

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 illu-

strate 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

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 compimento 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

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.