

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Utilizzo irrazionale del suolo
e insicurezza alimentare 1

**Convegno di Reggio Calabria
26-27 novembre 2021
Le pratiche commerciali sleali
nella filiera agroalimentare**

Irene Canfora

Rapporti tra imprese e
ripartizione del valore
nella filiera agroalimentare 5

Antonio Jannarelli

La nuova disciplina delle
pratiche commerciali sleali
nella filiera agro-alimentare:
criticità e prospettive 18

Commenti e Note

Alessandra Tommasini

Preparazione e sommini-
strazione di alimenti nocivi:
la responsabilità dell'OSA 27

Angela Marcianò

Mercato e lavoro agricolo:
dall'Agenda ONU 2030 alle
green strategies europee 41

Stefano Vaccari

L'attività di imprenditore agricolo
è compatibile con il pubblico
impiego? 63

Incontri

Irene Canfora

Matteo Ferrari

Le prime giornate dottorali di
diritto agrario 70

Editoriale

Utilizzo irrazionale del suolo e insicurezza alimentare

Sono lontani i tempi del *fundus instructus* come entità quasi autonoma, cioè dell'appezzamento di terreno agricolo corredato da elementi strumentali necessari alla gestione economica della terra; era una struttura produttiva che conteneva, in pratica, tutto ciò che l'agricoltore doveva possedere ed avere sottomano per svolgere la sua attività. Per millenni le cose andarono così, finché fu inventata la macchina a vapore e poi quella con il motore (semidiesel, diesel e a scoppio) cui fecero seguito tante altre macchine sempre più automatiche e sempre meno parti delle strutture produttive del fondo. La grande accelerazione della tecnologia ha comportato una forte interconnessione fra agricoltura, industria ed energia.

Nel terzo libro delle Georgiche, Virgilio esalta il lavoro degli animali, che rendeva autonomo l'agricoltore; il foraggio, che richiedeva l'utilizzo di vaste superfici, era il carburante dei fornitori di energia, e cioè i bovini e gli equini, ancor oggi usati a tal fine in ampie parti della terra. In quest'epoca, nella parte più sviluppata del nostro pianeta, anche l'agricoltura è connessa, come detto, con gli altri settori dell'economia e può trovarsi in difficoltà per carenza di mezzi di trasporto, di carburante, di concime e di altre fonti energetiche.

Non è certo il caso di rimpiangere il mondo dipinto già allora con nostalgia da Virgilio, dato che l'energia del giorno d'oggi risparmia all'uomo tante fatiche, ma appare evidente che la cattiva distribuzione delle risorse è un fatto grave e molto pericoloso per la stessa sopravvivenza dell'umanità.

Una parte della popolazione della terra soffre la fame, e la possibilità di inviare ai bisognosi materie prime alimentari ha trovato ostacoli in una guerra di conquista mossa da uno stato enorme – il fatto di comprendere dieci fusi orari ne è la più chiara dimostrazione – e, in più, poco popolato; lo stesso stato, per rappsaglia nei confronti dell'UE, preferisce bruciare il gas piuttosto che fornirlo a pagamento a chi ne ha bisogno, come risposta a sanzioni economiche.

Comportamenti irrazionali da parte dell'*homo sapiens* sono stati frequenti durante tutta la sua storia, ma ora, anche a causa di strumenti bellici micidiali in suo possesso e dei problemi di carattere climatico da lui provocati che stanno mettendo a repentaglio la sopravvivenza della razza umana, stiamo tutti correndo rischi mai conosciuti prima.

Dell'irrazionalità, malauguratamente, dei comportamenti dell'uomo si possono portare molti esempi come il comportamento dei comandi degli eserciti durante la Prima guerra mondiale perché si credeva che le nuove potenti armi permettessero la guerra d'assalto, anche se era

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amoroso -
Alberto Germano - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -
Pietro Masi - Lorenza Paoloni

Editore

A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione

Roberto Saija
Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063210986
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale

Via Ciro Menotti, 4 - 00195 Roma
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

IRENE CANFORA, ordinario Università di Bari

LUIGI COSTATO, emerito Università di
Ferrara

MATTEO FERRARI, Associato Università di
Trento

ANTONIO JANNARELLI, già ordinario Univer-
sità di Bari

ANGELA MARCIANÒ, associato Università di
Messina

ALESSANDRA TOMMASINI, ordinario Univer-
sità di Messina

STEFANO VACCARI, direttore generale del
CREA, Roma

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 30 giugno 2022, e successivamente composto in tipografia.

chiaro che stare sulla difensiva assicurava poche perdite umane e territoriali e lo sfiancamento del nemico. Invece si realizzò un massacro per tutti.

Oggi, a fronte di tanti comportamenti irrazionali, persino l'agricoltura, l'attività produttiva più antica conosciuta, vede in pericolo i suoi risultati; serre senza riscaldamento, *commodities* fondamentali per l'alimentazione a rischio di non poter utilizzare concimi essenziali per la produzione, siccità prolungate e precipitazioni inusuali in zone temperate incidono sulle produzioni, da un lato, ed anche sulla sopravvivenza di chi viene colpito da queste anomale burrasche, dall'altro.

A fronte di situazioni così difficili, non sembra il caso di insistere nel premiare, con la PAC, anche se con minore incisività di un tempo, la non produzione perché il rischio di "non raccolto" è evidentemente aumentato e potrebbe spingere gli agricoltori a non rischiare e a ripiegare su una modesta, ma sicura rendita senza produrre.

In un mondo travagliato da guerre e da eventi climatici è indispensabile che gli Stati posseggano scorte alimentari, dato che può accadere che una parte significativa della produzione mondiale di cereali venga bloccata – è accaduto sino ad oggi ed è solo sperabile che l'evento non si ripeta – riducendo alla fame interi continenti.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo mette in evidenza lo stretto rapporto tra l'evoluzione tecnologica e scientifica, e le linee evolutive delle attività produttive in agricoltura, nell'industria, e nel settore dell'energia. Da una concezione risalente dell'agricoltura costruita a partire dal lavoro degli animali, che ne costituivano il motore che rendeva il *fundus instructus* funzionante, in tempi non lontani è iniziata la meccanizzazione che ha reso necessario l'approvvigionamento energetico. Tutto ciò comporta una crescente interconnessione tra l'agricoltura e gli altri settori dell'economia, con la necessità di fonti energetiche oggi carenti.

In questo periodo di crisi economica ed energetica, diventa dunque urgente adottare comportamenti capaci di garantire agli esseri umani la possibilità di uno stabile accesso al cibo, anche attraverso una riarticolazione della PAC, che recuperi la funzione produttiva dell'attività agricola. D'altra parte, nel dopoguerra, quando la PAC fu avviata per far fronte alla crisi postbellica, la scelta di potenziare le produzioni agricole fu largamente condivisa. Sicché – conclude l'editoriale – anche oggi, per far fronte ad una crisi totale che parte dalla pandemia per arrivare alla guerra che ha sconvolto il cuore dell'Europa, occorre che le scelte della PAC sostengano la produzione agricola, garantendo nel contempo la compatibilità ambientale.

In questo fascicolo sono pubblicate due ulteriori relazioni presentate nell'ambito del **Convegno annuale dell'AIDA**, del 26-27 novembre 2021, *“Le Pratiche commerciali sleali nelle Filiere Agro-alimentari*, organizzato congiuntamente all'Università “Mediterranea” di Reggio Calabria.

Irene Canfora parte dalla complessa espressione *“ripartizione del valore nella filiera agroalimentare”* che valuta *“ottimistica”* in considerazione dell'assetto assunto dalla filiera agricola e alimentare negli ultimi anni. L'A. sottolinea che nei mercati agroalimentari assistiamo da tempo ad una dispersione del valore lungo la filiera, con sacrificio degli imprenditori agricoli e correlativo vantaggio per la GDO, ovvero per gli operatori a valle che svolgono la funzione di *price makers*. Il contributo esamina gli strumenti giuridici volti a migliorare il potere contrattuale delle imprese agricole e a riequilibrare la distribuzione del valore lungo la filiera; in particolare quanto ai meccanismi di formazione di prezzi equi per gli agricoltori, idonei alla copertura dei costi di produzione, per garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola, nella prospettiva di una filiera agroalimentare sostenibile, evidenziando la rilevanza degli interventi normativi a livello nazionale.

Antonio Jannarelli rilegge alcune delle relazioni presentate al Convegno AIDA 2021, soffermandosi su talune questioni di ordine generale emerse nel corso delle due giornate, e mettendo in luce carenze e inadeguatezze della Direttiva 2019/633 e della legge delega, che si riflettono anche sul decreto italiano di recepimento. Il contributo sottolinea come la PAC, sin dal suo avvio, abbia puntato sulla fissazione di prezzi amministrati e su una disciplina dei mercati agricoli volta ad assicurare a tutti i produttori agricoli prezzi remunerativi, in modo da rendere quanto più possibile stabile l'offerta e soddisfare la domanda alimentare dei consumatori. Quanto alle scelte compiute dal legislatore italiano, l'A. affronta il problema del ruolo dell'ICQRF, individuato come autorità nazionale di contrasto.

Nella sezione dedicata a **Commenti e note**, Alessandra Tommasini, muovendo da un episodio verificatosi in una mensa scolastica ove era stato somministrato un biscotto contenente una calamita, caduta nell'impasto durante la preparazione, analizza in prospettiva comparativa fra disciplina europea e disciplina nazionale, una recente rilevante giurisprudenza di legittimità, intesa ad individuare le responsabilità imputabili ai soggetti coinvolti nelle complesse procedure organizzative di un servizio di refezione scolastica, concesso in appalto ad una società articolata in plurime unità territoriali autonome. La Suprema Corte, con la pronuncia in commento, dopo un'analisi della fattispecie oggetto di giudizio, ha escluso la responsabilità dell'O.S.A. (quale disegnata dal Reg. (CE) n. 178/2002 e, poi, dal Reg. (CE) n. 852/2004, modificato dal Reg. (UE) n. 382/2021), sussiste soltanto quando l'evento dannoso sia *“causalmente riconducibile alla condotta posta in essere in violazione della regola cautelare”*, in particolare soltanto qualora i soggetti apicali *“abbiano colposamente trascurato di impartire disposizioni al fine di garantire un regime di controllo della qualità del prodotto idoneo a prevenire una simile eventualità [l'evento dannoso] ovvero, laddove disposizioni nel senso indicato siano state impartite, di verificarne la corretta attuazione.”* La Corte ha quindi annullato la sentenza impugnata, rinviando al merito per un nuovo giudizio sulla base dei principi di diritto così enunciati. L'A. pone in rilievo l'interesse della pronuncia anche sotto il profilo della plurima declinazione in ambito penale ed in ambito civile della responsabilità per colpa da fatto dannoso, e sottolinea come la decisione, con i profili di originalità che la contraddistinguono, si collochi all'interno del processo che vede *“La progressiva formazione di un vero e proprio “diritto alimentare”, peraltro, in continua evoluzione, ... contrassegnata da istituti e principi suoi propri, fortemente innovativi rispetto a quelli tradizionalmente previsti dalle legislazioni nazionali in materia di alimenti.”*

Angela Marciànò si sofferma sui significativi interventi, internazionali ed europei, finalizzati a rendere più efficiente il funzionamento dei mercati del settore, che consentono di tracciare il nuovo corso delle politiche del lavoro in agricoltura in tempi di transizione ecologica. L'A. richiama anzitutto i contenuti e le finalità dell'Agenda 2030 dell'ONU, che incentiva una crescita economica duratura, inclusiva e

sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti. Tale provvedimento mira a garantire, entro il 2030, un'occupazione piena e produttiva, un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità ed un'equa remunerazione per lavori di egual valore. L'A. evidenzia come tra intenti di promozione di uno sviluppo sostenibile vi sia quello della conciliazione tra lavoro dignitoso e crescita economica. Affronta poi il tema della "condizionalità sociale", oggetto della recente riforma della Politica Agricola Comune 2023-2027. Gli aiuti europei per l'agricoltura vengono infatti subordinati da questa riforma al rispetto di condizioni di lavoro in linea con la normativa nazionale ed europea e con le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Al contempo tiene conto delle novità introdotte dal Green Deal, parte integrante della strategia perseguita dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

Stefano Vaccari, nel commento all'ordinanza della Cassazione Civile n. 27420/2020, sottolinea come la decisione abbia affermato l'incompatibilità tra il lavoro a tempo pieno quale pubblico dipendente e l'attività di imprenditore agricolo svolta in modo professionale. I Giudici di legittimità, prendendo atto dell'evoluzione della figura dell'imprenditore agricolo e del suo avvicinamento progressivo a quella dell'imprenditore commerciale, sia a livello europeo che domestico, hanno infatti concluso che, ai fini dell'incompatibilità predetta, ciò che rileva non è la remunerazione che il dipendente ottenga da un'attività esterna, bensì la sussistenza di un centro di interessi alternativo all'ufficio pubblico rivestito, implicante un'attività che, in quanto caratterizzata da intensità, continuità e professionalità, pregiudicando il rispetto del dovere di esclusività, e potrebbe così turbare la regolarità del servizio o attenuare l'indipendenza del lavoratore pubblico e, di conseguenza, il prestigio della PA. Tale posizione supera quella tradizionale della giurisprudenza amministrativa, orientata a considerare compatibili le due attività, fino ad ammettere, in passato, che il pubblico dipendente potesse aprire una partita IVA per lo svolgimento dell'attività agricola.

Nella sezione dedicata agli *Incontri*, Irene Canfora e Matteo Ferrari riferiscono sulla prima edizione delle Giornate dottorali di Diritto agrario, tenute presso l'Università di Trento nel maggio scorso, ed organizzate su iniziativa della CSDA. Si è trattato di un evento dedicato ai giovani studiosi di diritto agrario e alimentare che operano nelle università italiane, i quali hanno avuto modo di presentare le proprie ricerche su temi di interesse giusagraristico, avviando un dialogo che la CSDA intende promuovere anche nei prossimi anni.

la redazione