

Sommario

Editoriale

Ferdinando Albisinni

Il diritto alimentare:
dalle regole alle istituzioni 1

**Il convegno di Firenze
del 15 e 16 dicembre 2023** 6

Alberto Germanò

Ricordo di Luigi Costato 8

Stefano Masini

Percorsi interpretativi e
specificità dell'«alimentare»:
limiti e approdi 10

Giuseppina Pisciotta Tosini

Contratti tecnologici per l'effetti-
vità del diritto a una libertà
alimentare informata 18

Ferdinando Albisinni

Agriculture, Food, Environment:
toward a globalised framework
of justiciability 25

Francesco Bruno

Giustiziabilità fra attività delle
imprese agro-alimentari e cam-
biamenti climatici 27

**Il convegno di Paestum
del 4 ottobre 2024**

**Innovazioni tecnologiche e
scelte alimentari: responsabilità
e tutele nel mercato globale** 38

Stefano Masini

Dal bisogno alla scelta. Congedo
dal modello di razionalità compor-
tamentale nella prospettiva del
consumatore-istituzione 39

**Il convegno di Reims del 13
marzo 2024: Organisations pro-
fessionnelles Vitivicoles &
Droit de la Concurrence Encore
de la spécificité vitivinicole?**

Paolo Borghi

Sustainability in the wine sector
as a source of derogations to
European Competition Law 47

Ricerche

Sonia Carmignani

Sostenibilità e credito agrario:
un binomio difficile? 57

Note e commenti

Amarillide Genovese

Rapporti contrattuali della filiera
della panificazione e clausole di
reso. La prova della slealtà al
vaglio del Consiglio di Stato 63

Editoriale

Il diritto alimentare: dalle regole alle istituzioni

A far tempo dal fondante Regolamento (CE) n. 178/2002, con l'introduzione della *General Food Law*, il diritto alimentare europeo ha progressivamente affiancato all'adozione di regole sempre più dettagliate ed articolate, la costruzione di istituzioni chiamate a garantire quest'area di esperienza, nella relazione fra dimensione nazionale, unionale, ed internazionale.

Già a inizio secolo, la creazione dell'EFSA, e la connessa previsione del Foro consultivo, del Comitato scientifico, del collegamento attraverso reti europee delle organizzazioni designate dagli Stati membri operanti nei settori di competenza dell'Autorità, hanno profondamente inciso nella strutturazione dei soggetti nazionali, sia esistenti che di nuova costituzione.

Il percorso di riforma istituzionale, così aperto, è continuato nei decenni successivi, trovando esplicita conferma in una serie di provvedimenti: dalle norme in tema di controlli ufficiali, a quelle in tema di qualità dei prodotti e di tutela delle indicazioni geografiche, a quelle sulle pratiche commerciali sleali, a quelle sulla cooperazione internazionale.

L'aspetto originale è che i provvedimenti europei non soltanto hanno dato vita a istituzioni unionali o promosso la nascita di nuove istituzioni nazionali, ma sono entrati nel merito della disciplina di diritto interno di soggetti pubblici e privati, chiamati ad operare nel settore.

Così il Regolamento (UE) 2019/1381 sulla "trasparenza e sostenibilità nell'analisi del rischio" (oggetto del Convegno AIDA di Portici del 2019, con relazioni pubblicate nel n. 3-2019 di questa *Rivista*), che ha introdotto nuove disposizioni nel corpo del Reg. (CE) n. 178/2002, non ha esaurito le sole questioni espressamente indicate nel titolo. È un regolamento sulla *partecipazione*, e sulla *governance*, rispetto alle quali la trasparenza ha valore di mezzo al fine. Nello stesso tempo è un regolamento di sistema, che si è collocato all'interno del confronto fra *scienza* e *diritto* nella regolazione dei prodotti alimentari, segnando un passaggio rilevante nel processo di codificazione unificante, che caratterizza il diritto agro-alimentare europeo.

Lungo il medesimo percorso, la Direttiva (UE) 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare ha espresso una trama sistemica, che spazia dai profili di merito a quelli istituzionali, superando il confine tradizionale fra diritto privato e diritto pubblico, e conformando forme e contenuti dei contratti fra imprese, riconosciuti quale momento essenziale di articolazione del mercato.

Su un piano più generale, le riforme europee della PAC di questo secolo, prima e dopo il Trattato di Lisbona e, da ultimo, con i regolamenti del

rivista di diritto alimentare

già diretta da Luigi Costato

Direttore

Ferdinando Albisinni

Co-direttori

Paolo Borghi - Sonia Carmignani

Comitato scientifico

Silvia Bolognini - Sonia Carmignani
Alessandra Di Lauro - Marianna Giuffrida
Antonio Jannarelli - Nicola Lucifero -
Emanuele Marconi - Lorenza Paoloni -
Luigi Russo - Vito Rubino

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.: Roberto Saija

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBISINNI, Universitas
Mercatorum

PAOLO BORGI, Ordinario Università degli
Studi di Ferrara

FRANCESCO BRUNO, Ordinario Università
Campus Bio-medico di Roma

SONIA CARMIGNANI, Ordinaria Università
degli Studi di Siena

AMARILIDE GENOVESE, Ricercatrice
Università degli Studi di Bari "Aldo
Moro"

ALBERTO GERMANÒ, già Ordinario
Università di Roma La Sapienza

STEFANO MASINI, Ordinario Università degli
Studi di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI, Ordinaria
Università degli Studi di Palermo

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione dell'editoriale e della nota che lo segue, 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 dicembre 2024, e successivamente composto in tipografia. Il codice etico e le note per gli autori sono disponibili sul sito della Rivista.

dicembre 2021, hanno segnato la progressiva affermazione di Codici europei, che non sono testi uniformi di omologazione, ma piuttosto Codici comuni, in cui bisogni e soggetti, nazionali, regionali e locali, occupano un posto di rilievo, accanto a scelte disciplinari espresse centralmente.

All'interno di questo percorso, negli ultimi anni sono emersi ulteriori elementi originali e caratterizzanti.

Per un verso, anche le fonti sono ampiamente coinvolte in questo processo: il confine tradizionale tra fonti di diritto pubblico e di diritto privato sta diventando difficile da tracciare, ed in molte aree va emergendo una sorta di primato del contratto, pur se si tratta di contratti per i quali non vi è stata, né può esservi, alcuna negoziazione significativa.

Per altro verso, la giurisprudenza, che una visione tradizionale vincolava all'interno dei confini della sovranità, sempre più di frequente è chiamata a decidere su questioni i cui esiti si proiettano al di fuori di tali confini e delle competenze consolidate.

Novità rilevanti sotto il profilo istituzionale sono state da ultimo introdotte dal nuovo "Pacchetto Qualità" del 2024, intervenuto – oltre che sulle regole di merito – sulle regole di organizzazione e di governo delle organizzazioni dei produttori, e dei soggetti pubblici e privati investiti di competenze nel settore, con novità significative, ma anche con sfide impegnative per l'adeguamento delle discipline nazionali.

Il nuovo Regolamento insiste espressamente sull'azione collettiva dei produttori come garanzia del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla normativa unionale: dalla concorrenza leale, alla garanzia del giusto valore, alla tutela della proprietà intellettuale e del patrimonio culturale, alla sostenibilità, andando oltre le competenze precedentemente attribuite. Ed in questo quadro intende garantire, nell'intero territorio unionale e dunque all'interno di ciascuno Stato membro, "che i produttori che agiscono collettivamente dispongano dei poteri e delle responsabilità necessari per gestire l'indicazione geografica in questione" (art. 4.a).

Va detto che già le riforme del 2017, con il Regolamento *Omnibus*, avevano modificato l'art. 209 del Reg. (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica, riconoscendo alle Organizzazioni dei produttori la competenza ad operare (fra l'altro) per la regolazione della produzione e commercializzazione di prodotti agricoli.

Ma il nuovo Regolamento del 2024 va oltre l'attribuzione di competenze: entra nel merito della struttura che le OP devono avere, siccome "istituita su base volontaria su iniziativa dei produttori ... da questi composta; ed organizzata democraticamente e controllata dai suoi membri" (art. 32), e prevede norme aggiuntive di composizione quanto alle organizzazioni riconosciute (art. 33), in riferimento anche alle categorie ammesse alla partecipazione. In funzione di questa penetrante serie di disposizioni su partecipazione, strutture, e composizione, assegna a questi soggetti collettivi compiti centrali di scelta e di governo al fine di

“concordare pratiche sostenibili da rispettare nella produzione del prodotto ... più rigorose di quelle prescritte dal diritto dell’Unione o nazionale”, declinando la sostenibilità nei suoi “obiettivi sociali, ambientali o economici” (art.7.2.).

La disciplina europea, da un modello *top-down*, che fissava gli obiettivi, stabiliva le regole di merito, e lasciava alla dimensione nazionale la scelta sulla conformazione delle istituzioni operanti per il raggiungimento di tali obiettivi ed il rispetto di tali regole, si passa ad un modello *down-up*, nel quale vengono disegnate - anche in dettaglio - istituzioni pubbliche e private destinate ad operare nel diritto interno, definendone le strutture oltre che le competenze, ed a esse assegnando il compito di individuare e realizzare le finalità dichiarate in sede unionale.

I nostri modelli civilistici dei contratti di consorzio tra imprese faticano ad adeguarsi a tali compiti ed alla crescente coloritura pubblicistica assegnata alle organizzazioni tra imprese della filiera agroalimentare.

D’altro canto, il legislatore nazionale, che pure per certi versi aveva anticipato le ultime scelte europee (ad esempio, in tema di utilizzazione delle IGs all’interno di denominazioni di vendita di prodotti composti), a tutt’oggi non ha ancora adeguato la disciplina nazionale alle novità introdotte dalle riforme della PAC del 2021 e dal Pacchetto Qualità del 2024.

Come era già avvenuto con la direttiva del 2019 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare (che pure, per molti aspetti, era stata anticipata in sede nazionale dal D.L. n. 1 del 2012), continuiamo a fare i conti con il ritardo di un regolatore nazionale, che fatica a prendere atto che il diritto unionale non è soltanto un diritto di regole, ma anzitutto di istituzioni, disegnate anche nella loro declinazione nazionale.

In esito alle ultime riforme europee, qualità dei prodotti alimentari, sostenibilità, *governance* collettiva, si propongono, insomma, quali elementi di una prospettiva riformatrice che, partendo dall’agroalimentare, richiede alla dimensione nazionale una consapevole partecipazione a tale processo; partecipazione tuttora inadeguata.

Ferdinando Albisinni

Il fascicolo si apre con l’editoriale di Ferdinando Albisinni dal titolo *“Il diritto alimentare dalle regole alle istituzioni: fra riforme europee e ritardi nazionali”*, che sottolinea come il diritto alimentare, a partire dal Reg. (CE) n. 178/2002, oltre a definire un quadro normativo sempre più articolato e complesso, si sia premurato di individuare e disciplinare una serie di soggetti istituzionali, anche a livello nazionale, in una logica che abbraccia i diversi livelli della regolazione.

Questo percorso, avviato all’inizio del nostro secolo, è proseguito e, da ultimo, il Reg. (UE) 2024/1143 ha affidato un ruolo sempre più significativo alle OP, insistendo sull’azione collettiva dei produttori allo scopo di garantire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla normativa unionale.

Il modello che ne risulta non è più *top-down*, ovvero limitato a fissare gli obiettivi e a predisporre regole di merito, bensì *down-top*, volto a predisporre istituzioni, anche private, dirette a operare in una dimensione che non è solo europea, ma anche domestica, cui viene affidato il compito di realizzare le finalità definite a livello euro-unionale.

Il regolatore nazionale viene chiamato a diventare protagonista attivo di questo processo di riforma

istituzionale, ma la strada da percorrere in questa direzione è ancora lunga.

Il fascicolo dà avvio alla pubblicazione delle relazioni svolte al Convegno annuale AIDA del 15 e 16 dicembre 2023, in collaborazione con le Università di Firenze e Siena, dal titolo “*Agricoltura e alimentazione: Diritti, rimedi e giustiziabilità*”.

Alberto Germanò dedica un ricordo alla figura di Luigi Costato, del quale mette in luce le doti umane e di studioso della disciplina e illustra alcune tappe significative del percorso scientifico.

Stefano Masini, nel lavoro dal titolo “*Percorsi interpretativi e specificità dell’«alimentare»: limiti e approdi*”, analizza alcuni arresti della Consulta che hanno investito la materia agro-alimentare. Sulla base di tali pronunce l’A. riflette sui margini a disposizione del giudice nella interpretazione giuridica attraverso una mediazione tra testo e realtà. I temi affrontati sono, per un verso, quello dei prodotti biologici ed in particolare il minimo edittale delle sanzioni, facendo ricorso alla disciplina in materia di denominazioni di origine e indicazioni geografiche. Altro aspetto trattato è quello delle denominazioni comunali (De.Co.), di cui si esclude l’idoneità distintiva di segni concorrenti all’attribuzione di caratteristiche qualitative.

Giuseppina Pisciotta Tosini presenta il testo della relazione “*Contratti tecnologici per l’effettività del diritto a una libertà alimentare informata*”, ove analizza il problema delle informazioni comunicate ai consumatori attraverso i segni relativi alle indicazioni geografiche, implementate con profili di sostenibilità dalla proposta di regolamento del 2022 che ha poi portato al nuovo “pacchetto qualità” 2024. L’A. affronta nella relazione il delicato problema della effettività dei disciplinari con riguardo alle corrette informazioni fornite ai consumatori e alla loro difficile giustiziabilità e individua una soluzione nell’uso di contratti tecnologici che impegnano *blockchain* e *smart contract*.

Ferdinando Albisinni, con la relazione dal titolo “*Agriculture, Food, Environment: toward a globalised framework of justiciability*”, nell’ambito della sessione dedicata alla prospettiva comparatistica, insiste sulla peculiarità del diritto agroalimentare che si caratterizza per l’intreccio di fonti che si sovrappongono e interagiscono. Le competenze private e pubbliche sono ricondotte a unità attraverso la cooperazione verticale e orizzontale. In esito alla globalizzazione della produzione e del commercio, si è giunti alla globalizzazione delle regole, con un processo sempre più veloce di innovazione istituzionale. L’A. richiama le norme contenute nelle Raccomandazioni dell’OIV, dell’UNECE e della Commissione del *Codex Alimentarius* che, se tradizionalmente sono ritenute “fonti reputazionali e scientifiche”, finiscono con l’assumere una crescente portata disciplinare nell’ordinamento eurounioniano. Si sofferma, inoltre, sul rapporto tra norme internazionali, europee e nazionali, da una parte, e decisioni dei giudici *rule makers*, dall’altra, da cui emergono nuovi assetti normativi e di tutela, in risposta alle criticità della disciplina giuridica.

All’interno dei temi del Convegno di Firenze, si colloca la relazione di Francesco Bruno, dal titolo “*Giustiziabilità fra attività delle imprese agro-alimentari e cambiamenti climatici*”. L’A. mette in luce come negli ultimi anni si sia formato un vero e proprio *Climate change litigation*, attraverso cui i ricorrenti privati ed i comitati di portatori d’interesse cercano di introdurre nel sistema precedenti giurisprudenziali relativi a violazioni per mancata o non corretta applicazione di norme nazionali ed accordi internazionali in materia di cambiamento climatico da parte di istituzioni pubbliche, come governi e aziende.

Il fascicolo prosegue con la relazione presentata da Stefano Masini al Convegno che si è svolto a Paestum il 4 ottobre 2024 su “*Innovazioni tecnologiche e scelte alimentari: responsabilità e tutele nel mercato globale*”. L’A., in particolare, nel lavoro dal titolo “*Dal bisogno alla scelta. Congedo dal modello di razionalità comportamentale nella prospettiva del consumatore-istituzione*”, denso di argomentazioni arricchite da un’ampia bibliografia, assume che, se è vero che l’esistenza di un individuo dipenda dalla sua costituzione biologica, ne discende la soggezione al bisogno della nutrizione. Tuttavia, una

volta liberatosi da tale dipendenza, la dinamica della scelta alimentare si sposta sugli aspetti salutistici, sui differenti gusti e sulla tradizione dei luoghi, anche se ciò non lo salva dalle molteplici informazioni di cui dispone, che lo rendono vulnerabile.

Il tema della sostenibilità, oggi di grande attualità, ritorna nell'articolo in lingua inglese che Paolo Borghi propone in sede di rielaborazione della relazione che ha svolto al Convegno di Reims del 13 marzo 2024, dal titolo "*Organisations professionnelles Vitivinicoles & Droit de la Concurrence. Encore de la spécificité vitivinicole?*". L'articolo di Borghi, dal titolo "*Sustainability in the wine sector as a source of derogations to European Competition Law*", parte dall'analisi del quadro giuridico contenuto nel TFUE in materia di rapporti tra concorrenza e agricoltura e, in particolare, dell'art. 42, che ammette le deroghe alle regole concorrenziali contenute nel Trattato all'art. 101 ss. Nel richiamare le eccezioni, non va trascurato che esse sono ammesse sempre con l'obiettivo di realizzare le finalità della PAC di cui all'art. 39. Riguardo alla parola "sostenibilità", sottolinea l'A., non si può fare a meno di notare che dall'esame delle norme di diritto derivato sui prodotti vitivinicoli, emerge come essa sia riconducibile, sin dalla riforma della PAC del 2003, al termine "razionale" e "migliore", ed è in questa logica che vanno lette le norme vigenti contenute nel Reg. (UE) n. 1308/2003. Più precisamente, l'A. insiste sugli "accordi di sostenibilità" che costituiscono una occasione di rilancio per il settore vitivinicolo, pur con le numerose criticità che ne derivano in sede di implementazione, a causa dei problemi che nascono nell'adempimento degli obblighi contrattuali, ma anche a causa della limitata rilevanza riservata alla dimensione economica e a quella sociale della sostenibilità.

Nella sezione "**Ricerche**", l'articolo di Sonia Carmignani dal titolo "*Sostenibilità e credito agrario: un binomio difficile?*" ben si colloca nel filo conduttore che accompagna diversi degli scritti di questo fascicolo. L'A. parte dall'assunto per cui la nuova agricoltura (efficiente, tecnologica, *smart* e innovativa) proposta dalla PAC vigente fino al '27, necessita di essere sostenuta adeguatamente anche dal punto di vista dell'accesso al credito. La despecializzazione bancaria, ma anche la contrazione delle risorse europee, sono niente altro che un *vulnus* che ostacola la realizzazione degli obiettivi della PAC 2023-2027. Essi, viceversa, richiederebbero un mutamento di rotta nelle politiche di accesso al credito da parte delle imprese agricole e agroalimentari. In tale prospettiva gli strumenti della nuova finanza possono avviare percorsi inediti, ma pur sempre promettenti per un finanziamento delle imprese agricole non costretto dai tradizionali vincoli del doppio rating finanziario e di sostenibilità.

Nella sezione "**Note e commenti**", Amarillide Genovese nel lavoro dal titolo "*Rapporti contrattuali della filiera della panificazione e clausole di reso. La prova della slealtà al vaglio del Consiglio di Stato*", analizza la vicenda del "pane a rendere", quale è stata letta dal Consiglio di Stato, alla luce del vecchio art. 62 del d.l. n. 1/2012, ormai abrogato. Com'è noto, il quadro normativo di riferimento, specifica l'A., risulta oggi dal D.Lgs.vo n. 198/2021 che ha integrato la fattispecie di slealtà nella lista grigia delle pratiche vietate solo se imposte, riproponendo la complessa questione della prova della negoziazione della clausola di reso.