

Il Convegno di Rovigo del 10 giugno 2022 Venti anni dal Regolamento (CE) n. 178/2002

Il Reg. (CE) n. 178/2002 e l'insegnamento del diritto alimentare

Giulio Sgarbanti

1.- Premessa

Premetto che non ricalco il tema della recente (28 ottobre 2021) Tavola rotonda sull'insegnamento del Diritto Agrario tra riforma degli ordinamenti didattici e multidisciplinarietà della materia, promossa dalla "Comunità scientifica di diritto agrario".

Qui interessano solo gli insegnamenti esclusivamente o anche solo parzialmente rivolti alla disciplina giuridica in materia alimentare. L'argomento assegnatomi può essere esaminato sotto molteplici profili e sarebbe vastissimo.

Innanzitutto, potrebbe essere affrontato il problema di una autonomia didattica del *Diritto alimentare*.

Inoltre, in modo correlato, si potrebbe fare una ricerca sulla presenza di insegnamenti *lato sensu* di *Diritto alimentare* in Italia (in Europa e nel mondo) e andare a verificare in quali "Facoltà" (uso il vecchio termine per intenderci) sono attivati, quale denominazione assumono e quali sono le qualifiche di chi tiene insegnamenti riconducibili al Diritto alimentare (in particolare, per l'Italia, l'afferenza dei docenti che svolgono tali insegnamenti agli attuali settori scientifico-disciplinari).

Ancora si potrebbero analizzare i contenuti di tali corsi e le metodologie seguite, anche tenendo conto in quale contesto formativo si inseriscono. Rileverebbe inoltre la disponibilità di manuali.

Partirei da quest'ultimo aspetto.

2.- Manuali

La prima citazione è certamente quella del *Compendio di diritto alimentare* di Luigi Costato, che ha rappresentato una vera e propria svolta. La prima edizione di tale *Compendio*, edito per i tipi della Cedam di Padova è, come ricordava Paolo Borghi, del 2002, quindi coevo al regolamento 178 del 2002, che però, quando l'Autore scriveva, era ancora allo stato di proposta.

Nelle considerazioni rivolte ai Lettori (datate 30 agosto 2001), si rilevava, alla luce delle riforme dei corsi di studi universitari – in particolare il cosiddetto 3+2 – l'opportunità di percorsi diversi dai tradizionali. In questo quadro avanzava la proposta di un corso in diritto alimentare, avvertendo, con un perentorio "si badi bene", "non di diritto penale alimentare" e sottolineando che tale libro era "nuovo anche per concezione".

Basti pensare che tale *Compendio*, articolato in tale prima edizione in tre capitoli, trattava delle principali norme penali relative al settore alimentare in un solo paragrafo (il primo del terzo capitolo).

Nella *Premessa*, poi, tra le tante considerazioni interessanti – dopo avere descritta l'evoluzione della produzione, trasformazione, distribuzione e consumo degli alimenti –, si osservava: «Il diritto alimentare regola questa complessa materia, e in esso è compreso anche il sistema sanzionatorio che a volte è assorbito in quello ordinario, a volte è specifico; si tratta, dunque, di una materia interdisciplinare, che comunque trae le mosse dal diritto dei prodotti agricoli, quale emerge dalle fonti nazionali e comunitarie, oltre che internazionali, e che interessa la fase della produzione, del trasporto e della distribu-

zione dei prodotti destinati all'alimentazione al fine, soprattutto, di garantire la sicurezza e la protezione dei consumatori quali compratori "deboli" anche nella fissazione di requisiti di preparazione del prodotto, di sua presentazione, di comunicazione dei contenuti degli stessi in etichetta, ecc. Nato all'origine soprattutto come un complesso di norme che proponevano dei divieti, sanzionati spesso penalmente, oggi il diritto alimentare è anche, se non soprattutto, indirizzato alla prevenzione, ai controlli e, in generale, ad assicurare la libera e sicura circolazione degli alimenti e delle bevande non solo all'interno dello Stato, ma della Comunità europea e dello stesso mercato mondiale.». Mi pare che in tali parole, in modo conciso, ci fosse già l'indicazione magistrale che lo studio del Diritto alimentare era terreno fertile da coltivare *in primis* dagli agraristi e che, ormai, si era compiuto il salto da una normativa essenzialmente sanzionatoria, a livello statale, e nata per garantire la libera circolazione, a livello europeo, a una normativa che assume come finalità primaria la tutela dei consumatori, per garantire loro innanzitutto la sicurezza alimentare.

Invero penso si possa sostenere, senza timore di smentita, che Costato – che già aveva indicato tra i primi l'importanza del diritto agrario comunitario e che aveva dato al riguardo contributi fondamentali – sia stato anche il massimo primo studioso del Diritto alimentare, spronando in particolare i giovani in questa direzione, che è stata accolta direi subito da molti con entusiasmo.

Tale manuale, chiamato modestamente *Compendio* (come un Suo manuale di Diritto agrario italiano e comunitario del 1989), è stato dunque rivoluzionario, essendo stato il primo ad affrontare la sterminata materia del Diritto alimentare in modo organico. Tale manuale l'Autore lo aveva redatto anche per il corso di diritto alimentare che aveva cominciato ad insegnare nell'Università di Ferrara dall'anno accademico 2001/2002.

La seconda edizione del *Compendio* è del 2004. L'Autore sottolinea (a chi legge) che l'aggiorna-

mento si era reso necessario per tener conto dell'evoluzione normativa, tra cui spiccava il reg. 178 del 2002, che asseriva costituire "ormai un fondamento del diritto alimentare europeo, cui devono adeguarsi gli ordinamenti interni". Si sono poi succedute ulteriori edizioni di aggiornamento, a conferma del successo dell'opera e della continua produzione normativa in materia alimentare. Va precisato che dalla quinta edizione si sono affiancati Paolo Borghi e Sebastiano Rizzioli, e dalla settima anche Valeria Paganizza e Laura Salvi. L'ultima edizione, la decima, è di quest'anno, fresca di stampa.

Vorrei osservare che Costato, dopo il precitato *Compendio di diritto agrario* (italiano e comunitario) del 1999, ha pubblicato nel 2001 un *Corso di diritto agrario* giunto alla quinta edizione [seconda edizione 2004, terza edizione (italiano e comunitario) 2008, con la collaborazione di Luigi Russo, quarta edizione 2015 (italiano e dell'Unione europea) coautore Luigi Russo, quinta edizione 2019]. Cioè praticamente nello stesso periodo le nuove edizioni del *Compendio di diritto alimentare* sono state il doppio di quelle del *Corso di diritto agrario*, a testimonianza della necessità maggiore di aggiornamento nella materia alimentare rispetto a quella agraria e del grande successo di quest'opera.

Mi piace ricordare anche un'altra prima breve trattazione del Diritto alimentare a fini didattici, di inizio secolo, vale a dire il volumetto di Sergio Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, del 2001 (Milano), che «riproduce, aggiornandoli e completandoli, gli "appunti" delle lezioni impartite negli anni accademici 1999-2000 e 2000-2001 agli studenti del corso di laurea in "Scienze e tecnologie alimentari" presso la Facoltà di Agraria dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (sede di Piacenza, di cui mi fece omaggio come collega, insegnando in quegli anni anche io presso tale Università, nel corso di Giurisprudenza, Diritto agrario).

Tralasciando le sintesi e i manuali a fini concorsuali o pratici, sono poi stati pubblicati altri manuali, quali quelli di Alberto Germanò, *Corso di*

diritto agroalimentare (Torino) del 2007 e dello stesso Autore con Maria Pia Ragonieri e Eva Rook Basile, *Diritto agroalimentare (Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare)* (Torino) del 2014, con una seconda edizione del 2019.

Una menzione particolare merita il volume di Ferdinando Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo* (Milano, Torino), del 2009, essendo sembrato giustamente all'Autore «opportuno predisporre uno strumento agile di accesso contestuale e sistematico alle plurime fonti del diritto alimentare (in queste includendo anche la giurisprudenza, quale decisivo fattore del diritto europeo), che favorisca una diretta conoscenza dei testi normativi e disciplinari» (dall'Antefatto della prima edizione, 2. Ragioni e oggetto di uno strumentario). Tale strumentario è giunto alla quarta edizione nel 2020.

Ancora va ricordato il *Corso di diritto alimentare*, di Stefano Masini, la cui prima edizione (Milano) è del 2008 ed è giunto quest'anno alla sesta edizione, nonché dello stesso Autore il volume *Diritto alimentare, Una mappa delle funzioni* (Milano) del 2014.

3.- Autonomia didattica del Diritto alimentare:

3.1.- Insegnamenti in Italia di diritto/legislazione alimentare (denominazione e 'Facoltà')

Come è ben noto Antonio Carrozza, trattando dell'autonomia del Diritto agrario, l'aveva distinta in una autonomia scientifica (sempre relativa), legislativa e didattica.

Come per il diritto agrario, l'autonomia didattica è la più facile da dimostrare anche per il Diritto alimentare: ci sono infatti vari corsi di diritto in materia alimentare in Italia, in altri paesi europei e nel mondo

Per brevità mi limito in questa sede all'Italia.

Nel programma di questo convegno si legge che: "a far tempo dal Regolamento (CE) n. 178/2002 non si poteva più fare riferimento alla risalente formula di *legislazione alimentare*, sino ad allora prevalente, ma piuttosto a quella di

diritto alimentare, così da segnalare anche sul piano del linguaggio l'emergere di una dimensione sistematica, articolata per principi, ed operante sul piano istituzionale, dell'assetto nazionale ed europeo e della cooperazione tra le varie istituzioni.". E si aggiunge che: "a partire dai primi anni del secolo, numerose Università hanno attivato insegnamenti di *Diritto alimentare*, all'interno di una pluralità di corsi di laurea: giurisprudenza, tecnologie alimentari, scienze, e numerosi altri"

Vorrei prendere in considerazione la situazione attuale, a partire dai dati sui corsi rilevabili dal sito dell'AIDA (Associazione Italiana di Diritto Alimentare).

Su tale sito risultano censiti in Italia oltre 40 corsi – ma l'elenco non è esaustivo – riconducibili alla normativa in materia alimentare, molto spesso, ma non sempre, relativi al settore IUS/03 e tenuti da docenti di tale settore.

Una prima caratteristica (comune con il Diritto agrario) rilevabile da tale elenco è la molteplicità di Facoltà/Scuole/Dipartimenti in cui è insegnato. L'abolizione, a mio modesto avviso fortemente criticabile, delle Facoltà, ha però reso più complesso stabilire facilmente a quali tipi di studi afferiscono questi insegnamenti.

Per intenderci, richiamando le vecchie Facoltà, possiamo dire infatti che il diritto/legislazione alimentare sia insegnato non solo in corsi di Giurisprudenza, triennali e magistrali, ma anche di Agraria, di Economia, di Scienze politiche, di Medicina, di Farmacia, di Scienze biologiche e chimiche, di Scienze matematiche, fisiche, naturali, della Formazione, Tecnologiche.

Invero solo una quindicina sono relativi a corsi per intendersi di Giurisprudenza, mentre sono più numerosi quelli in corsi diversi, tra cui spiccano quelli in Agraria ma non solo.

Le denominazioni dei corsi sono varie, con riferimenti ad esempio in certi casi al diritto comparato o europeo, nonché talora (con titolo) in lingua inglese. Semplificando comunque in alcuni casi si parla di Legislazione alimentare, in altri casi di Diritto alimentare, in altri casi ancora di Diritto agroalimentare.

Deve osservarsi al riguardo la correlazione fra autonomia didattica e autonomia scientifica nella denominazione degli insegnamenti: se autonomo scientificamente si dovrebbe parlare, come già osservato, di “Diritto alimentare” e non di “Legislazione alimentare”. Anche la dizione “Diritto agroalimentare” (con o senza trattino fra agro e alimentare) non sarebbe corretta, perché il Diritto Agrario e il Diritto alimentare sarebbero due rami del diritto distinti ancorché strettamente legati, per tanti motivi ben noti che non si possono qui riprendere.

Certo è da tener presente che le denominazioni dei corsi non sempre sono state definite a partire dalla proposta del docente di riferimento - anche se molto spesso in sostanza è così - e che la denominazione assolve *in primis* il compito di far capire l’oggetto del corso.

Nei corsi che, per intenderci, potremmo dire di Giurisprudenza si tende a parlare sempre di *Diritto*, con una pressoché equa distribuzione fra *Diritto alimentare* e *Diritto Agroalimentare*. Si può notare anche, per inciso, che talora il docente tiene sia un corso di *Diritto alimentare* sia un altro di *Diritto agroalimentare*, il che fa pensare che, per la didattica, come accennavo, la dizione sia relativa al programma del corso, ovvero se si parli sia di tematiche di *Diritto agrario*, sia di tematiche di *Diritto alimentare* o solo di queste ultime. In un caso la denominazione del corso accosta *Diritto agrario* e *Diritto alimentare*, senza fonderli in Diritto agroalimentare.

Negli insegnamenti fuori da “Giurisprudenza” predomina *Diritto agroalimentare*, seguito da *Legislazione alimentare* (anche da docenti che a Giurisprudenza hanno preferito Diritto) e *Diritto alimentare* (con casi di docenti che insegnano corsi denominati ora di *Legislazione* ora di *Diritto*).

Da notare è che a Torino è attivato un corso di Laurea *on line* in Diritto agroalimentare.

Ci sono poi Corsi di Alta formazione, Master, *Summer school*, ma non vi è tempo per parlarne. Vorrei esporre in breve anche la mia esperienza all’Università di Bologna, prima ad Agraria a

Cesena (*Campus* universitario di Scienza degli alimenti) e poi a Giurisprudenza a Ravenna.

A Cesena inizialmente (2005/2006) insegnavo Legislazione alimentare, poi (sulla base di mie proposte) (dal 2008/2009) anche Nozioni giuridiche fondamentali e principi di diritto alimentare (fino al 2012/2013) e successivamente (dal 2010/2011) Diritto alimentare (fino al 2012/2013) anno in cui passo a Giurisprudenza, ma poi continua con altro docente fino ad oggi);

A Ravenna inizialmente vi era solo l’insegnamento di Diritto Agrario, tenuto dal prof. Ettore Casadei, cui poi sono subentrato proponendo, dopo averne parlato con Casadei, il mutamento poi verificatosi (dal 2016/2017) in Diritto agro-alimentare, scelto per comunicare in sintesi che il corso avrebbe trattato di argomenti sia di diritto agrario sia di diritto alimentare, spesso connessi. Vorrei segnalare anche che le richieste di tesi che ricevo ineriscono più al Diritto alimentare rispetto al Diritto agrario.

3.2.- Qualifiche e settore scientifico-disciplinare dei docenti

Si è notato che non sempre il settore scientifico disciplinare dei docenti e/o del corso è lo IUS/03, Diritto agrario. Ci sono insegnamenti concernenti il Diritto alimentare che hanno altri settori scientifico disciplinari di riferimento e/o docenti di altri settori scientifico disciplinari (ad es. IUS/10).

Certo la prima cosa è la competenza, che si può avere indipendentemente dall’inquadramento accademico, che pur tuttavia dovrebbe garantire che i docenti di un settore abbiano una competenza sul piano scientifico e didattico secondo la relativa declaratoria.

Inoltre, come notava Jannarelli, ci sono aspetti interdisciplinari per quanto concerne l’alimentazione e i suoi profili giuridici.

Ciò premesso preoccupa un progetto di riforma dei settori, ovvero un disegno di legge di modifica della legge n. 240 del 2010 (cosiddetta legge Gelmini), che potrebbe trasformare i settori con-

corsi in gruppi scientifico-disciplinari, con forse la possibilità di un'articolazione interna.

È ben noto che, ai fini concorsuali, il Diritto agrario è unito al Diritto della Navigazione e al Diritto dell'economia.

Infatti, il settore concorsuale 12/E3 - Diritto dell'economia, dei mercati finanziari e agroalimentari e della navigazione comprende:

il settore scientifico-disciplinare IUS/03 - Diritto agrario,

IUS/05 Diritto dell'economia e

IUS/06 Diritto della navigazione

Orbene, non c'è chi non veda che, a parte competenze personali, un docente ad es. di Diritto della navigazione non pare titolato a insegnare Diritto agrario e viceversa.

Certo il problema riguarda formalmente il Diritto agrario, nella cui declaratoria per altro ci sono segni di espansione verso il Diritto alimentare, ma potrebbe anche esserci una rivisitazione delle declaratorie dei settori scientifici disciplinari e potrebbe meglio risultare l'allargamento dell'interesse degli agraristi verso il diritto alimentare, con menzione, in qualche modo anche nella denominazione del settore: ma, al momento, non ci sono certezze.

4.- *Contenuti e metodologie anche in relazione ai diversi Corsi di studio*

Un cenno brevissimo va fatto ai contenuti e alle metodologie anche in relazione ai diversi Corsi di studio.

Negli insegnamenti per studenti non di giurisprudenza vi è spesso una maggiore sensibilità degli studenti ma c'è il problema della mancanza di nozioni giuridiche generali. Tale problema è grave soprattutto quando è previsto un solo corso di diritto, per cui bisogna premettere delle nozioni giuridiche generali, da contenere spesso in poche ore.

A mio avviso bisogna soffermarsi in particolare sulle fonti del diritto, anche tenendo ben presente il complesso sistema *multilevel* in materia agraria e alimentare.

Conscio che ci sarebbero tanti approfondimenti da fare mi fermo qui, ringraziandovi dell'attenzione.

ABSTRACT

L'Autore esamina il tema degli insegnamenti di diritto alimentare, osservando che l'argomento potrebbe essere esaminato sotto molteplici profili. Si parte dalla disponibilità di manuali, rilevando la svolta rappresentata dal Compendio di diritto alimentare di Luigi Costato.

Si affronta poi il tema della autonomia didattica del Diritto alimentare, esaminando gli insegnamenti in Italia di diritto/legislazione alimentare. Una prima caratteristica è la molteplicità di Facoltà/Scuole/Dipartimenti in cui è insegnato. Le denominazioni dei corsi sono varie. Talora si parla di Legislazione alimentare, in altri casi di Diritto alimentare, in altri casi ancora di Diritto agroalimentare. Si osserva al riguardo la correlazione o non fra autonomia didattica e autonomia scientifica: se autonomo scientificamente si dovrebbe parlare di "Diritto alimentare" e non di "Legislazione alimentare". Circa l'autonomia didattica del Diritto alimentare si esaminano anche le qualifiche e i settori scientifico-disciplinari dei docenti. Si accenna in conclusione ai contenuti e alle metodologie.

The author examines the topic of food law teachings, noting that the topic could be examined from multiple profiles.

It starts from the availability of manuals, noting the turning point represented by the Compendium of food law by Luigi Costato.

The theme of the teaching autonomy of food law is then addressed, examining the teachings of food law/legislation in Italy. A first characteristic is the multiplicity of Faculties/Schools/Departments in which it is taught. Course names vary. Sometimes we talk about food law, in other cases about food law, in other cases still about agri-food law. In this regard, we observe the correlation or



rivista di diritto alimentare

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

Anno XVII, numero 1 • Gennaio-Marzo 2023

10

otherwise between didactic autonomy and scientific autonomy: if scientifically autonomous we should speak of "Food Law" and not of "Food Law". Regarding the teaching autonomy of Food

Law, the qualifications and scientific-disciplinary sectors of the teachers are also examined. In conclusion, the contents and methodologies are mentioned.

