

## Sommario

### Editoriale

Luigi Costato

Accesso al cibo e politiche di sostegno 1

### Il Convegno di Firenze del 10 dicembre 2021

Silvia Bolognini

La giurisprudenza della Corte di Giustizia nel sistema di tutela delle I.G. 6

Nicola Lucifero

Il modello europeo sulle I.G. dopo l'adesione dell'UE all'Atto di Ginevra 40

Mario Mauro

L'opposizione alle richieste di registrazione di una DOP o IGP o modifica del disciplinare 58

### Il Convegno di Rovigo del 10 giugno 2022

Paolo Borghi

"Alimento a rischio", allergeni e altre criticità nella comunicazione alimentare 73

Alessandra Tommasini

Dal nuovo HACCP Codex al Reg. (UE) 382/2021 85

Leonardo Fabio Pastorino ed Elisa Tomasella

Il ruolo dell'EFSA per la riduzione di residui di fitosanitari 104

Alice e Alessandro Artom

La strategia EFSA 2027 – Scienza, alimenti sicuri, sostenibilità 120

Luigi Costato

A vent'anni dalla nascita del diritto alimentare europeo 130

### Commenti e Note

Francesco Aversano

Sull'*official detention*: raffronti e compatibilità con istituti e modelli 134

Serena Mariani

La "qualità del seme" nella normativa europea 157

Claudio Musciacchio

L'importanza del ruolo informativo della lista degli ingredienti per la tutela del consumatore - il "cioccolato in polvere" 171

Andrea Filocamo

Il vino nell'antica Grecia tra poesia e filosofia 183

## Editoriale

### Accesso al cibo e politiche di sostegno: una questione risalente

Come accadeva all'epoca dei raccoglitori, anche dopo la scoperta dell'agricoltura la suddivisione equa del cibo fra gli umani restò, e resta anche oggi, un problema insoluto.

Gli antichi imperi sentivano più urgente la necessità di sfamare i sudditi, specie nei grandi raggruppamenti urbani, per l'enorme sproporzione di forze che rendeva difficile il controllo dell'ordine pubblico da parte dell'esiguo numero di guardie reali o imperiali.

Ovviamente l'inurbamento non era istantaneo ma avveniva per gradi; sotto questo aspetto è notevole il verificarsi del fenomeno a Roma, cresciuta per centinaia di anni molto lentamente ma in forte espansione di popolazione dopo le guerre puniche e quelle del II secolo a.C., che comportarono la cattura di moltissimi schiavi che la classe senatoria preferiva usare per i lavori agricoli, specie nel sud Italia. Le distruzioni belliche, l'uso degli schiavi da parte dei grandi proprietari terrieri e l'attrazione esercitata dalla sempre più importante capitale causarono il forte inurbamento, costituito in grande maggioranza da persone in cerca di un protettore e di qualche lavoretto saltuario.

Nel 123 a.C. il tribuno Gaio Sempronio Gracco fece approvare una legge che prevedeva la distribuzione di grano corrispondente a circa 45 chilogrammi e mezzo di pane all'anno a ciascun cittadino povero per un prezzo molto modesto, tale cioè da soddisfare i meno abbienti. Dopo alterne vicende che videro sopprimere e reintrodurre le *frumentationes*, ventitré anni dopo la legge graccana, il tribuno L. Apuleio Saturnino (100 a. C.) fece approvare un'altra legge frumentaria (*Apuleia*), che riduceva ancora il prezzo di vendita del grano, e rendeva quindi le frumentazioni quasi gratuite.

Cicerone insorse dicendo che la misura era tale da incitare il popolo a non lavorare ma, invece, nel 58 a.C. il tribuno della plebe Publio Clodio Pulcro (nobile fattosi adottare da un ramo della sua famiglia plebea, per essere eletto tribuno della plebe a sostegno, teoricamente occulto, dei cesariani) rese gratuita la distribuzione del grano avendo come conseguenza una ulteriore fuga dalle campagne dei contadini che lavoravano nei fondi senatori.

Cesare ridusse l'elenco degli aventi diritto da 320.000 (cifra già ridotta da interventi precedenti) a 150.000, con la sola ammissione alla distribuzione degli uomini. Nerone sospese le *frumentationes* nel 62 d.C. ma poi le riprese, ed esse continuarono ad essere erogate fino alla perdita dell'Egitto cessando, dunque, quasi contemporaneamente alla caduta dell'Impero d'Occidente.

Schiavismo e *frumentationes* costituirono un vero ostacolo allo sviluppo

## rivista di diritto alimentare

**Direttore**  
Luigi Costato

**Vice direttori**  
Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

**Comitato scientifico**  
Francesco Adornato - Sandro Amorosino -  
Alberto Germanò - 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](mailto: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

FRANCESCO AVERSANO, Associato Università di Napoli "Federico II"

ALESSANDRO E ALICE ARTOM, Avvocati Foro di Milano

SILVIA BOLOGNINI, Ordinario Università di Udine

PAOLO BORGHI, Ordinario Università di Ferrara

LUIGI COSTATO, Emerito Università di Ferrara

ANDREA FILOCAMO, Ricercatore Università Mediterranea

NICOLA LUCIFERO, Associato Università di Firenze

SERENA MARIANI, Ricercatore Università di Macerata

MARIO MAURO, Ricercatore Università di Firenze

CLAUDIO MUSCIACCHIO, Dottorando Università di Bari

LEONARDO FABIO PASTORINO, Ordinario Università di Verona

ELISA TOMASELLA, Dottore di ricerca

ALESSANDRA TOMMASINI, Ordinario Università di Messina

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 31 dicembre 2022, e successivamente composto in tipografia.

Il codice etico e le note per gli autori sono disponibili sul sito della Rivista.

tecnologico dell'Impero: Erone inventò una primitiva macchina a vapore che non fu considerata utile, dato che gli schiavi sembravano compiere il suo lavoro in modo più conveniente e pratico; Vespasiano impedì l'uso di un macchinario per sollevare ingenti pesi per non togliere lavoro alla plebe.

Occorre, però, precisare, che i Romani conoscevano profondamente l'arte di costruire, come attestato dai numerosissimi ponti ancora esistenti e funzionanti, straordinari acquedotti come quello di Segovia e come quelli che alimentano ancora Roma con l'acqua di alture lontane, mulini, imbarcazioni, grandi locali coperti da pseudo cupole come il Pantheon, mura di confine come i valli Aureliano e quello Antonino e, in generale, imponenti e solide opere murarie come il Colosseo e le arene di Verona e di Arles.

Erano, anche, formidabili organizzatori, come dimostra la rete stradale che costruirono per collegare le città dell'impero e istituendo, nelle città più importanti, magistrati all'Annona che dovevano assicurare prezzi ragionevoli ai cibi principali. A questo proposito vale la pena di ricordare che arrivarono ad importare dall'Egitto, dalla Sicilia, dalla Sardegna, dal nord Africa fino a 350.000 tonnellate di cereali all'anno sbarcandole ad Ostia a poi a Roma; l'organizzazione dell'Annona a Roma è considerata fra le migliori dell'antichità favorendo, però, un'economia che privilegiava l'assistenza sociale scoraggiando i *cives* poveri ad arruolarsi nell'esercito, costretto a ricorrere sempre più a mercenari scelti fra i "barbari", e cioè fra coloro che premevano alle frontiere per entrare nell'Impero, come accadde specialmente quando mancò denaro e cibo, quest'ultimo per la perdita dell'Egitto.

Ovviamente questa assistenza era largamente zoppicante per la sua incompletezza e, in certo modo, per la sua casualità nella scelta degli assistiti; tuttavia, pur con i suoi limiti, resta un primo esempio di duraturo intervento per garantire l'accesso al cibo, durato circa 600 anni consecutivi.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo ricorda come sin dai tempi più antichi i governi avvertissero l'esigenza di sfamare i sudditi, specie nei grandi insediamenti urbani, e ciò al fine di garantire l'ordine pubblico che rischiava, altrimenti, di essere turbato dalle ingenti masse dei meno abbienti. Ciò è avvenuto anche a Roma, ove le *frumentationes* divennero uno strumento per ottenere il consenso delle masse. Nonostante queste misure si siano rivelate non sempre efficienti e abbiano manifestato forti criticità, l'editoriale sottolinea che non si può negare come esse abbiano costituito una prima forma di intervento governativo per

garantire l'accesso al cibo.

In questo fascicolo sono, fra l'altro, pubblicate relazioni e interventi presentati al Convegno di Firenze del 10 dicembre 2021, dal titolo "**La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari**" organizzato dall'AIDA insieme all'Università degli Studi di Firenze. Altre relazioni presentate al Convegno sono state pubblicate nel fascicolo n. 3-2022.

Silvia Bolognini analizza talune delle principali decisioni della Corte di giustizia che hanno contribuito a meglio delineare il sistema di tutela delle indicazioni geografiche approntato dall'ordinamento giuridico europeo. L'A. rileva, da un lato, che alcune di esse hanno sollecitato una riflessione da parte del legislatore europeo, che si è tradotta in una modifica del dato normativo di riferimento, dall'altro, che è senza dubbio in relazione al disposto delle norme comunitarie e poi unionali che la Corte di giustizia ha inciso in misura maggiore sulla individuazione dei contenuti della tutela riconosciuta alle indicazioni geografiche. In esito all'esame delle principali decisioni, l'A. sottolinea che, nell'ordinamento giuridico europeo, il sistema di tutela delle indicazioni geografiche registrate ha conosciuto un vero e proprio processo evolutivo, che ne ha determinato il progressivo rafforzamento.

Nicola Lucifero esamina l'adesione dell'UE all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona per la protezione internazionale delle IGs, attraverso tre ordini principali di riflessioni che riguardano le fonti e la loro gerarchia; la normativa di riferimento prevista dall'Atto di Ginevra e dal regolamento euro-unionale; l'interdipendenza tra l'Atto di Ginevra, l'Accordo TRIPs e gli accordi di libero scambio stipulati tra l'UE e gli Stati terzi, compresi quelli in corso di definizione. L'A. pone in rilievo, in particolare, il ruolo svolto dall'Atto di Ginevra nel contesto del sistema internazionale e, specificamente, della normativa sulle IG, anche in base alla prospettiva tracciata dai richiamati accordi di libero scambio finora stipulati tra l'UE e gli Stati terzi, sempre soggetti a revisione.

Mario Mauro ricostruisce la disciplina in materia di opposizione alla registrazione e modifica delle DOP e IGP, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia, e tenuto conto delle novità introdotte dal Reg. (UE) 2021/2117, che distingue tra modifiche unionali e ordinarie, gestite queste ultime dai singoli SM, decisamente più snelle delle precedenti. In tale ambito l'A. ricostruisce la nozione europea di interesse legittimo, quale presupposto per ottenere tutela nel quadro giuridico vigente.

Il fascicolo contiene, inoltre, alcune relazioni e interventi presentati al Convegno AIDA di Rovigo del 10 giugno 2022 dal titolo "**Esperienze, prospettive e criticità del diritto alimentare dell'oggi, a vent'anni dal regolamento (CE) n. 178/2002**".

Paolo Borghi prende le mosse da una norma cruciale del Reg. (CE) n. 178/2002, l'art. 14, che può rappresentare un esempio di come questo regolamento, nonostante l'ampiezza dell'oggetto e degli obiettivi, proponga ancora oggi, a vent'anni dalla sua adozione, rilevanti incertezze. Uno dei passaggi più complessi è costituito dalla definizione di "alimento a rischio", contenuta appunto nell'art. 14, specie con riguardo all'ambito applicativo dell'alimento "inadatto al consumo umano" che lascia spazi discrezionali molto ampi alle Autorità di controllo ed all'Autorità giudiziaria. L'A. sottolinea altresì che la disposizione di cui al par. 6 dell'art. 14 (sulla presunzione di pericolosità dell'intero lotto di alimenti a rischio) risulta tuttora priva di strumenti applicativi efficaci, almeno in Italia; che rimane controverso il rapporto tra la nozione di "alimento a rischio", la normativa sugli allergeni e quella sull'informazione al consumatore contenuta nel Reg. (UE) n. 1169/2011; e che non è facile, infine, individuare gli obblighi dell'O.S.A., con rilevanti esiti sul sistema sanzionatorio.

Alessandra Tommasini indaga su come la tematica della sicurezza, nelle sue principali declinazioni (degli approvvigionamenti, igienico-sanitaria, informativa), sia stata reinterpreta nel corso degli ultimi anni, anche in considerazione delle strategie perseguite a livello internazionale ed europeo. L'A. pone in rilievo i risultati incerti seguiti al Reg. (UE) 2019/1381 che, nel ridisegnare il ruolo dell'EFSA nel processo di analisi del rischio, ha tentato di incidere sulla necessità di una comunicazione più chiara in

linea con gli elevati standard di trasparenza dell'UE. A parere dell'A., maggiormente efficace, anche se non esente da alcune criticità, è la normativa emanata -a modifica del Reg. (CE) n. 852/2002- con riguardo ai profili igienico-sanitari degli alimenti dal Reg. (UE) 2021/382 che, recependo le linee guida pervenute dal *Codex Alimentarius*, ha reso obbligatoria la cultura della sicurezza alimentare, attribuendo all'O.S.A. il compito di diffondere comportamenti virtuosi all'interno dell'impresa sotto il suo controllo. La valutazione dell'A. è che molte delle numerose disposizioni susseguitesi negli ultimi venti anni non siano state adeguatamente ponderate, con conseguenti ulteriori complicazioni del quadro normativo, e con persistenti irrisolti dubbi sul piano applicativo, e criticità accentuate dal non sempre facile e/o fattibile coordinamento delle strategie internazionali ed europee con le singole politiche nazionali, soprattutto a causa degli eventi degli ultimi anni (dalla pandemia da Covid-19 al conflitto in Ucraina). Leonardo Fabio Pastorino ed Elisa Tomasella indagano sul ruolo svolto dall'EFSA per la riduzione dei residui di fitosanitari negli alimenti. L'Autorità fornisce alla Commissione, nonché agli Stati membri, un efficace supporto nella valutazione del rischio nei procedimenti relativi all'approvazione delle sostanze attive e all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, e nella determinazione dei limiti massimi di residui di antiparassitari negli alimenti e nei mangimi, con un significativo ruolo che investe non soltanto l'alimento in sé ma anche l'esercizio dell'attività agricola. Gli A. analizzano i procedimenti che vedono il coinvolgimento dell'EFSA, di cui descrivono le funzioni finalizzate al raggiungimento di una più efficace politica pubblica in materia, ponendo in rilievo la centralità del ruolo assegnato all'Autorità al fine di indicare agli agricoltori la direzione da seguire, orientando verso modelli più sostenibili, per una più ampia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Alice e Alessandro Artom ripercorrono le tappe dell'evoluzione dell'attività dell'EFSA, dalla sua istituzione con il Reg. (CE) n. 178/2002 alle modifiche introdotte dal Reg. (UE) n. 2019/1381, di cui gli A. esaminano l'art. 8 *quater* che prevede l'adozione, mediante atti di esecuzione, di un Piano generale sulla comunicazione del rischio da parte della Commissione, attualmente in corso. L'analisi inizia dai casi dei "cetrioli spagnoli" e della "carne di cavallo", per poi richiamare il manuale di comunicazione del rischio dell'EFSA e successivamente l'attività della Commissione con la *Refit evaluation* e le modifiche al Regolamento n. 178/2002. Gli A. analizzano i quattro rapporti per l'elaborazione del Piano generale sulla comunicazione del rischio, e la strategia EFSA 2027, adottata il 24 giugno 2021.

Luigi Costato, nel trarre le file della giornata di studio svoltasi a Rovigo, delinea il percorso evolutivo del diritto alimentare, come disciplina separata dal diritto agrario, seppur nata nel suo alveo. L'A. ricostruisce il cammino svolto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dagli anni '60 (con la nota sentenza *Van Gend en Loos*), per arrivare alla sentenza *Cassis de Dijon* che ha introdotto il principio del mutuo riconoscimento che ha scolpito efficacemente la nozione di "misura di effetto equivalente" senza trascurare la giurisprudenza successiva sulle denominazioni. Nella disamina che conduce, egli si sofferma sulle ragioni che hanno condotto al Reg. (CE) n. 178/2002, i cui vent'anni sono celebrati dal Convegno di Rovigo e che costituisce una pietra miliare nel processo di costruzione del diritto alimentare europeo.

Nella sezione "**Commenti e Note**", Francesco Aversano commenta la sentenza del TAR Piemonte, Sez. I, n. 589/2022. La pronuncia offre l'occasione di riflettere non solo sulla natura e sulla portata del blocco ufficiale durante le attività di vigilanza, ma anche sui confini della giurisdizione e sulla collocazione dell'istituto nel contesto del sistema del diritto alimentare, mettendo a confronto le procedure amministrative di controllo, imperniate sugli schemi della l. n. 689/81 e del d.lgs.vo n. 27/2021, con i modelli proposti dal Reg. (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali. Ne emergono le implicazioni legate all'applicazione dell'*official detention* nelle situazioni di sospetto o di non conformità. L'A. sottolinea come si tratti di una misura di rilievo, spendibile nell'ambito delle azioni che le autorità possono realizzare tenendo conto dei modelli europei e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Serena Mariani analizza il concetto di “qualità del seme” nel contesto della normativa unionale in materia di commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale. Il quadro normativo vigente, adottato a partire dagli anni '60 del XX secolo, ha come principale scopo l'incremento della produzione agricola. L'A. sottolinea che la normativa in materia appare datata, talvolta frammentaria, e inadeguata, nella misura in cui non prende in considerazione gli obiettivi di sviluppo sostenibile e la necessità che il materiale riproduttivo vegetale risponda efficacemente alle sfide poste dal cambiamento climatico. Dopo una falsa partenza nel 2014, la Commissione si appresta a una nuova proposta di revisione della normativa in vigore che sarà l'occasione per declinare il requisito di “qualità del seme” in termini non solo produttivi ma anche sostenibili, alla luce degli obiettivi posti dalla Strategia *Farm to Fork*.

Claudio Musciacchio traccia un quadro della normativa vigente sulle denominazioni di vendita relative ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana, leggendo una recente decisione della Corte di Giustizia, alla luce della generale giurisprudenza in tema di prodotti alimentari. Nella decisione commentata dall'A., la Corte si sofferma ancora una volta sul tema dell'uso della denominazione di un ingrediente composto nell'elenco obbligatorio degli ingredienti di un alimento commercializzato in uno Stato membro. Il ricorrente sosteneva che dovrebbe essere consentito ai produttori l'utilizzo della traduzione nella propria lingua di una qualsiasi delle versioni linguistiche ufficiali della direttiva sul cioccolato, e che il produttore non sarebbe tenuto a specificare il contenuto dell'ingrediente composto nell'elenco degli ingredienti dei prodotti commercializzati. La Corte non ha accolto le ragioni del ricorrente, dichiarando che l'omessa dichiarazione del contenuto dell'ingrediente composto è possibile soltanto se quest'ultimo sia identificato dalla denominazione attribuita in forza della normativa del diritto unionale ed in una lingua facilmente comprensibile dai consumatori dello Stato membro in cui il prodotto è commercializzato. Dalla decisione scaturisce l'esigenza di garantire la veridicità delle informazioni che l'O.S.A. deve trasmettere al consumatore, in quanto l'obiettivo principale del Reg. (CE) n. 1169/2011 è quello di assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto dell'importanza del ruolo informativo della lista degli ingredienti quale fattore attraverso il quale compiere le scelte d'acquisto.

Andrea Filocamo, infine, propone un viaggio nell'antica Grecia alla scoperta dei significati connessi con il consumo del vino. Attraverso una selezione di testi letterari di fascino, da Omero ai lirici a Platone, l'A. permette di cogliere la centralità del vino nella cultura greca, descrivendo il simposio, che rappresentava non solo la principale occasione in cui la bevanda veniva consumata, ma anche un momento di aggregazione politica, sociale e pedagogica. Emerge così che la trasmissione di alcuni valori, che rappresentano la cifra stessa della cultura greca, quali l'ospitalità, il rispetto dovuto agli Dei, la moderazione, avveniva anche attraverso il vino, bevanda regale dell'antichità.