall'altro, che tenga conto delle istanze di tutela del *consumatore di alimenti*, che sono differenti da quelle che riguardano il consumatore in generale[10].
Se i riferimenti alle *esigenze imperative* attinenti, in particolare, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori, segnano la «consacrazione implicita ma chiarissima» del diritto all'informazione del consumatore[11], è il diritto applicato in materia di libera circolazione di prodotti destinati all'alimentazione umana a segnalare che le finalità di protezione dei consumatori possono arginare l'operatività della regola del mutuo riconoscimento. Ci si riferisce alla giurisprudenza in materia di denominazione degli alimenti e tutela del diritto all'informazione del consumatore: nel caso *Van der Laan* sul «prosciutto» olandese contenente solo il 70% di carne di maiale[12], la Corte europea conferma la formula *Cassis de Dijon* che "affida" la protezione dei consumatori allo strumento dell'etichettatura del prodotto, e tut-

(7) La pronuncia *Cassis de Dijon* conferma la nota formula *Dassonville*. Riconoscendo l'esistenza di differenze tra le norme nazionali degli Stati membri che possono inibire lo scambio di merci, la Corte ha confermato che l'articolo 34 TFUE può interessare anche provvedimenti nazionali che si applicano sia alle merci nazionali sia a quelle importate. In questo caso, gli Stati membri possono derogare ricorrendo non solo all'articolo 36 TFUE ma anche ai requisiti obbligatori, un concetto sancito per la prima volta in tale sentenza. «Gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti […] vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere a esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori» (*affaire Cassis de Dijon*, sent. 20 febbraio 1979, in causa c-120/78, § 8). Cfr. L. Costato, *Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CEE*, in *Riv. dir. agr*., 1981, II, p. 26 ss.; G. Ghidini, *Una sentenza pilota in tema di ostacoli alla libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. comm*., 1981, I, p. 197 ss.; A. Jannarelli, *Dal principio del mutuo riconoscimento (sentenza Cassis de Dijon) alla tutela della qualità*, in E. Rook Basile (a cura di), *Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti*, Milano, 1992, p. 129 ss.; G. Maccioni, *Alcune riflessioni sulla libera circolazione, la qualità e l'applicazione dei principi*, in "La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali", Atti del Convegno di Udine del 24-25 novembre 2006, a cura di A. Germanò e M. D'Addezio, Milano, 2007, pp. 239-261.
(8) Sulla progressiva riscrittura delle disposizioni in tema di denominazioni di vendita dei prodotti alimentari, dalla dir. 79/112/CEE alla dir. 2000/13/CE, attraverso le modifiche introdotte dalla dir. 89/395/CEE e poi dalla dir. 97/4/CE ì, in un costante dialogo del legislatore europeo con la Corte di giustizia, v. F. Albisinni, *Le norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, 3^ ed., p. 631 ss.
(9) Corte giust. 24 novembre 1993, cause riunite c-267/91 e c-268/91, in *Foro it*., 1994, IV, c. 329, con nota di M. De Vita; in *Riv. it. dir. pubbl. comun*., 1994, p. 654, con commento di M.C. Malaguti, *Articolo 30 e misure di effetto equivalente: una rivoluzione nel diritto comunitario? Sul nuovo approccio interpretativo* della Corte, N. Reich, The "*November Revolution" of the European Court of Justice: Keck, Meng and Audi revisited, in Common Market Law Review*, 1994, p. 459 ss.
(10) L. Costato, *op. loc. ult. cit*.; sulla peculiarità dei prodotti agroalimentari, quali "merci" destinate all'alimentazione umana, cfr. A. Iannarelli, *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne della "eccezionalità" agricola*, in *Riv. dir. agr*., 2013, II, p. 407 ss.
(11) Il rilievo è di P. Borghi, *Oggetto ed ambito di applicazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Le informazioni sugli alimenti ai consumatori,* a cura di V. Rubino, Roma, 2015, p. 13.
(12) Sentenza 9 febbraio 1999, causa C-383/97, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 124 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

tavia precisa che l'utilizzo di denominazioni generiche che non consentono all'acquirente dello Stato membro ove il prodotto è posto in vendita di determinare caratteristiche e qualità concrete dell'alimento è contrario alla normativa sull'etichettatura dei prodotti alimentari (all'epoca la direttiva 79/112/CEE, successivamente sostituita dalla dir. 2000/13/CE e ora dal regolamento UE n. 1169/2011). In alcuni casi, l'uso della denominazione commerciale può essere negato, qualora il prodotto legalmente realizzato in uno Stato membro si discosti notevolmente per composizione o caratteristiche qualitative dal "tipo" merceologico ovvero sia privo di caratteristiche che il consumatore possa legittimamente attendersi. Come è noto, questo approccio restrittivo è "inaugurato" dalla sentenza *Smanor*[13] - che si è occupata dell'importazione in Francia di yogurt surgelato e perciò privo di fermenti lattici vivi -, decisione di sicuro rilievo perché segna il tentativo di arginare gli esiti incontrollati e perniciosi del sistema introdotto dalla *Cassis de Dijon*[14]. In sostanza la Corte ritiene non sufficiente lo strumento dell'etichettatura se il *nomen* usato per designare il prodotto può risultare ingannevole per il consumatore[15].

Se l'intervento regolatorio della Corte sull'uso delle denominazioni rivela un'applicazione flessibile e per certi versi pragmatica della formula *Dassonville*, a distanza di venti anni dall'arresto giurisprudenziale sugli ostacoli indiretti o potenziali agli scambi[16], la Corte di giustizia ha operato un significativo mutamento di rotta nell'interpretazione dell'art. 30 del Trattato. Nella decisione *Keck e Mithouard*, avente ad oggetto una normativa francese che vietava le cc.dd. vendite sottocosto, la Corte di giustizia ha precisato che se la misura indistintamente applicabile riguarda «norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere» (*product related rules*) sarà di regola incompatibile con il divieto dell'art. 30 Trattato, salvo la ricorrenza di una causa giustificativa *ex* art. 36 oppure di un'esigenza imperativa ai sensi del test della *Cassis de Dijon*; qualora, invece, le misure si riferiscano alle modalità di vendita (*selling arrangements*), «si deve ritenere, contrariamente a quanto sino ad ora statuito, che non può costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza *Dassonville* (…)»[17]. Secondo la giurisprudenza *Keck*, quindi, normative che prescrivono requisiti cui le merci devono rispondere rientrano di per sé nel campo

(13) Sentenza 14 luglio 1988, causa C-298/87, Smanor. Si v. pure *affaire* Deserbais, 22 settembre 1988, in causa C-286/86. In argomento, F. Capelli, *Yogurt francese e pasta italiana (due sentenze e una proposta di soluzione)*, in *Dir. com. scambi int.*, 1988, p. 389 ss.

(14) A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019, p. 38.

(15) Il principio *Smanor* è stato accolto dalla Comunicazione della Commissione del 1991 sulle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari e quindi codificato dalla direttiva 97/4/CE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari nonché la relativa pubblicità, in cui si stabilisce che «la denominazione di vendita dello Stato membro di produzione non può essere usata quando il prodotto che essa designa si discosta in maniera sostanziale dal prodotto conosciuto sul mercato nazionale con tale denominazione». Sullo specifico profilo, G. Sgarbanti, *Le comunicazioni della Commissione sulla libera circolazione e le denominazioni di vendita dei prodotti alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 1997, 2a ed., p. 563 ss.

A questo riguardo il Regolamento sull'informazione alimentare contiene una disciplina precisa e dettagliata che consente l'uso nello Stato membro di commercializzazione della denominazione dell'alimento dello Stato membro di produzione e tuttavia prescrive, nell'ipotesi in cui il set di informazioni obbligatorie non sia sufficiente a consentire ai consumatori dello Stato membro di commercializzazione l'apprezzamento della natura reale dell'alimento, che la denominazione del prodotto in questione sia accompagnata da altre informazioni descrittive poste in prossimità della denominazione dell'alimento. «In casi eccezionali, la denominazione dell'alimento nello Stato membro di produzione non è utilizzata nello Stato membro di commercializzazione quando il prodotto che essa designa nello Stato membro di produzione è talmente diverso, dal punto di vista della sua composizione o fabbricazione, dal prodotto conosciuto nello Stato membro di commercializzazione sotto tale denominazione che il paragrafo 2 non è sufficiente a garantire, nello Stato membro di commercializzazione, un'informazione corretta per i consumatori» (art. 17, par. 3).

(16) Il riferimento è alla nota decisione Corte giust. 11 luglio 1974, in causa C-8/74 secondo la quale anche un ostacolo indiretto o potenziale agli scambi legittima l'applicazione del divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative.

(17) In argomento, A. Bonomo, *Commerce power e Corti Supreme*, in *Riv. it. dir. pub. Comun.*, 1999, p. 39 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

di applicazione dell'articolo 34 TFUE, indipendentemente dal fatto che introducano anche una discriminazione in base dell'origine dei prodotti. Invece, modalità di vendita, quali metodi di commercializzazione, confezionamento e pubblicità rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 34 TFUE solo se la parte che invoca una violazione provi che esse introducono una discriminazione in base all'origine del prodotto, sia sotto il profilo giuridico sia sotto quello sostanziale. In definitiva, la Corte di giustizia europea assume che l'applicazione ai prodotti importati di regole nazionali che limitano o vietano talune modalità di vendita non costituisce misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, purché le regole si riferiscano a tutti gli operatori interessati (principio di universalità) e incidano in eguale misura – sia in diritto sia in fatto - sul commercio e dei prodotti nazionali e dei prodotti importati (principio di neutralità)[18].

3.- (Segue). I casi Morellato e Alfa Vita Vassilopoulos

La decisione della Corte di giustizia europea sul caso Morellato si iscrive nel complesso e articolato contesto legale e operativo delineato.
La peculiarità della causa principale risiedeva nel fatto che il prodotto messo in vendita era stato importato quando il suo processo di produzione non era ancora concluso. Nella specie, infatti, per commercializzare il prodotto in Italia come pane pronto al consumo, occorreva completare la cottura del prodotto importato dalla Francia. Nelle osservazioni presentate dalla Commissione, si segnalava la circostanza che il confezionamento del pane precotto non è previsto da alcuna normativa comunitaria e che l'obbligo di preconfezionamento, imposto solo dall'Italia, si risolverebbe in una misura di effetto equivalente ad una restrizione all'importazione, in ogni caso sproporzionata rispetto alle istanze di protezione dei consumatori di alimenti, presidiate dalle regole sull'etichettatura.
Al di là della distinzione non agevole tra regole tecniche e modalità di vendita dei prodotti, la soluzione interpretativa della sentenza *Keck* ha trovato applicazione anche con riferimento all'obbligo di preconfezionamento del pane precotto. Norme concernenti l'imballaggio che sono incluse *prima facie* tra le norme concernenti i prodotti, dopo un esame delle particolarità del caso specifico, sono state definite come modalità di vendita. Nella specie, i giudici della corte europea hanno ribadito che la ragione per cui una normativa che impone determinate modalità di vendita esula dall'ambito di operatività dell'art. 30 TCE risiede nella circostanza che essa non è atta ad impedire l'accesso di prodotti importati al mercato nazionale o ad ostacolarlo più di quanto non ostacoli quello dei prodotti nazionali[19].
I giudici europei hanno ritenuto legittimo, sul piano del diritto dell'Unione, l'obbligo di preconfezionamento del pane a cottura frazionata, purché esso sia applicato indistintamente ai prodotti nazionali e ai prodotti importati e non rappresenti, quindi, un ostacolo alla importazione. Tuttavia, la decisione si fonda su una considerazione particolare e propria della vicenda prospettata alla corte di giustizia. Infatti il punto decisivo della soluzione adottata nel caso *Morellato* riguarda la circostanza che l'osservanza degli obblighi di preconfezionamento imposti dalla normativa italiana contestata non comporta modifiche e adattamenti del prodotto prima che sia venduto nello Stato d'importazione.

([18]) La Corte «riesamina e precisa» l'elaborazione giurisprudenziale relativa all'interpretazione del divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione, a fronte della marcata tendenza degli operatori economici a "invocare" l'articolo 30 TCE [34] del Trattato al fine di contestare misure nazionali che, pur non riguardando i prodotti provenienti da altri Stati membri, producano l'effetto di limitare la loro libertà commerciale. La revisione della giurisprudenza in materia sembra, cioè, per certi versi indotta dalla necessità di limitare il flusso di casi destinati a mettere in discussione i pilastri essenziali delle disposizioni nazionali in materia sociale e di benessere interne agli Stati membri, le quali non sono mai state concepite per interferire con la libera circolazione.
([19]) Cfr. sentenza Keck e *Mithouard*, cit. nt. 2, spec. punto 17; sent. 10 maggio 1995, in c-384/93, *Alpine Investments*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

I requisiti prescritti riguardano, cioè, solo l'ultima fase della commercializzazione del pane precotto e non anche il processo di produzione e di cottura finale, per cui non è in discussione l'accesso del prodotto importato al mercato nazionale[20].

Il fondamento di tale posizione si rinviene nel criterio dell'*access to the market* della sentenza *Keck* (punto 17), in cui la Corte ha affermato che ove i requisiti prescritti siano soddisfatti, l'applicazione delle normative sui *selling arrangements* alla «vendita di prodotti provenienti da un altro Stato membro e rispondenti alle norme stabilite da tale Stato non costituisce elemento atto ad impedire l'accesso di tali prodotti al mercato o ad ostacolarlo in misura maggiore rispetto all'ostacolo rappresentato per i prodotti nazionali».

La motivazione di fondo di questo orientamento risiede nel fatto che dal momento in cui i prodotti hanno accesso al mercato dello Stato membro di importazione, essi devono rispettare le "regole di vendita" che sono in vigore in detto Stato, poiché si trovano ormai su un "piano di parità" con i prodotti nazionali[21].

Di segno diverso la soluzione interpretativa nella successiva vicenda *Alfa Vita Vassilopoulos e Carrefour-Marinopoulos*, in cui al vaglio della Corte di giustizia era la legislazione greca che subordina la commercializzazione di pane congelato «bake-off» agli stessi requisiti applicabili al processo completo di panificazione e di vendita del pane e dei tradizionali prodotti della panificazione[22]. Secondo il governo greco, la normativa in questione mira ad assicurare che i requisiti sanitari siano rispettati non soltanto durante la prima fase di produzione del pane semilavorato e congelato, ma anche nell'ultima fase che consiste nella cottura finale nel luogo di vendita. Infatti, il pane e i prodotti della panificazione in genere sarebbero particolarmente sensibili all'alterazione e potrebbero essere contaminati, in particolare, da insetti, muffe, lieviti, batteri e virus. Le argomentazioni (pure deboli) delle autorità greche sono state disattese richiamando *in primis* il principio per cui le norme che impongono condizioni facenti parte del processo di produzione riguardano le caratteristiche intrinseche delle merci e non le modalità di vendita ai sensi della sentenza *Keck*; quindi, i giudici hanno rilevato che l'obiettivo di protezione della salute pubblica non supera il test di proporzionalità dei mezzi utilizzati rispetto agli interessi perseguiti, atteso che i requisiti prescritti per il processo di fabbricazione dei prodotti tradizionali della panificazione risultano inadatti o comunque eccessivi rispetto ai prodotti *bake-off* che sono precotti e vengono soltanto scongelati, riscaldati o sottoposti ad un'ultima cottura nei luoghi di vendita. A giudizio della Corte, una normativa che impone anche agli operatori che completano il ciclo produttivo – panificando il precotto – gli obblighi prescritti per il completo processo di panificazione (disponibilità di un deposito delle farine, di un locale destinato all'impastatura e di un deposito di combustibile solido) costituisce, quindi, una restrizione quantitativa all'importazione.

Al di là dei diversi esiti applicativi, legati alla specificità delle questioni prospettate alla corte di giustizia, profilo decisivo che pare trascurato nell'*iter* motivazionale delle decisioni sulla vendita di pane a cottura frazionata è la considerazione della valenza applicativa dei principi generali della legislazione europea sulla sicurezza e l'igiene degli alimenti, che devono evidentemente essere osservati anche per produrre il pane da un impasto congelato[23]. L'approccio del Regolamento (UE) n. 178/2002 nei confronti del rapporto tra somministratore di alimenti-consumatore è infatti incen-

([20]) Cfr. sent. Commissione c. Italia, 10 febbraio 2009, causa C-110/05, in cui la Corte precisa che le disposizioni dell'art. 34 TFUE comportano l'obbligo di rispettare tre principi: a) il principio di non discriminazione; b) il principio di mutuo riconoscimento e c) il principio di assicurare ai prodotti comunitari libero accesso ai mercati nazionali.

([21]) Cfr. F. Ferraro, *Restrizioni quantitative e territoriali nel diritto dell'Unione*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, p. 693 ss.

([22]) CGUE 14 settembre 2006, cause riunite C-158/04 e C-159/04, in *Riv. dir. agr.*, 2007, p. 58 ss. con rilievi critici di L. Costato, *Pane, alcool e Dassonville*.

([23]) Il rilievo è di L. Costato, *Pane, alcool e Dassonville*, cit., p. 58. Si v. pure L. González Vaqué, *Autorización de la comercialización de productos congelados de panadería*, in *Rev. derecho alimentario*, 2006, p. 25 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

trato sull'obbligo del primo di assicurare la salubrità degli alimenti, sicché la responsabilità dell'operatore non è condizionata «dalle vesti o dalle forme» di somministrazione del cibo, «importando solo che esso sia edibile senza rischi ulteriori rispetto a quelli normali dovuti ad eventuali eccessi alimentari o intolleranze e simili»[24]. La peculiarità dei beni considerati imprime cioè alle regole di protezione del consumatore di alimenti una connotazione del tutto specifica e stringente, della quale è evidentemente necessario tenere conto nel tentativo di conciliare l'esigenza della sicurezza alimentare con il principio della libera circolazione delle merci.

4.- La vendita self-service di pane precotto nella giurisprudenza della Corte di cassazione

Sulla vendita *self-service* di pane precotto si è di recente pronunciata anche la Corte di cassazione, con due decisioni che rappresentano un *novum* nel panorama giurisprudenziale nazionale, atteso che non si registrano precedenti specifici di legittimità[25]. Le vicende processuali riguardano due distinte ordinanze-ingiunzioni emesse da un'azienda sanitaria friulana nei confronti di una società operante nella grande distribuzione che aveva posto in vendita nei supermercati della propria rete aziendale pane ottenuto dal completamento, previa cottura, di un prodotto precotto e congelato, senza rispettare le prescrizioni normative sul confezionamento e l'etichettatura del pane parzialmente cotto.
Nei giudizi di opposizione avverso le ordinanze-ingiunzione, la società aveva richiamato i principi comunitari e costituzionali sul libero accesso al mercato e la parità di trattamento tra operatori commerciali, formulando separate istanze di remissione della questione alla Corte di giustizia dell'Unione Europea ed alla Corte costituzionale.
In particolare, la società di distribuzione aveva lamentato il trattamento differenziato rispetto ai rivenditori di pane "fresco" (prodotto con un processo unico e continuo) che non riteneva potesse essere giustificato dalla diversa tecnica di panificazione.
Sia i tribunali di prima istanza, sia le corti d'appello hanno legittimato l'operato dell'azienda sanitaria e ritenuto che la normativa nazionale in materia di etichettatura del pane precotto posto in vendita al dettaglio fosse volta ad assicurare la piena e consapevole scelta di consumo dell'acquirente in merito a caratteristiche, provenienza e qualità del prodotto acquistato.
Nei ricorsi per la cassazione delle sentenze di merito che avevano confermato l'ordinanza-ingiunzione, la società lamentava l'omesso esame di un fatto decisivo perché la Corte d'appello non avrebbe rilevato che l'imposizione del preconfezionamento soltanto a carico del rivenditore di pane ottenuto mediante il completamento della cottura di un prodotto parzialmente cotto in precedenza e surgelato, e non anche al rivenditore di pane fresco, costituisce un trattamento irragionevolmente differenziato di situazioni analoghe e si traduce in una discriminazione ingiustificata *a tutto vantaggio del pane fresco*, prodotto tipicamente locale, sia se realizzato a livello artigianale, sia se realizzato a livello industriale. A giudizio dei ricorrenti, la mera diversità della tecnica di panificazione non costituisce elemento sufficiente a giustificare il trattamento differenziato dei prodotti finali, perché sarebbe identica l'esigenza di tutela dei consumatori, presidiata dalle regole in materia di etichettatura e cartellonistica.
A tale riguardo, la stessa decisione della corte territoriale segnalerebbe – ad avviso dei ricorrenti – che la vera *ratio* della differenza di trattamento tra i rivenditori di pane fresco e quelli di pane precotto e congelato si fonderebbe su motivazioni economiche, in particolare *sull'esigenza di eliminare ele-*

([24]) L. Costato, *Pane, alcool e Dassonville*, cit., p. 59.
([25]) Si tratta dell'ordinanza del 27 aprile 2020, n. 8197 e dell'ordinanza 10 luglio 2020, n. 14712, entrambe disponibili nella banca dati *De Jure*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

menti di concorrenza in danno della panificazione artigianale. In realtà nella pronuncia impugnata si legge testualmente che «…non si rinviene nelle norme contestate alcuna violazione della libertà di iniziativa economica privata, trattandosi di questioni relative alle modalità di vendita di prodotti disomogenei che non determinano limitazioni all'importazione e/o alla messa in commercio degli stessi né restrizioni alla libertà d'impresa, dovendosi peraltro la stessa contemperare con i generali diritti del consumatore, tali da porsi quale possibile limite di utilità sociale. Sicché proprio in virtù della diversità di panificazioni e della necessità di consentire al consumatore di conoscere le caratteristiche di ogni tipo al fine di effettuare con libertà una scelta oculata tra diversi tipi di pane, la normativa contestata appare logica e coerente con i principi costituzionali». Il passaggio motivazionale vale a spiegare l'affermazione richiamata dagli stessi ricorrenti secondo cui «…il legislatore italiano al duplice fine di eliminare elementi di concorrenza in danno della panificazione tradizionale (…) e soprattutto per consentire al consumatore di accedere ad informazioni corrette sulla qualità del pane da acquistare (…) ha posto l'accento sulla differenza tra "pane fresco" (…) e "pane conservato"».
La Corte d'appello friulana si è limitata cioè a precisare la stretta connessione esistente tra la *ratio* di tale diversificazione e le oggettive differenze del processo produttivo del pane, alle quali ha collegato l'esigenza del consumatore a un'informazione precisa e puntuale sul prodotto acquistato.
Con ordinanza del 27 aprile 2020, n. 8197, i giudici di legittimità si pronunciano sulla questione di legittimità costituzionale delle norme che prescrivono l'obbligo di preconfezionamento per il solo pane precotto e non anche per il pane fresco, confermando che il preconfezionamento costituisce misura non discriminatoria, funzionale alle esigenze informative del consumatore in merito ad una qualità rilevante del prodotto. La Corte di Cassazione conferma il principio per cui la libertà d'iniziativa economica non viene lesa allorché «*l'apposizione di limiti generali d'esercizio corrisponda all'utilità sociale (…) purché l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano con misure palesemente incongrue*». Nella finalità di protezione dell'acquirente-consumatore e nel contesto delle regole sull'informazione alimentare si ravvisa l'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost., "*rispetto alla quale il preconfezionamento non è misura incongrua, poiché si aggiunge ad altre (etichettatura e cartellonistica) nel segnalare al consumatore la lavorazione differenziata del pane in acquisto*".
Anche nella successiva ordinanza del 10 luglio 2020, la Corte di cassazione disattende le istanze della società concessionaria della grande distribuzione e del suo amministratore delegato, responsabili per la violazione delle norme sulla panificazione ed in particolare per aver venduto - nel supermercato di una catena che ha oltre 200 punti vendita - pane, acquistato da una ditta estera, «ottenuto dal completamento, previa cottura, di prodotto parzialmente cotto e surgelato», privo di etichetta e confezione[26].
La decisione segnala all'attenzione dell'interprete che il consumatore ha diritto di ottenere un'informazione specifica circa il processo produttivo del cosiddetto "pane fresco" e il processo del "pane precotto e surgelato" trattandosi di due differenti prodotti, atteso che il primo si ottiene attraverso un processo produttivo completato nell'arco di una sola giornata o al massimo entro settantadue ore; il secondo si ottiene da un processo che viene interrotto per consentire il surgelamento del prodotto in vista di un posticipato completamento della sua cottura.
La decisione della Suprema Corte è scandita da alcuni passaggi logici essenziali. In primo luogo i giudici di legittimità non hanno ritenuto la sussistenza dei presupposti per un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea ex art. 267 TFUE, in

([26]) Si segnala che i giudici della Corte di cassazione hanno ritenuto di compensare le spese per la novità della questione e l'assenza di precedenti specifici.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

relazione alla libertà di circolazione delle merci presidiata dall'attuale art. 34 TFUE.
Nel corso del giudizio la difesa della società aveva (impropriamente) richiamato il caso *Morellato* in cui il governo italiano avrebbe riconosciuto, in risposta ad un quesito posto dai giudici di Lussemburgo, che la misura del preconfezionamento non sarebbe motivata da esigenze di sicurezza alimentare o finalizzate alla tutela del consumatore, ma «..solo dal fatto che il pane precotto, surgelato o meno, commercializzato dopo il completamento della cottura, risulta[va] maggiormente competitivo rispetto al pane prodotto con metodi artigianali» (§ 40 sentenza). In realtà, come già precisato *supra*, la Corte di giustizia ha stabilito che la normativa italiana che prescrive l'obbligo di preconfezionamento del pane a cottura frazionata non costituisce una restrizione quantitativa all'importazione, nella misura in cui l'obbligo riguardi indistintamente sia i prodotti nazionali, sia i prodotti importati e… «non costituisca in realtà una discriminazione nei confronti dei prodotti importati».
I giudici della Suprema Corte, dopo avere richiamato il principio generale per cui il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia non va disposto neppure dal giudice nazionale di ultimo grado qualora non sussista alcun dubbio interpretativo sulla norma unionale, «in virtù della sua interpretazione autoevidente o *dell'esistenza di precedenti della Corte*», si riferiscono specificamente alla soluzione interpretativa del caso *Morellato* e concludono che «…non sussistono profili residui di incertezza, che esigano ulteriori interventi esegetici della Corte di giustizia».
In seconda battuta, la Corte di cassazione non ritiene utile alla causa dei ricorrenti neppure la circostanza che il Ministero dell'Industria e il Ministero della Salute con circolare n. 129263 del 1995 avrebbero autorizzato la vendita del pane precotto inserendolo nel sacchetto al momento dell'acquisto, al pari di quello fresco. Ribadita la natura non vincolante della circolare, i giudici rilevano comunque che la relativa censura non risulta dalla sentenza impugnata, né i ricorrenti hanno indicato in quale momento del giudizio di merito essa sarebbe stata proposta, con conseguente difetto di specificità del motivo.
Né "passa" la tesi argomentativa del vertice del *board*, che declinava la sua responsabilità in ragione delle dimensioni organizzative significative della società, che avrebbero precluso la conoscenza delle dinamiche di gestione dei singoli punti vendita della rete aziendale. Il criterio generale di responsabilità incentrato sulla *suitas* della condotta sanzionata e comunque la mancata individuazione di altri soggetti della *governance* inseriti nell'organizzazione aziendale, cui fosse eventualmente ascrivibile la responsabilità della "supervisione" sulla distribuzione e la vendita del pane precotto e congelato[27], rendono inammissibile il motivo.
Del resto obblighi di sicurezza e regole di responsabilità nella legislazione alimentare dell'Unione europea riguardano il *food business operator o l'explotador de la empresa alimentaria*, espressioni che esprimono molto più efficacemente della formula "operatore del settore alimentare" la stretta connessione con l'attività di impresa, resa dalla definizione contenuta nell'art. 3, n. 3, reg. 178/2002 che si riferisce alla «persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo». Per altro verso, un aspetto proprio delle sanzioni amministrative nel contesto della violazione di norme del settore alimentare è la previsione della natura solidale della relativa obbligazione[28], che risponde alla medesima logica del regime codicistico di responsabilità dell'imprenditore nell'eserci-

([27]) Cfr. Cass. civ., sez. un., 30 settembre 2009, n. 20930, in Foro it., 2010, I, p. 3129, con nota di commento di Casoria.
([28]) Art. 6, c. 3, l. 689/1981: «Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta».
Presupposti e limiti applicativi della disposizione dell'art. 6 cit. sono di recente precisati da Cass. civ., 9 gennaio 2019, n. 302. Sul tema

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

zio dell'impresa (art. 2049 c.c.) ovvero, tra le altre rationes, le maggiori garanzie di solvibilità e la difficoltà di individuare l'anello della catena produttiva o distributiva cui sia riferibile la disfunzione dell'organizzazione aziendale[29]. D'altro canto, le corti del merito, con apprezzamento non sindacabile in sede di legittimità, avevano accertato la sussistenza di una prassi operativa generalizzata, praticata dai differenti punti-vendita della società in tutta Italia, sì da potere essere riferita a direttive di emanazione centrale.

5.- La vendita self-service di pane sfuso nella giurisprudenza amministrativa

La valenza decisiva e la specificità della legislazione alimentare sono valorizzate pure nella giurisprudenza amministrativa nazionale sulla vendita *self-service* di pane sfuso. Di recente si è pronunciato sulla questione un tribunale amministrativo pugliese, all'esito di un ricorso per l'annullamento di un provvedimento del Dipartimento di prevenzione dell'Autorità sanitaria locale, adottato ai sensi dell'art. 138 del recente Regolamento UE n. 2017/625 sui controlli ufficiali, che aveva disposto «l'immediata sospensione della vendita *self-service* di pane e prodotti da forno sfusi e posti in vendita in appositi scaffali erogatori del tipo a cassetto, in assenza di un operatore addetto alla vigilanza sulle corrette modalità di prelievo/acquisto da parte dei clienti»[30].
In particolare, nel verbale di sopralluogo, i militari dei N.A.S. contestavano l'omessa vigilanza sulla procedura di acquisizione del pane precotto da parte del consumatore presso i distributori self-service, posti a distanza dal banco vendita assistita ed in posizione defilata rispetto all'addetto al punto vendita; l'assenza di preconfezionamento per ciascun pezzo, in violazione della disciplina prevista per la vendita del pane precotto. Tra l'altro il verbale riportava la circostanza, verificata dai Carabinieri nel corso della ispezione, che i clienti maneggiavano il pane senza la protezione di guanti per scegliere il pezzo da acquistare, esponendo il prodotto al rischio di contaminazione.
Secondo la società ricorrente, l'obbligo di preconfezionamento normativamente previsto per il pane precotto potrebbe essere assolto anche mediante imballaggi preconfezionati posti nel luogo di vendita ed utilizzati in un momento successivo al posizionamento del pane sfuso negli appositi scaffali per la vendita.
I giudici amministrativi pugliesi non accolgono tuttavia le istanze della società di distribuzione e chiariscono la finalità delle prescrizioni relative all'obbligo di preconfezionamento e di etichettatura del pane parzialmente cotto. Con tali disposizioni, il legislatore ha inteso tutelare l'interesse alla sicurezza alimentare e alla salute pubblica, prescrivendo il previo imballaggio del pane ottenuto da parziale cottura, per scongiurare il pericolo di contaminazione del prodotto da parte del consumatore che lo maneggi nella fase della scelta di consumo. Al contempo, la normativa assolve all'esigenza di rendere il consumatore edotto di una qualità essenziale del pane - precotto anziché fresco -, rispetto alla quale il preconfezionamento è misura specifica, che si aggiunge alle altre, ossia alla etichettatura e alla cartellonistica, nel segnalare al consumatore la lavorazione differenziata del prodotto.
In tale ottica, la previsione legislativa, per cui il pane precotto deve essere oggetto di preconfezionamento, deve essere riferita alla possibilità di effettuare l'imbustamento anche nello stesso loca-

della responsabilità connessa al rispetto dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti, nell'ambito di organizzazioni complesse e articolate in più unità territoriali autonome, si v. pure l'interessante pronuncia di T. Cremona, 6.3.2018, n. 121, che radica la responsabilità in capo ai soggetti che abbiano l'effettivo potere di neutralizzare le fonti del pericolo e cioè che abbiano il pieno controllo sulle dinamiche del rischio (…), «che non va confuso con il mero esercizio di poteri di fatto ma richiede che il soggetto sia titolare della funzione tipica esercitando i poteri ed i doveri giuridici corrispondenti ad una data funzione». Le decisioni sono disponibili nella banca dati *DeJure*.
([29]) P. Trimarchi, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, 2017, p. 288; G. Visintini, *Cos'è la responsabilità civile. Fondamenti della disciplina dei fatti illeciti e dell'inadempimento contrattuale*, Napoli, 2019, p. 208.
([30]) Tar Puglia-Lecce, 14 luglio 2020, n. 758, disponibile sulla rivista *AmbienteDiritto.it*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

le destinato alla vendita del prodotto, ma necessariamente prima che il prodotto stesso venga collocato negli scaffali per la vendita. Ed invero, alla stregua della individuata duplice *ratio legis*, entro cui si iscrivono gli obblighi di preconfezionamento e di etichettatura del pane a cottura frazionata, si deve ritenere che tali obblighi debbano essere assolti dallo stesso rivenditore e non dal consumatore, a prescindere dal luogo, interno o esterno all'area di vendita, in cui siano effettuati.

Nella specie, il Dipartimento di Prevenzione ha valutato il sistema di vendita *self-service* in uso presso la struttura di vendita e ha ritenuto le misure adottate non sufficienti ed efficaci a ridurre "a livelli accettabili" il rischio di contaminazione.

L'adeguatezza delle misure adottate per la vendita del pane sfuso è stata scrutinata pure nella decisione del Consiglio di Stato n. 5714 del 2015[31], che si segnala perché tratteggia puntualmente il tema dei rapporti tra il sistema normativo del Pacchetto igiene, che converge nell'attribuire agli operatori del settore alimentare la responsabilità di adottare comportamenti idonei «allo scopo di prevenire, eliminare o ridurre ad un livello accettabile il rischio di contaminazione», da un lato, e gli adempimenti di carattere formale, documentale o procedurale connessi sia alle procedure autorizzative alla vendita del pane sfuso[32], sia alla valutazione scientifica del rischio e alla compliance dei parametri previsti dal Reg. n. 882/2004[33], dall'altro. In particolare, l'adempimento dei requisiti procedurali prescritti non esclude una valutazione successiva in ordine alla concreta efficacia delle misure di prevenzione del rischio adottate per garantire la sicurezza alimentare. In sostanza si individuano due livelli di responsabilizzazione degli operatori del settore alimentare, che sono chiamati ad assolvere adempimenti procedurali, ad adottare misure adeguate a garantire la sicurezza alimentare riducendo al minimo il rischio nel caso concreto, quindi a verificare l'*efficacia* concreta delle stesse, riesaminandole e aggiornandole se necessario. Alla censura sollevata dalla società appellante nei confronti del provvedimento impugnato e della sentenza del TAR che lo ha avvallato, relativa alla mancata esplicita individuazione delle norme che la modalità di vendita di pane sfuso avrebbe violato, il Consiglio di Stato efficacemente risponde che il provvedimento impugnato assume violata la prescrizione «…più importante di tutte quelle di cui qui si tratta e cioè lo scopo a cui l'intero sistema normativo è finalizzato – consistente nell'obbligo di garantire la sicurezza alimentare quanto meno riducendo il rischio ad un livello accettabile e perciò minimo».

6.- Osservazioni conclusive

Le vicende proposte all'attenzione dei giudici di legittimità e dei giudici amministrativi consentono di svolgere alcune riflessioni sulla *sicurezza informativa* del consumatore di alimenti, nel più ampio contesto della tutela dei consumatori. Per altro verso, le questioni si collocano nel contesto delle regole sul preconfezionamento ascrivibili alla necessità di garantire la *sicurezza igienica* del prodotto alimentare. Il pane ottenuto mediante completamento della cottura è generalmente offerto in vendita in appositi scaffali per la vendita self-service, in assenza di operatori addetti alla vigilanza sulle corrette modalità di prelievo/acquisto da

(31) Cons. Stato, sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5714, in banca dati *DeJure*.

(32) In particolare il Consiglio di Stato precisa che la segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) presentata dalla società ai fini della commercializzazione del pane sfuso in modalità self-service, ha finalità proprie che riguardano l'autorizzazione all'esercizio di una determinata attività commerciale con riferimento alle sue modalità strutturali e organizzative ma di certo non preclude la successiva funzione di controllo e tutela della salubrità degli alimenti con riguardo a specifiche modalità di vendita e a singoli prodotti, che resta del tutto autonoma dalla precedente attività autorizzativa ed è invece espressione del potere di vigilanza sulle modalità di espletamento dell'attività.

(33) Sul sistema dei controlli, cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, IV ed., Utet, spec. p. 208 ss. Per un'analisi del sistema organizzativo, della regolazione e dei controlli nel settore agroalimentare, funzionale all'affermazione delle specificità del *diritto amministrativo agroalimentare*, v. G.A. Primerano, *Ambiente e diritto agroalimentare. Organizzazione, regolazione e controlli*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 617 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

parte dei clienti, ed è dunque più esposto al rischio di contaminazione.

In particolare le questioni relative alla vendita *self-service* di pane precotto propongono all'attenzione dell'interprete i significativi intrecci tra la legislazione sulla sicurezza e l'igiene degli alimenti e la disciplina sulla informazione alimentare. Da un lato, evocano gli obiettivi che si propone il sistema normativo europeo sulla legislazione alimentare, ovvero la sicurezza del mercato degli alimenti - l'art. 14 reg. n. 178/2002 stabilisce infatti che *gli alimenti a rischio non possono essere immessi nel mercato* -[34]. «Da ciò derivano specifiche conseguenze, e cioè che qualunque soggetto che abbia a che fare con l'alimento (…) anche per un solo "atto" del percorso degli alimenti, è assoggettato alle regole dettate per la sicurezza alimentare e assume la responsabilità in caso di violazione delle stesse»[35].

D'altro lato, dal fenomeno della vendita di pane precotto emerge la valenza decisiva delle regole dell'informazione nel quadro regolatorio del mercato alimentare e nel più ampio contesto disciplinare delle tutele del consumatore[36]. L'obbligo di informazione corretta è momento qualificante per la disciplina dell'attività di negoziazione in tutte le direttive comunitarie in materia di protezione degli interessi dei consumatori, ma assume rilevanza decisiva proprio in quel segmento della disciplina consumeristica dedicato alle vendite al consumo, in cui l'apprezzamento della conformità del bene al contratto e quindi il contenuto della prestazione gravante sull'operatore economico si fondano pure sull'informazione/comunicazione resa[37].

La materia delle informazioni al consumatore di alimenti è stata sensibilmente innovata dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 che segna un approccio innovativo del legislatore europeo al tema della sicurezza informativa, nel solco tracciato dai principi generali del regolamento n. 178/2002. In particolare, il regolamento riguarda non solo l'etichettatura degli alimenti ma più in generale l'informazione sugli alimenti («informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante una etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale»)[38]. Attraverso la previsione di informazioni di natura obbligatoria (artt. da 9 a 35) e di natura volontaria (artt. 36, 37), la misura si propone di assicurare scelte alimentari sicure, consapevoli e razionali, nel rispetto di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche[39]. Le

([34]) Sul regolamento n. 178/2002, v. IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commentario sul Regolamento CE n. 178/2002*, in *NLCC*, 2003, p. 114 ss., in particolare le *Note introduttive* di L. Costato e S. Bolognini. Riferimenti essenziali alla dimensione sistemica e alla portata applicativa del regolamento in F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 111 ss.; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 67 ss.; L. Costato, F. Albisinni (a cura di), *European and Global Food Law*, Milano, 2016, spec. p. 133 ss.; L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, p. 305 ss.; A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019, spec. p. 41 ss.; M. Goldoni, E. Sirsi (a cura di), *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione*, Milano, 2011, spec. p. 151 ss. sui rapporti tra sicurezza e qualità degli alimenti.

([35]) A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 41.

([36]) In argomento, cfr. A. Di Lauro, *Comunicazione, pubblicità e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, spec. p. 319 ss.

([37]) Cfr. i rilievi di R. Alessi, *Diritto europeo dei contratti e regole dello scambio*, in *Eur. dir. priv.*, 2000, p. 978 ss. Sullo specifico profilo della contrattualizzazione dei doveri di informazione e trasparenza, sia consentito il rinvio al nostro *Conformità al contratto e qualità delle tutele nella vendita*, Bari, 2005, p. 66 ss.

([38]) La letteratura sul Regolamento (UE) n. 1169/2011 è vastissima. Si segnalano, in particolare, F. Albisinni, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2011, p. 32 ss.; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo Regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 658 ss.; A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; A. Germanò, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 207 ss.; S. Bolognini, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, in *NLCC*, 2012, p. 613 ss.; Id., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

informazioni sugli alimenti sono peraltro assistite non solo da obblighi quantitativi ma anche "qualitativi" riferiti alle modalità precise, chiare, facilmente comprensibili con cui devono essere fornite le stesse (arg. ex art. 7 reg. recante "pratiche leali d'informazione")[40]. Del resto, l'art. 2 del codice dei consumatori (d lgs. n. 206/2005) riconosce tra i *diritti fondamentali* dei consumatori quello «ad un'adeguata informazione e ad una *corretta* pubblicità»[41]. Si tratta di un profilo decisivo anche considerando che, nonostante la propensione al consumo di pane si sia ridimensionata sensibilmente negli ultimi decenni, le attuali scelte di consumo appaiono mirate e orientate specialmente da considerazioni ambientali, etiche, sociali o da determinate esigenze dietetiche (pane biologico, pane fatto con "grani antichi", pane a km. 0 o con alti valori nutrizionali, etc.). Il meccanismo delle indicazioni fornite sulle etichette stampate delle bilance "fai da te" presenti nei locali commerciali non è idoneo a suscitare la dovuta consapevolezza negli acquirenti-consumatori e non pare rispondere al criterio di lealtà prescritto dall'art. 7 del regolamento n. 1169/2011 che impone informazioni chiare e tali da non indurre in errore, con particolare riguardo alle caratteristiche del prodotto alimentare (natura, identità, qualità, composizione, quantità, conservazione, origine e provenienza, *metodi di produzione*).

Nel contesto nazionale, il testo normativo di riferimento è attualmente il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231, che ha abrogato e sostituito il decreto n. 109 del 1992 e introdotto le sanzioni per la violazione delle disposizioni del regolamento "base" n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori[42].

Nelle vicende processuali esaminate relative alla vendita del pane a cottura frazionata, le esigenze di protezione del consumatore di alimenti si esprimono sia sul piano della *sicurezza informativa* legata alla scelta di consumo alimentare, che è certamente incisa dalla differente tecnica di panificazione rispetto alla quale il consumatore deve essere edotto per determinarsi consapevolmente all'acquisto, sia sul piano della *sicurezza alimentare*, rispetto al rischio di contaminazione derivante dalle modalità di vendita *self-service*. Riguardo a quest'ultimo profilo, rileva pure la disciplina generale orizzontale sui cc.dd. "controlli ufficiali" che opera sia sul piano della prevenzione, eliminazione o riduzione a livelli accettabili dei rischi, sia su quello delle garanzie di pratiche commerciali leali e tutele del consumatore di alimenti.

ABSTRACT

Il lavoro analizza gli esiti interpretativi cui sono pervenute le corti europee e la giurisprudenza italiana in materia di vendita di pane "a cottura frazionata" e informazioni ai consumatori. Nelle vicende processuali esaminate, in particolare nelle recenti ordinanze della Corte di cassazione sulle modalità di vendita di pane ottenuto dal completamento della cottura di pane parzialmente cotto e surgela-

(39) S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione*…, cit., p. 135.
(40) Ibidem.
(41) Cfr. E. Rook Basile, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 3 ss.; L. Costato, *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 35 ss.; S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso "personalista" del consumatore*, ivi, 2011, I, p. 576 ss.; C. Losavio, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto all'informazione*, Milano, 2007; M. Girolami, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, in *NLCC*, 2014, p. 143 ss.
(42) Sugli effetti abrogativi del decreto n. 231/2017, cfr. la nota informativa del Ministero dello Sviluppo Economico del 9 aprile 2018, prot. n. 133330. In particolare sui rapporti tra il Regolamento n. 1169/2011 e il d. lgs. n. 109/1992, cfr. la circolare del Ministero dello Sviluppo Economico del 5.12.2016 recante «*Chiarimenti interpretativi forniti dalla Commissione europea riguardo al coordinamento delle disposizioni di cui al decreto legislativo del 27 gennaio 1992, n. 109, con le disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2021

to, le esigenze di protezione del consumatore di alimenti si esprimono sia sul piano della sicurezza informativa legata alla scelta di consumo alimentare, che è certamente incisa dalla differente tecnica di panificazione, sia sul piano della sicurezza igienica, rispetto ai rischi di contaminazione derivanti dalle modalità di vendita self-service.

The paper analyses the interpretative outcomes reached by the European and Italian jurisprudence concerning the sale of frozen "bake off" products and the information to consumers. In the judgements examined, in particular in the recent rulings of the Italian Supreme Court related to sale of bread obtained from the completion of the baking of partially baked and deep-frozen bread, the need to protect the consumer is expressed both at the level of information safety related to the choice of food consumption, which is certainly affected by the different techniques of bread making, and at the level of hygiene and food safety, with regard to the risks of contamination resulting from the methods of self-service sales.

□