

Ferdinando Albisinni

*Diritto agro-alimentare e metodo comparativo:
oggetto, strumenti, e prospettive*

SOMMARIO: 1. Oggetto e prospettive del diritto agro-alimentare – 2. Un laboratorio di innovazione – 3. La dimensione sistemica – 4. Il ciclo della vita. – 5. Dalla condivisa dimensione europea a quella globale – 6. Diritto alimentare globale e “*Legal Transplants*” – 7. Il diritto agroalimentare come diritto globale e comparato.

1. *Oggetto e prospettive del diritto agro-alimentare*

Il primo ineludibile quesito con il quale fare i conti investe lo stesso oggetto di quest’area disciplinare e di esperienza: di cosa parliamo quando parliamo di Diritto Agro-alimentare, di *Agri-Food Law*?

Lo straordinario volume di racconti brevi di Raymond Carver, *Di cosa parliamo quando parliamo d’amore*¹, narra di un’ossessione per la quotidianità che non lascia spazio alla ricerca di risposte all’essenziale domanda racchiusa nel titolo, e si chiude nell’ultimo racconto con il personaggio che dice alla moglie “Ancora una cosa ... Soltanto una cosa voglio ancora dire”, ma non riesce più a ricordare cosa avrebbe voluto dire.

L’interrogativo centrale che lo scrittore ed il protagonista del racconto si pongono è quello della propria identità: di cosa parliamo? cosa si intende per?

Questo stesso interrogativo è quello cui siamo chiamati a rispondere quando ci interroghiamo sui contenuti, il perimetro, le linee evolutive della *Agri-Food Law*, e ci chiediamo se sia possibile individuare dei principi ordinanti, idonei a configurare un modello sistematico.

In altre parole:

- si deve fare riferimento – come è accaduto a lungo in passato – ad una *legislazione alimentare*, intesa come raccolta di regole risolvendosi nella loro

¹ CARVER, *What We Talk About When We Talk About Love*, New York, 1981; trad. it. *Di cosa parliamo quando parliamo d’amore*, Milano, 1987.

specifica tecnicità, definita in ragione dell'oggetto e dell'area applicativa², ma priva di principi propri, dovendosi le singole disposizioni collocare piuttosto nell'area del diritto amministrativo, o in quella del diritto penale per quanto attiene a taluni profili sanzionatori non amministrativi, od ancora in quella del diritto civile in riferimento ai profili della responsabilità e della tutela dei consumatori?

- o si deve piuttosto parlare di un *diritto alimentare* (meglio *agro-alimentare*), che ha al proprio interno quale elemento caratterizzante e ordinante una *tutela della salute* attivamente declinata ma non si risolve in questo solo ambito, e si colloca in una dimensione che per sua natura investe uno spazio disciplinare, europeo e globale, ben più ampio di quello nazionale; spazio caratterizzato dalla policentricità delle fonti, operanti in una logica di integrazione, che non si declina semplicemente secondo le categorie generale-speciale, regola-eccezione, e richiede il ricorso allo strumento comparativo, non quale curiosità di studioso ma quale utensile quotidiano di chi ricerchi risposte alle domande dell'agire?

Nel vigente testo dell'art. 117 della Costituzione, quale introdotto dalla riforma del 2001, compaiono distintamente *tutela della salute* ed *alimentazione*, entrambi come oggetto di legislazione concorrente, quasi a sottolineare l'aspetto eminentemente amministrativo delle rispettive regolazioni. I rapporti fra i privati e le imprese, che caratterizzano la produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agro-alimentari, sono invece collocati in aree assegnate alla competenza esclusiva dello Stato (quali l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza, le opere dell'ingegno, le dogane, la profilassi internazionale, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), in qualche misura rinviando a possibili ipotesi di non autonomia disciplinare di elementi di regolazione, che sembrano collocarsi, di volta in volta, in una condizione di soggezione ad impianti e principi diversi e sovraordinati.

Per altro verso, la stessa Costituzione – come è noto – all'art. 32 solennemente tutela la salute “come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività” ed all'art. 44 assume quale fine esplicito quello del “razionale sfruttamento del suolo”, sotto entrambi i profili rinviando alle plurime declinazioni della *sicurezza alimentare* come *food safety* e come

² Come tale tendenzialmente insegnata in curricula non giuridici per destinatari non giuristi; si vedano i corsi di *legislazione alimentare* nelle facoltà di farmacia, di scienze biologiche, o di scienze agrarie ed alimentari.

*food security*³, più volte oggetto degli interventi legislativi e degli studi che comunemente riconduciamo all'area del *diritto alimentare*.

Nel contempo – a conferma della natura plurale di quest'area di esperienza – giova ricordare che non casualmente il più completo e diffuso volume statunitense di «Casi e Materiali» in materia⁴, quando affronta il tema del cibo e della sua disciplina, apre il capitolo intitolato «*Food*» sottolineando che le persone decidono cosa mangiare «based on a rough negotiation – a pushing and tugging between three factors: identity, convenience and responsibility», laddove «*Identity* involves considerations such as *personal preference, pleasure, creativity, and cultural values and ideas*»⁵.

Sicché, la tutela del *diritto alla salute*, se per un verso ha certamente rilievo decisivo al fine di conformare l'assetto disciplinare del settore, non è tuttavia l'unico elemento che ha determinato (e determina) il crescente e pervasivo intervento in materia.

2. Un laboratorio di innovazione

Il diritto agroalimentare, nella dimensione condivisa europea e globale, negli ultimi 30 anni ci ha dato la possibilità di assistere a innovazioni rilevanti, sia istituzionali che di merito, in un settore in cui la scienza nelle sue molteplici declinazioni ha un ruolo cruciale⁶, e dove innovazione tecnologica e innovazione giuridica sono in relazione costante e necessaria⁷, anche se non

³ Sulle plurime declinazioni della sicurezza, non solo alimentare, sia consentito rinviare a ALBISINNI, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in ROOK BASILE, GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale*, Milano, 2011, p. 197.

⁴ BARTON HUTT, MERRILL, GROSSMAN, *Food and Drug Law – Cases and Materials*, St. Paul Mn., IV ed., 2014, di ben 1554 pagine.

⁵ Così BARTON HUTT, MERRILL, GROSSMAN, *Food and Drug Law – Cases and Materials*, cit., p. 317, citando BELASCO, *Food: the Key Concepts*, Michigan, 2008, pp. 7-10.

⁶ Per ulteriori indicazioni in argomento, con specifico riferimento alle linee evolutive del diritto alimentare, FERRARI, IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012; LEONINI, TALLACCHINI, FERRARI (eds.), *Innovating Food, Innovating the Law*, Tricase, 2014; FORTIN, *Food Regulation – Law, Science, Policy, and Practice*, New Jersey, 2009; VAN DER MEULEN (ed.), *EU Food Law Handbook*, Wageningen, 2014; COSTATO, ALBISINNI (eds.), *European and Global Food Law*, Padova, II ed., 2016; AVERSANO, *Concorrenza Sicurezza e Food Law. Per una disciplina della diversità*, Napoli, 2018.

⁷ Il richiamo è all'ampia e ben nota serie di scritti di IRTI, e fra questi *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004, al confronto di IRTI, SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Bari, 2001, ed al dibattito che ne è seguito, con interventi di MENGONI, *Diritto e tecnica*, in *Rivista*

è sempre vero che “le leggi sono le relazioni necessarie derivanti da la natura delle cose” (come assumeva Montesquieu in *Esprit des lois*).

Come ha osservato uno studioso statunitense: “I principi più importanti del diritto costituzionale degli Stati Uniti sono stati sviluppati nel contesto della legislazione alimentare in generale”⁸.

Tale conclusione sembra essere particolarmente vera anche per l’esperienza europea, in cui il laboratorio di diritto agroalimentare (incluso in questa espressione tutte le fasi e i passaggi della catena agricola e alimentare, *dai campi alla tavola*, e tutti gli attori pubblici e privati che giocano in questo teatro) è emerso come un *laboratorio aperto*⁹. La sua molteplicità di basi giuridiche, di obiettivi, di strumenti giuridici, paga la difficoltà di dare un ordine sistemico a un settore ricco di tensioni trasversali, ma allo stesso tempo esprime un modo peculiare di creazione di regole, in cui fonti europee, nazionali, regionali, internazionali, cogenti, pattizie, e persuasive, si

trimestrale di diritto processuale civile, 2001, p.1, e di B. ROMANO, *Sulla visione procedurale del diritto. Saggio sul fondamentalismo funzionale*, Torino, 2001. In altro ambito disciplinare, per una posizione fortemente critica rispetto ad orientamenti che vorrebbero ridurre la regolazione giuridica a mera presa d’atto di quanto posto da un’apparente tecnicità del mercato, G. ROSSI, *Il gioco delle regole*, Milano, 2006. Quanto al diritto agroalimentare, per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a ALBISINNI, *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2006, p. 565; ID., *Reactive and proactive innovation in European Food Law*, in TALLACCHINI, LEONINI, FERRARI (eds), *Innovating Food, Innovating the Law. An interdisciplinary approach to the challenges in the agro-food sector*, Tricase, 2014. A questi temi è stato da ultimo dedicato il Convegno annuale dell’AIDA-Associazione Italiana di Diritto Alimentare, tenuto a Trento il 9-10 novembre 2018, i cui atti sono stati pubblicati in AIDA (ed.), *Innovation in Agri-Food Law between Technology and Comparison*, Padova, 2019, ed ivi in particolare v.: a p. 17, PASCUZZI, *The Creativity of Agri-food Lawyers*; a p. 26, SALVI, *Agri-Food Law and Innovation through the Lenses of Better Regulation*; a p. 61, CANFORA, *“Products of innovation” in Agri-Food Markets. Legal rules for the access of innovating products and paradigms in the agri-food market*; a p. 73, ALBISINNI, *Agri-Food Law: Innovation and Globalisation in Comparative Perspective*; a p. 125, HOLLE, *Globalisation of Innovation – (Re-)Localisation of Food Law?*; a p. 153, GIUFFRIDA, *Technological Innovation and the Food Business Operator Liability*; a p. 205, AMOROSINO, *Innovation in the Agri-Food Sector and Public Administration Controls*.

⁸ HURT, *Food law and policy: an essay*, in *Journal of Food Law & Policy*, 1, 2005, p.1, e a p.8, ove prosegue: “The power of both state and federal governments to regulate private business in order to protect not only the public health and safety, but also the economic stability of the industry, and the power of the federal government over intrastate as well as interstate commerce, have all been adjudicated by the Supreme Court in the context of food legislation. In Europe, the authority of the new European Union to override national law in order to achieve a common marketplace was decided by the European High Court of Justice in the context of a sixteenth century German statute regulating beer”.

⁹ In argomento, per ulteriori indicazioni: ALBISINNI, *Sistema agroalimentare*, in *Digesto Discipline privatistiche – Aggiornamento*, Torino, 2009, p. 479.

intersecano, cercando di portare ad unità e coerenza responsabilità pubbliche e private attraverso la cooperazione verticale e orizzontale, sperimentando e stabilendo modelli e strumenti, in seguito divenuti componenti rilevanti dell'esperienza giuridica europea complessivamente intesa.

Per apprezzare il ruolo svolto dal diritto alimentare nello sviluppo dei principi di base del diritto europeo, è sufficiente ricordare la dottrina giudiziale del mutuo riconoscimento e il gran numero di decisioni della Corte di giustizia nel settore della produzione e del mercato alimentare, che – già negli anni '70 e '80 del secolo scorso – ha definito contenuto e portata dei principi di equivalenza, di proporzionalità dell'azione amministrativa e di protezione dei diritti dei cittadini europei¹⁰.

Questo processo è giunto ad un'affermazione esplicita nel 2002, con il Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002¹¹, non casualmente designato come *GFL – General Food Law* in ragione dell'impianto sistematico e di generale applicazione, sia nella Comunità che a livello nazionale, espresso sin dall'art. 1.

Giova ricordare che il Regolamento n. 178/2002, coerentemente agli atti e rapporti che ne hanno segnato l'elaborazione, ha assunto fra le proprie dichiarate finalità quella di “porre le basi del nuovo diritto alimentare”¹², attraverso la generalizzata adozione di principi di sistema, ispirati ad un approccio integrato di filiera (*from farm to fork*, secondo l'ormai famosa espressione contenuta nel Libro bianco della Commissione Europea sulla sicurezza alimentare)¹³.

Il percorso verso la costruzione di un sistema di diritto alimentare europeo, guidato da una pluralità di fini e criteri informativi (per i quali il livello elevato di tutela della vita e salute umana si accompagna al principio della libera circolazione degli alimenti e dei mangimi – sicché viaggiano di conserva ragioni di tutela del consumatore e di apertura del mercato alla concorrenza), lungi dall'essere concluso, si è tradotto in un regolamento che non si esaurisce nell'introduzione di norme positive.

Ne è risultato un testo che presenta numerosi caratteri innovativi, e che

¹⁰ In argomento v. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006.

¹¹ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. Per un commento analitico: *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (Commentario al reg. 178/2002)*, a cura dell'IDAIC, in *Le nuove leggi civili commentate*, 114, 2003.

¹² COSTATO, *Preambolo*, in *Commentario al reg. 178/2002*, cit.

¹³ Commissione delle Comunità Europee, COM (1999) 719, Bruxelles, 12 gennaio 2000.

– pur perseguendo il dichiarato obiettivo di “assicurare il ravvicinamento di concetti, principi e misure che costituiscono una base comune per la legislazione di alimenti nella Comunità”¹⁴ – non è un consolidamento di norme esistenti, né un testo unico, ma espressamente opera per l’introduzione di “principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare”¹⁵.

Le norme così adottate sono rilevanti non solo per il loro contenuto, ma anche per la base giuridica multipla (articoli 37, 95, 133 e articolo 152, paragrafo 4, lettera b) del Trattato), i molteplici obiettivi (salute e benessere di cittadini, libera circolazione di alimenti e mangimi all’interno della Comunità e nel mercato interno), l’adozione generalizzata di principi innovativi (analisi del rischio, principio di precauzione, trasparenza), la creazione dell’EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare), la posizione di principi e regole che devono essere seguite anche a livello nazionale in tutte le fasi della produzione e distribuzione alimentare.

Il Regolamento n. 178/2002 ha assegnato generale applicazione a disposizioni in precedenza introdotte con un ambito applicativo più limitato (quali la tracciabilità o il principio di precauzione), muovendo verso un modello sistematico, al cui interno risalenti norme comunitarie (quali quelle in tema di etichettatura, commercializzazione, responsabilità dei produttori, protezione dei consumatori) devono essere applicate in un nuovo contesto integrato.

Sicché, a partire dall’introduzione della *GFL*, non si può più in ipotesi parlare di un *Diritto alimentare della Comunità Europea*, ma occorre piuttosto fare riferimento ad un *Diritto Alimentare Europeo*, quale corpus complesso, unitario e sistematicamente orientato, di norme che operano sia a livello nazionale che a livello dell’Unione, attraverso il dialogo tra molteplici fonti di diritto, comunitarie e nazionali, pubbliche e private.

In questa prospettiva, l’interpretazione e l’applicazione del Regolamento n. 178/2002, e del gran numero di norme in materia alimentare di fonte comunitaria ed unionale introdotte prima e dopo l’anno 2002, richiedono agli studiosi, ai professionisti del diritto, agli amministratori pubblici, agli operatori del settore, di apprezzare il quadro peculiare all’interno del quale questi regolamenti e queste direttive operano.

¹⁴ 66^a considerando del Reg. n. 178/2002.

¹⁵ Così recita l’art. 1, rubricato “Finalità e campo di applicazione”, del Reg. 178/2002, che prosegue sottolineando l’applicabilità delle nuove disposizioni all’intera filiera agro-alimentare in “tutte le tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e dei mangimi”.

Va sottolineato che il processo evolutivo verso l'*EFLS-European Food Law System* è iniziato ben prima dell'adozione del Regolamento n. 178/2002.

Già nei primi anni della CEE, le direttive e i regolamenti adottati nell'ambito della Politica Agricola Comune hanno introdotto i primi pilastri di quella che successivamente costituirà la complessa architettura di *EFLS*.

Se si guarda oltre l'enfasi mediatica, e si leggono in successione i diversi interventi europei in materia, appare chiaro che la nascita del *Diritto alimentare europeo* come quadro disciplinare sistematico non è collegata temporalmente e logicamente soltanto alle crisi di sicurezza alimentare.

Piuttosto, è strettamente legata al *mercato*, cioè all'elemento fondante dell'intero quadro giuridico della Comunità¹⁶: non esprime una *reazione*, ma un'*innovazione proattiva*, nella misura in cui introduce nel sistema giuridico europeo una serie di moduli operativi, di oggetti e di istituti, fortemente innovativi rispetto a quelli tradizionalmente propri della legislazione alimentare vigente nei singoli Stati membri.

Solo per citare alcuni esempi¹⁷, giova ricordare la Direttiva 89/397/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989, "relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari", misura originale introdotta assumendo quale propria base giuridica l'art. 100-A TCEE, vale a dire nel quadro di "misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno".

Questo approccio è stato motivato dalla considerazione, esplicitata nei *considerando* della direttiva, che "gli scambi di prodotti alimentari occupano una posizione di grande rilievo nel mercato comune; che tutti gli Stati membri devono tutelare la salute e gli interessi economici dei loro cittadini; che in tale contesto priorità assoluta spetta alla tutela della salute e che a tal fine è necessario armonizzare e rendere più efficace il controllo ufficiale dei prodotti alimentari"¹⁸, che "le differenze esistenti tra le legislazioni nazionali a proposito di controlli di questo tipo sono tali da ostacolare la libera circolazione delle merci"¹⁹, laddove la legislazione alimentare "comprende le disposizioni relative alla protezione della salute, le norme di composizione e quelle relative alla qualità miranti a garantire la protezione degli interessi economici dei consumatori, nonché le disposizioni relative alla

¹⁶ COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, I ed., 2002.

¹⁷ Per un'analisi in dettaglio dei diversi interventi legislativi europei che si sono succeduti in materia, a partire dagli anni '60: ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, IV ed., 2020, cap. III.

¹⁸ 1^ considerando della direttiva ult. cit.

¹⁹ 2^ considerando.

loro informazione ed alla lealtà delle transazioni commerciali;”²⁰.

I molteplici obiettivi perseguiti da questa regolazione di fonte comunitaria sono ben più complessi di quelli tradizionalmente assegnati ai precetti nazionali in tema di prodotti alimentari. La finalità della protezione della salute umana attraverso controlli di tipo igienico-sanitario è affiancata dall’attenzione sia verso gli interessi economici dei consumatori sia verso elementi che non si risolvono nella sola dimensione economica ed investono situazioni di interesse collettivo, quali il diritto ad informazioni complete e veritiere, e l’obbligo di lealtà nelle transazioni commerciali.

In analogia prospettiva, pochi anni dopo, la Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, “*sull’igiene dei prodotti alimentari*”, ha introdotto istituti e modelli fortemente innovativi, quali il sistema HACCP per il controllo dei punti critici, l’autocontrollo dell’impresa alimentare, la responsabilità di questa impresa per gli aspetti organizzativi e non soltanto per i danni materialmente cagionati, l’attenzione verso la filiera alimentare in tutte le sue fasi²¹.

Il quadro normativo così adottato ha portato ad importanti novità rispetto alle norme preesistenti. I nuovi modelli sono molto più flessibili delle precedenti norme statiche tipiche dei sistemi giuridici nazionali (incluso il sistema italiano), che consistevano in larga parte in prescrizioni quantitative e di momento singolo relative ad attrezzature e locali insieme a controlli ex post sui prodotti, mentre trascuravano gli aspetti specifici dei processi di produzione.

L’adozione generalizzata del metodo HACCP ha segnato una tappa rilevante in un percorso di innovazione giuridica, che ha visto la regolazione di fonte comunitaria disegnare un modello sistematico e unitario, al cui interno collocare le disposizioni nazionali, preesistenti e successive.

Elemento caratterizzante di questo disegno è l’individuazione – anche sul piano della disciplina giuridica – di un legame tra fiducia dei consumatori, protezione della salute e libera circolazione dei prodotti alimentari. Piuttosto

²⁰ 6^a considerando.

²¹ La nuova direttiva prevede la generalizzata applicazione dell’HACCP e dell’autocontrollo a tutta l’*industria alimentare*, intesa con formula ampia ed omnicomprensiva e così definita dall’art. 2: “ogni impresa, pubblica o privata che, a scopo di lucro oppure no, esercita *una qualsiasi o tutte le seguenti attività*: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura di prodotti alimentari;”, così da comprendere l’intera *filiera alimentare* e non i soli *stabilimenti, laboratori e depositi*, cui faceva riferimento nel nostro diritto domestico il T.U. di Igiene e Sanità, L. 30 aprile 1962, n. 283. Da questa innovativa definizione di *industria alimentare* introdotta dalla direttiva n. 43/93 restava fuori la sola fase di produzione primaria o agricola, che pochi anni dopo, nel 2002, verrà compresa nella più ampia definizione di *impresa alimentare* di cui al Reg. 178/2002 – v. *infra* nota 22.

che essere governato da sistemi statici di controllo *ex post*, il nuovo approccio europeo si basa su un sistema di autocontrollo dinamico da parte degli operatori, chiamati ad esercitare in via preventiva e consapevole la sorveglianza sulle proprie imprese.

Altrettanto significativa è l'estensione della sfera di applicazione. Per raggiungere i propri obiettivi, la Direttiva del 1993, come quella del 1989 sui controlli ufficiali, ha stabilito che tutte le fasi della produzione devono essere oggetto di controllo. Ciò ha segnato una tappa importante nel passaggio dalla *legislazione alimentare* ad un *sistema di diritto alimentare*, caratterizzato dalla considerazione unitaria di tutti gli attori della catena alimentare (le imprese nel senso ampio del diritto europeo, assai più ampio - come ben noto - di quello perimetrato dall'art. 2082 del codice civile), tutti espressamente chiamati a svolgere un'analisi ed un controllo consapevole per verificare e controllare le proprie fasi di attività.

Lungo questo percorso di progressiva espansione dell'oggetto e dei contenuti del *diritto alimentare*, nei primi anni del nuovo secolo il Regolamento n. 178/2002 ha compreso nella propria sfera di applicazione anche la *fase agricola*, con l'adozione di una definizione di *impresa alimentare*²², che espressamente include la produzione primaria, esplicitando anche sul piano definitorio l'identità *agro-alimentare* della disciplina.

3. La dimensione sistemica

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

- il diritto alimentare - che ha scoperto il settore agricolo primario come elemento fondamentale della sicurezza alimentare negli anni '90 con la crisi della "mucca pazza", e da allora ha indirizzato la propria attenzione e le proprie disposizioni all'intera filiera agroalimentare - sta ora assumendo un'ulteriore peculiare connotazione, nella misura in cui rivolge la propria attenzione a tutte le attività agricole, anche se non indirizzate alla produzione di prodotti alimentari²³, compiendo un percorso circolare che dal diritto

²² L'art. 3 del Reg. 178/2002 precisa: "Ai fini del presente regolamento si intende per: ... 2) "*impresa alimentare*", ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti;", così comprendendo in tale ampia ed omnicomprensiva definizione anche la fase primaria agricola.

²³ Si considerino le profonde innovazioni introdotte dal nuovo regolamento sui controlli

agrario si è mosso verso il diritto alimentare (inizialmente quale diritto dei prodotti, ed in prosieguo della filiera e del sistema agro-alimentare), e che da ultimo muovendo dal diritto alimentare sta nuovamente valorizzando la fase agricola intesa nella sua unitaria complessità, non soltanto per quanto legato alla produzione alimentare²⁴;

- i mercati agroalimentari, nel loro insieme, stanno ricevendo un'attenzione speciale: gli artt. 39 e 43 TFUE sulla PAC (che dopo il trattato di Lisbona alcuni commentatori avevano considerato come una sorta di “reliquo del passato”) sono stati riscoperti dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio dell'UE quale base giuridica adeguata per l'introduzione di speciali regole di concorrenza all'interno dei mercati agricoli e alimentari²⁵;
- la dimensione locale sta acquisendo un crescente rilievo anche sul piano disciplinare e dei controlli²⁶, intersecandosi peraltro con la tendenza a quella che alcuni studiosi hanno criticato come “rinazionalizzazione” delle regole, che si porrebbe in contrasto con il mercato unico²⁷, e che altri hanno invece qualificato come legittima espressione di un radicamento territoriale dei prodotti alimentari che esprime valori anche storici e culturali, costituendo elemento di garanzia per produttori e consumatori²⁸;
- 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 (non soltanto commerciali, ma anche legate alla *food safety*) va emergendo una sorta di *primato del contratto*, pur

ufficiali (Reg. UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 15 marzo 2017, 2017/625), che entrerà in applicazione il 14 dicembre 2019, con riferimento al campo di applicazione ed all'oggetto dei controlli, che a far tempo da questo regolamento investono, in prospettiva unitaria, oltre agli alimenti ed ai mangimi, anche gli animali ed i vegetali non destinati al consumo alimentare, il loro benessere, l'ambiente, i segni di qualità, il BIO, gli OGM, in una parola tutto ciò che agisce sul *ciclo della vita*; in argomento v. *infra* par. 4.

²⁴ Per l'individuazione degli elementi di questo percorso circolare: Russo, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2, 2011, p. 3; e ALBISINNI, *Agriculture and Food Law as Innovation Engines of European Law: the New Scenario*, in Atti del Convegno di Siviglia dell'EFLA del settembre 2012, Wageningen, 2014.

²⁵ Cfr. la recente Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

²⁶ Si veda da ultimo l'originale legislazione cinese, intesa a garantire la sicurezza alimentare dei prodotti offerti con sistemi di vendita a distanza via internet da una molteplicità di piccoli produttori che operano su grandi mercati; RUAN e Y. YU, *Small Farmers Big Markets, and Agricultural Food Safety*, in AIDA (ed.), *Innovation in Agri-Food Law between Technology and Comparison*, cit., p. 104.

²⁷ HOLLE, *Globalisation of Innovation – (Re-)Localisation of Food Law?*, cit.

²⁸ MASINI, *Corso di diritto alimentare*, IV ed., Milano, 2017.

se si tratta di contratti per i quali non vi è stata, né può esservi, alcuna negoziazione significativa²⁹. Il diritto generato attraverso questi percorsi diventa ultra-nazionale e introduce a quello che è stato chiamato “potere globale”³⁰. Ciò è particolarmente vero per il diritto agroalimentare, in cui le autorità di regolamentazione, le norme e le regole tecniche sono spesso transnazionali, e le discipline di fonte privata hanno un impatto notevole e rilevante sulla *governance* del settore, dando luogo a ciò che è stato efficacemente qualificato come “*Hybridization of Food Governance*”³¹.

Un elemento comune caratterizza questo percorso del diritto agroalimentare europeo: la scelta di muovere verso una prospettiva unificante e sistematica, nell’ambito del processo di *codificazione*, che negli ultimi vent’anni ha caratterizzato gran parte dell’azione del legislatore europeo nei settori della politica agricola comune e dei mercati agroalimentari, sia dal “unto di vista della *food security* che della *food safety*.”

Le riforme europee della PAC di questo secolo, prima e dopo il trattato di Lisbona, la *Revisione della PAC* del dicembre 2013³² e in prosieguo il Regolamento *Omnibus* del dicembre 2017³³, hanno segnato la progressiva comparsa di codici agroalimentari 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 alle scelte disciplinari espresse centralmente, nella misura in cui un *codice* siffatto è innanzitutto un sistema di segnali, di comunicazione, di decrittazione, un modo di interpretare (e quindi regolare) l’esperienza della realtà, che richiede la condivisione di un linguaggio comune.

È un modello di codificazione e di codici, diverso da quelli del

²⁹ VAN DER MEULEN (ed.), *Private Food Law*, Wageningen, 2011; VERBRUGGEN, *Enforcing Transnational Private Regulation. A Comparative Analysis of Advertising and Food Safety*, Cheltenham, 2014.

³⁰ CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, 2018.

³¹ VERBRUGGEN, HAVINGA (eds.), *Hybridization of Food Governance. Trends, Types, and Results*, Cheltenham, 2017.

³² Il riferimento è ai cinque Regolamenti UE del Parlamento e del Consiglio, pubblicati congiuntamente nella G.U.U.E. del 17 dicembre 2013: n. 1305/2013 (sullo sviluppo rurale), n. 1306/2013 (sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune), n. 1307/2013 (sui pagamenti diretti), n. 1308/2013 (sulla OCM unica), e n. 1310/2013 (recante talune norme transitorie e di adeguamento); aventi tutti applicazione a far tempo dal 1 gennaio 2015, salve alcune singole specifiche misure, e salva la possibilità per gli stati membri di graduare nel tempo l’applicazione di alcune previsioni, con particolare riferimento ai pagamenti diretti.

³³ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, n. 1306/2013, n. 1307/2013, n. 1308/2013, n. 652/2014.

diciannovesimo secolo, codici di nazionalità e separazione, e che in qualche modo può ricordare il *Corpus Iuris Civilis Iustinianum* e le esperienze di *diritto comune* risalenti al XVI e XVII secolo, di ricomposizione del passato e allo stesso tempo di forte innovazione, in un quadro in cui le fonti del diritto sono diverse e plurali e un ruolo essenziale rimane assegnato all'interpretazione, allo *ius dicere*, nelle sue declinazioni giudiziarie, amministrative e dottrinali³⁴.

Il processo di codificazione del diritto europeo (in generale, e in particolare con riferimento all'agricoltura e ai prodotti alimentari) implica, per sua stessa natura, in un'Unione Europea che conta ancora 27 Stati membri, un diritto multilivello, che stabilisce principi, obiettivi, metodi, istituzioni, e li integra attraverso il contributo cooperativo di più soggetti.

Il risultato è un modello complesso, all'interno del quale le nuove disposizioni progressivamente introdotte sono significative per sé stesse, e in riferimento ad altri atti di regolazione generali e specifici, alle decisioni della Corte di giustizia e dei giudici nazionali, alle proposte ed alle scelte della Commissione europea.

4. *Il ciclo della vita*

Innovazioni peculiari sono state recentemente introdotte dal Regolamento 2017/625 relativo ai controlli ufficiali.³⁵

³⁴ Il riferimento è alle anticipatrici lezioni di GINO GORLA, raccolte in una ben nota serie di scritti, fra i quali: *Raccolta di saggi sull'interpretazione e sul valore del precedente giudiziale in Italia*, in *Quaderni del Foro Italiano*, 1966; voce *Giurisprudenza*, in AA VV, *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970, pp. 489 ss.; *I tribunali supremi degli Stati italiani, fra i sec. XVI e XIX, quali fattori della unificazione del diritto nello Stato e della sua uniformazione fra Stati*, in *La formazione storica del diritto moderno*, Atti del terzo Congresso internazionale della Società italiana di storia del diritto, Firenze, 1977, pp. 447 ss.; *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, 1981.

³⁵ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017. Già il lungo e complesso titolo di questo regolamento è significativo dell'ampissima area di intervento investita: "Regolamento relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo

Si potrebbe dire, con formula sintetica, che questo è “Il Regolamento della complessità e della globalizzazione”.

È il *Regolamento della complessità*, non soltanto per le dimensioni e per le numerose aree interessate in modo originale dalla nuova disciplina nel merito³⁶ e sotto il profilo istituzionale³⁷, ma per le stesse complesse finalità assunte, lì ove il nuovo regolamento sin dalle premesse investe congiuntamente “la sicurezza alimentare, l’integrità e la salubrità” (“*food safety, integrity and wholesomeness*”, nel testo inglese), e prevede fra l’altro la designazione, ad opera della Commissione, di “Centri di riferimento dell’Unione europea per l’autenticità e l’integrità della catena agroalimentare”³⁸, oltre che di “*Laboratori di riferimento dell’Unione europea*” intesi ad assicurare qualità, uniformità ed affidabilità delle analisi, prove e diagnosi ed a migliorare ed uniformare le attività dei laboratori nazionali³⁹, e di “Centri di riferimento dell’Unione europea per il benessere degli animali”.⁴⁰

Nel medesimo tempo è il *Regolamento della globalizzazione*, non solo quanto alla dimensione geografica immediatamente e dichiaratamente connessa al mercato ed agli scambi, nel mercato interno⁴¹ e nel mercato globale⁴², ma quanto all’oggetto, ai destinatari, al perimetro, tematico e istituzionale, con ciò valorizzando “*il globale che è in noi*” anche sotto il profilo della cogente disciplina giuridica⁴³.

Quanto all’oggetto, ai destinatari, al perimetro tematico, è sufficiente leggere l’art. 1 del nuovo regolamento, rubricato “*Oggetto e ambito di applicazione*”, per constatare l’ampiezza ed insieme l’ambizione dell’intervento legislativo, che fra l’altro affianca ai *Controlli ufficiali* la nuova categoria delle

e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali)”. Per ulteriori indicazioni su perimetro e contenuti di questo regolamento: ALBISINNI, *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, in *European Food and Feed Law Review*, 2019, p. 118.

³⁶ V. le nuove definizioni ed i nuovi obblighi delle imprese e dei soggetti di controllo.

³⁷ V. le numerose disposizioni che riguardano il commercio infraeuropeo ed extraeuropeo.

³⁸ V. gli artt. 97, 98, 99.

³⁹ V. gli artt. 92, 93, 94.

⁴⁰ V. gli artt. 95, 96.

⁴¹ V. il considerando (2).

⁴² V. i considerando (36), (55), (56) e successivi.

⁴³ Per ulteriori indicazioni sui temi legati alla crescente domestica globalizzazione del diritto alimentare europeo, e così al “*globale che è in noi*”, si rinvia alle relazioni discusse nel Convegno organizzato dall’AIDA il 14-15 ottobre 2015, a Milano, in occasione dell’Expo, pubblicate in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2016, con l’introduzione *Bricks and Stones of the GFL Laboratory*, ivi a p.5.

Altre attività ufficiali per designare attività diverse dai controlli, intese per un verso a prevenire l'insorgere di criticità, e per altro verso ad assicurare un dialogo con il mondo delle imprese e degli operatori⁴⁴.

Il Regolamento del 2017 colloca temi ed oggetti di igiene alimentare all'interno dei temi più generali dell'integrità e della salubrità, e nel contempo si caratterizza come il *Regolamento del ciclo della vita*. Con la sola eccezione degli animali utilizzati a fini scientifici e dei medicinali veterinari, il regolamento non si limita ad unificare in un unico quadro giuridico - accanto ai controlli sulla sicurezza alimentare - i controlli sull'integrità, la salubrità e la qualità degli alimenti in qualsiasi fase di produzione, trasformazione e distribuzione, ma dà rilevanza in questa prospettiva unificata anche all'ambiente ed a qualsiasi forma di vita, incluso qualsiasi tipo di animale e pianta, indipendentemente dalla loro destinazione alla catena alimentare.

Se il Regolamento n. 178/2002 ha segnato, in modo esplicito e dichiarato, l'adozione di un approccio di filiera comprensivo della fase primaria, guardando tuttavia soltanto alle attività finalizzate alla produzione alimentare, il nuovo regolamento sui controlli del 2017 esprime la consapevolezza che l'attenzione per la *filiera agro-alimentare* (e non soltanto alimentare) implica necessariamente un'attenzione più generale a tutto ciò che in vario modo è collegato al *ciclo della vita* ed a tutte le attività che hanno per oggetto organismi vegetali o animali, anche se non immediatamente o chiaramente collegati al ciclo di produzione e distribuzione degli alimenti.

Coerentemente con questo nuovo approccio, gli operatori ai quali si applica il nuovo sistema non sono identificati con gli "operatori del settore alimentare" di cui al Regolamento n. 178/2002 e al Regolamento n. 882/2004⁴⁵, ma con una formula che supera il perimetro del "settore alimentare" e identifica l'operatore in "qualsiasi persona fisica o giuridica soggetta a uno o più degli obblighi previsti dalle norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2", e così con chiunque abbia a che fare con il ciclo

⁴⁴ Si veda l'art. 2.2. del Reg. 2017/625, che precisa: "2. Ai fini del presente regolamento, per «*altre attività ufficiali*» si intendono attività, diverse dai controlli ufficiali, che sono effettuate dalle autorità competenti, o dagli organismi delegati o dalle persone fisiche cui sono state delegate alcune altre attività ufficiali a norma del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, incluse le attività tese ad accertare la presenza di malattie animali o di organismi nocivi per le piante, a prevenire o contenere la diffusione di tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a eradicare tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a rilasciare autorizzazioni o approvazioni e a rilasciare certificati ufficiali o attestati ufficiali."

⁴⁵ E' il precedente regolamento sui controlli, tuttora vigente, ma che a far tempo dal 14 dicembre 2019 verrà sostituito dal nuovo Regolamento n. 2017/625.

biologico, indipendentemente da una sua collocazione all'interno della catena alimentare.

È naturale pensare a una figura centrale nell'ordinamento italiano, quella dell'imprenditore agricolo, come introdotta dall'art. 2135 del codice civile del 1942, e specificata nel 2001 con i decreti di orientamento in agricoltura⁴⁶, che hanno qualificato come essenzialmente agricole “le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria dello stesso ciclo, di carattere vegetale o animale”.

Il modello, anticipato nella dimensione domestica dal codice civile del 1942 e rafforzato dalla riforma del 2001, ha trovato oggi nel diritto europeo un'espressione significativa, in un quadro, che dalla protezione della salute umana muove in modo coerente e sistematicamente orientato verso la protezione dell'intero ciclo di vita.

In questa prospettiva, il regolamento fa parte di una linea, non solo europea, che negli ultimi anni sta ricevendo crescente attenzione anche negli Stati Uniti⁴⁷ e in Cina⁴⁸, e che tende a tutelare l'autenticità e l'integrità degli alimenti nel quadro di un'attenzione complessiva a profili di tutela della natura e dell'ambiente.

Per quanto riguarda la dimensione istituzionale, il nuovo regolamento si integra in un quadro articolato e complesso, che comprende:

- la Commissione Europea, attraverso l'utilizzazione dei poteri delegati, quali previsti dall'art. 290 del TFUE e dagli articoli 142 e 144 del regolamento, e dei poteri di esecuzione⁴⁹;
- gli Stati membri, mediante l'adozione di disposizioni nazionali nell'esercizio delle competenze attribuite alle Autorità nazionali ed ai Laboratori nazionali di riferimento;
- le organizzazioni internazionali, quali: l'Organizzazione Mondiale della

⁴⁶ D.Lgs. 18 maggio 2001 n. 228, “Orientamento e modernizzazione del settore agricolo”; D.Lgs. 18 maggio 2001 n. 227, “Orientamento e modernizzazione del settore forestale”; D.Lgs. 18 maggio 2001 n. 226, “Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura”. Per un commento analitico, v. AA., *Commentario a i tre «Decreti orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2002, 459.

⁴⁷ ROBERTS, TURK, *The Pursuit of Food Authenticity*, Los Angeles, 2017.

⁴⁸ LEPEINTRE, SUN (eds.), *Building Food Safety Governance in China*, Luxembourg, 2018.

⁴⁹ Sulle criticità e contraddizioni che possono emergere sia in sede di attribuzione alla Commissione dei poteri di adozione di regolamenti delegati e di esecuzione, sia in sede di esercizio di tali poteri, COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2010, p. 3; PISCIOGTA, *Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa e atti delegati*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2018, p. 37.

Sanità; la Commissione del Codex Alimentarius; l'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE); l'Organizzazione europea e mediterranea per la protezione delle piante e qualsiasi altra organizzazione regionale per la protezione delle piante istituita ai sensi della convenzione internazionale per la protezione delle piante (IPPC); il Segretariato dell'IPPC; l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico; l' UN/ECE – Commissione Economica per l'Europa delle nazioni Unite; il Segretariato del protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici relativo alla convenzione sulla diversità biologica; tutti espressamente richiamati dall'art. 121 nell'ambito delle rispettive competenze, al fine di definire la frequenza dei controlli nei Paesi terzi.

In questa prospettiva, attenta alla *dimensione globale della sicurezza*, il nuovo regolamento introduce più articolate forme di collaborazione fra gli Stati membri⁵⁰, nuovi programmi estesi a comprendere controlli della Commissione anche in Paesi terzi⁵¹ oltre che negli Stati membri⁵², attività di formazione congiunta⁵³, sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni⁵⁴, un monitoraggio costante con l'adozione di un registro sui “*precedenti di conformità*” articolato per paese terzo e stabilimento di origine e luogo di produzione, esportatore ed operatore responsabile della partita⁵⁵.

Già il Regolamento n. 882/2004 prevedeva forme di collaborazione fra gli Stati membri⁵⁶ e con Paesi terzi⁵⁷, ma il nuovo regolamento assegna a queste forme di collaborazione un ruolo centrale, soprattutto nella misura in cui tutte le informazioni raccolte, da istituzioni UE ed extra-UE, vengono collocate all'interno del nuovo Sistema unificato per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC)⁵⁸.

Questo Sistema, istituito e gestito dalla Commissione, in collaborazione con gli Stati membri⁵⁹, è alla base dell'introduzione del meccanismo del *rating*, in forza del quale viene determinata “*una classificazione degli operatori fondata sulla valutazione della loro corrispondenza ai criteri di rating*”⁶⁰.

⁵⁰ V. gli artt. 102-108.

⁵¹ V. gli artt. 120-129.

⁵² V. art. 118.

⁵³ V. art. 130.

⁵⁴ V. artt. 131-136.

⁵⁵ V. art. 44.2.c).

⁵⁶ V. l'art. 34 del Reg. n. 882/2004.

⁵⁷ V. l'art. 35 del Reg. n. 882/2004.

⁵⁸ V. gli artt. 131-136 del Reg 2017/625.

⁵⁹ V. l'art. 131 del Reg 2017/625.

⁶⁰ V. il considerando (39) e la definizione di “*rating*” contenuta nell'art. 3, par. 1, n. 31)

La creazione di un Sistema unificato di raccolta e di trattamento delle informazioni, alimentato anche con informazioni provenienti da Paesi esterni all'Unione Europea, la previsione di un *rating* in forza del quale tutti gli operatori sono classificati su base unificata e sistematica, costituiscono innovazione regolatoria di grande rilievo, che esprime il bisogno di costruire forme di conoscenza e di reputazione basate sulla conoscenza, non più secondo il tradizionale modello della conoscenza e valutazione diretta caratteristico dei mercati perimetrati (fossero essi i mercati locali di prossimità, od i ben più ampi ma comunque omogenei mercati nazionali), ma con strumenti che pongono la conoscenza, e con questa la reputazione, su un piano omogeneo all'attuale *dimensione globale dei mercati*, per loro natura non perimetrabili.

Come è stato osservato con grande efficacia già all'inizio del secolo: in esito alla globalizzazione dei mercati, al *territorio*, ai *territori* con quanto di individuale ed irripetibile ciascuno di essi presenta, si è sostituito lo *spazio*, ovvero “uno “spazio senza frontiere interne”; si badi, non un territorio più vasto, ma un artificiale “spazio” della produzione e degli scambi ... un luogo privo di qualità”⁶¹.

Le innovative disposizioni del nuovo regolamento sui controlli costituiscono un primo originale tentativo di elaborare modelli regolatori adeguati a questo nuovo *spazio* senza confini, intesi ad attribuire *qualità*, il *rating* appunto, a chi in questo *spazio* opera, valorizzando “la interazione tra soggetti istituzionali e pubblico dei consumatori, in una relazione sinergica tra pluralismo sociale e livelli istituzionali”.⁶²

5. *Dalla condivisa dimensione europea a quella globale*

La regolazione europea, dunque, muovendo dal prodotto alimentare e dalla filiera agroalimentare, ha progressivamente costruito un modello disciplinare sistematico, che al proprio interno comprende tutto ciò che rinvia al *ciclo della vita*, e che nel contempo in misura crescente si apre ad una dimensione globale, collegata alla “proliferazione, come risposta funzionale al cambiamento esigenze della comunità mondiale, dei sistemi regolatori globali per settore” - come hanno osservato alcuni studiosi con

del Reg. 2017/625.

⁶¹ IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari-Roma, 2001.

⁶² Come sottolineato da CARMIGNANI, *Controlli e informazione al pubblico*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2018, p. 42.

riferimento ad altre aree di regolazione⁶³.

Questa conclusione è particolarmente vera nel settore agro-alimentare, in cui molti motori sono contemporaneamente in funzione. Sicché il diritto agro-alimentare europeo, per sua natura, deve essere ora apprezzato anche nella dimensione di diritto globale, non solo nel significato tradizionale che rinvia ad organizzazioni e trattati internazionali, ma nel senso della comunicazione e contaminazione tra sistemi giuridici.

Lungo questo percorso, gli accordi internazionali hanno sicuramente svolto e svolgono un ruolo importante. È sufficiente qui menzionare gli accordi del 1994, i ben noti casi discussi innanzi ai panels dell'OMC (dall'uso di ormoni nella carne bovina, agli OGM, alle IG)⁶⁴ e, più recentemente, il trattato firmato dall'UE e il Vietnam, il CETA e i negoziati sul TTIP anche se non sono arrivati ad un risultato finale.

Insieme a tali fonti un ruolo centrale è stato svolto dalle raccomandazioni di organizzazioni e istituzioni, come la Commissione del Codex Alimentarius, l'UN/ECE, l'OIE (non casualmente richiamate in modo espresso dal Regolamento 2017/625), che in linea di principio sono classificate come *soft law*, ma spesso beneficiano di un ruolo vicino a quello della *hard law*, come confermato da recenti esperienze normative e giurisprudenziali⁶⁵.

Ma lo *EFLS*, nel senso di un insieme istituzionale di atti normativi e di decisioni giudiziarie e amministrative adottate dal Consiglio, dalla Commissione, dal Parlamento europeo e dalla Corte di giustizia, sta assumendo sempre più una dimensione ultranazionale, nei due aspetti di essere influenzato (e in alcuni casi diretto o addirittura modellato) da fonti esterne, e per converso di agire come fonte di regole che hanno effetto ben oltre i confini dell'Unione Europea⁶⁶.

Se le norme europee sui vini di qualità che provengono da determinate regioni devono essere conformi alle indicazioni dell'Organizzazione mondiale del commercio, l'Unione europea, da parte sua, proietta la propria disciplina oltre i confini, con regole tecniche e requisiti di salute e igiene. Chiunque intenda esportare in Europa deve infatti conformarsi alle norme tecniche europee e ai requisiti di salute e igiene, sicché la legislazione europea in

⁶³ CHITI, MATTARELLA (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin, 2011.

⁶⁴ In argomento v., ampiamente, BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004.

⁶⁵ In argomento, per ulteriori indicazioni, v. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., cap. I.

⁶⁶ Per ulteriori indicazioni v. ALBISINNI, *Agri-Food Law: Innovation and Globalisation*, cit.

materia diventa “la legge nazionale di un altro paese”⁶⁷.

Dopo l’adozione del Regolamento n. 510/2006⁶⁸, molte denominazioni geografiche dei prodotti ottenuti in paesi extra UE (dal caffè Columbia, al tè proveniente da alcune regioni dell’India, a numerosi prodotti cinesi) hanno ottenuto diretta protezione giuridica all’interno dell’Unione europea, e sono state registrate nel Registro unico europeo delle DOP e IGP⁶⁹.

D’altro canto, anche in assenza di una clausola di reciprocità, regole, modelli e istituzioni che emergono dall’esperienza europea e che sono finalizzati a garantire sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, acquistano una dimensione ultranazionale e trasmettono il proprio modello originale di protezione ad altri sistemi giuridici. Sicché, ad esempio, l’innovativo modello europeo di DOP e IGP è stato adottato volontariamente, in questi anni, da molti paesi terzi e introdotto nei sistemi giuridici nazionali⁷⁰.

In breve, nel settore del diritto alimentare, l’Unione europea agisce come soggetto che introduce regole ed istituti innovativi nel proprio territorio, e nel contempo offre garanzie, anche per i prodotti ottenuti oltre i propri confini, promuovendo un modello che in sé stesso propone elementi transnazionali.

Come è stato sottolineato dagli studiosi di diritto comparato, la crescente globalizzazione, con la “continuous coexistence of non-national legal systems with traditional systems and the interplay between them” sta portando a cambiamenti radicali nel tradizionale processo legislativo: “Systems can no longer be considered on a two-dimensional scale; it is necessary to take into account the supranational dimension which often acts as an umbrella”⁷¹.

Ciò risulta manifesto nel settore agro-alimentare, nel quale “il cambiamento annunciato non può non implicare una riconsiderazione del metodo applicato nell’elaborazione delle nostre regole, sulle fonti di

⁶⁷ Per riprendere la formula di GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005.

⁶⁸ Regolamento del Consiglio (CE) 20 marzo 2006, n. 510/2006/CE, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli e alimentari.

⁶⁹ L’elenco di tutti i prodotti DOP, IGP e STG, riconosciuti o in fase istruttoria in sede europea è pubblicato all’indirizzo <https://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html?locale=it> ; su questo sito risultano, ad esempio, registrati o in via di registrazione al novembre 2019 dieci prodotti cinesi, tre prodotti indiani, un prodotto brasiliano.

⁷⁰ V. in tal senso l’introduzione nel sistema giuridico della Turchia di una legislazione a tutela delle DOP e IGP, peraltro comprendente oltre ai prodotti alimentari, anche i prodotti artigianali non alimentari; in argomento ŞULE SONGÜL, SELİN CİLA, *Geographical Indications for Traditional Food Products in Turkey*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2014, p. 15.

⁷¹ ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems*, II ed., Roma, 2019, p. 84.

tali regole”, sulla “relazione tra produzione e cibo, o meglio, tra prodotto agricolo e prodotto alimentare”, nel più ampio contesto dell’interazione tra *globalizzazione delle regole e territorialità* come elemento intrinseco che caratterizza la “parte agricola” rispetto alla “parte industriale” del sistema agroalimentare⁷².

6. *Diritto alimentare globale e “Legal Transplants”*

In questa prospettiva, un ruolo decisivo e crescente è stato - ed è - svolto da ciò che i comparatisti hanno qualificato come trapianti legali, *Legal Transplants*⁷³, e che potremmo considerare come la dimensione condivisa del diritto agro-alimentare globale.

Non a caso nei primi anni di questo secolo, tre grandi sistemi giuridici, UE⁷⁴, USA⁷⁵ e Cina⁷⁶, muovendo da esperienze e regolazioni molto diverse tra loro, hanno adottato importanti riforme, introducendo norme di merito e istituzionali, che su molte questioni hanno condiviso approcci innovativi: dall’introduzione del metodo HACCP, all’analisi del rischio ed all’auto-responsabilità dei produttori alimentari, alla considerazione unitaria di tutte le fasi della catena agri-alimentare.

In particolare, con riferimento all’esperienza dell’Unione Europea, si deve osservare che il diritto europeo riflette sempre più tendenze e linee che vanno emergendo sia all’interno delle sedi internazionali tradizionali, sia attraverso l’esposizione ad altri sistemi giuridici.

Si possono qui ricordare, per dare solo alcuni esempi in questa direzione:

- L’articolo 2, paragrafo 3, del Regolamento n. 178/2002, relativo alla definizione di “*alimento*”, che - per stabilire la differenza con i prodotti

⁷² JANNARELLI, *Il diritto dell’agricoltura nell’era della globalizzazione*, II ed., Bari, 2003.

⁷³ Secondo la nota formula introdotta da WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974. Per una rassegna sulla storia ormai più che quarantennale di questa formula, e sulla sua ampia diffusione, ZONGLING SHEN, *Legal Transplant and Comparative Law*, in *Revue internationale de droit comparé*, 4, 1999, p. 853; e da ultimo CAIRNS, *Watson, Walton, and the History of Legal Transplants*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 3, 2013, p. 637.

⁷⁴ COSTATO, ALBISINNI (eds.), *European and Global Food Law*, cit.

⁷⁵ ROBERTS, *US Food Law: Responding to Changing Social Conditions*, in *European and Global Food Law*, cit., p. 57.

⁷⁶ SUN JUANJUAN, *Evolution and Recent Update of Food Safety Governance in China*, in *European and Global Food Law*, cit., p. 87.

alimentari⁷⁷ - mentre per i *medicinali*, i *cosmetici*, il *tabacco* e i *prodotti del tabacco*, i *dispositivi medici* richiama direttive e regolamenti CEE e UE, per *narcotici o sostanze psicotrope* fa riferimento a due convenzioni delle Nazioni Unite, stabilendo che nella definizione di prodotto alimentare “non sono compresi: ... g) le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961⁷⁸ e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971”⁷⁹. Si tratta di convenzioni alle quali la Comunità e l’Unione Europea non hanno aderito in quanto tali, e che pongono obiettivi problemi di coordinamento disciplinare. Queste convenzioni delle Nazioni Unite vengono infatti espressamente assunte come diretta fonte di diritto nell’ordinamento europeo, senza peraltro che venga esplicitato se si tratti di un rinvio fisso o di un rinvio mobile, aprendo l’ordinamento europeo all’ingresso di regole neppure esattamente identificate ex ante e talvolta tra loro contraddittorie⁸⁰.

- Il regolamento del 2007 sulla OCM unica⁸¹ che, confermando le linee guide introdotte da precedenti regolamenti, ha previsto che le norme di commercializzazione adottate dalla Commissione “sono stabilite tenendo conto, in particolare ... v) per quanto riguarda i settori degli ortofrutticoli freschi e trasformati, delle raccomandazioni comuni adottate dalla Commissione economica per l’Europa delle Nazioni

⁷⁷ L’art. 2.1. del Reg. n. 178/2002 identifica come prodotto alimentare “qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, *destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito*, da esseri umani.”. Occorreva pertanto introdurre dei criteri idonei a distinguere dai prodotti alimentari altri prodotti che non sono alimenti, pur essendo destinati ad essere ingeriti da esseri umani. Tali criteri distintivi sono appunto fissati dal successivo par. 3 del citato art. 2.

⁷⁸ Conclusa a New York il 30 marzo 1961, modificata con protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, sottoscritta da 183 paesi (fra i quali l’Italia), entrata in vigore l’8 agosto 1975.

⁷⁹ Adottata a Vienna il 21 febbraio 1971.

⁸⁰ Come osservato dal Parlamento europeo, che ha sottolineato taluni «effetti illogici» derivanti dall’esistenza parallela delle due convenzioni e dal mancato pieno coordinamento con la disciplina europea. V. il documento del Parlamento europeo, «Documento di lavoro sulle Convenzioni ONU sulle sostanze stupefacenti» del 4 febbraio 2003 (DT\488454IT.doc in www.europarl.europa.eu).

⁸¹ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

Unite (UN/ECE)”⁸². Per sua natura, l’UN/ECE⁸³ tende a operare a favore dell’uniformità e della standardizzazione, sicché “*tener conto*” delle raccomandazioni dell’UN/ECE può implicare l’introduzione nel processo legislativo europeo di fonti esterne operanti secondo linee e priorità ben diverse da quelle dell’Unione Europea.

- Con specifico riferimento al settore vitivinicolo, sia l’OCM unica del 2007⁸⁴ nel testo integrato nel 2009⁸⁵, sia l’attuale OCM unica del 2013⁸⁶, espressamente prevedono: “*Per l’autorizzazione di pratiche enologiche secondo la procedura di cui all’articolo 195, paragrafo 4, la Commissione: a) si basa sulle pratiche enologiche raccomandate e pubblicate dall’Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV) e sui risultati dell’uso sperimentale di pratiche enologiche non ancora autorizzate*”⁸⁷, facendo riferimento alle raccomandazioni dell’OIV anche per quanto riguarda i metodi di analisi⁸⁸, e le pratiche enologiche raccomandate per i prodotti importati⁸⁹. Anche in questo caso, le raccomandazioni di un’organizzazione internazionale volontaria (fra l’altro adottate in assenza di qualunque trasparente dichiarazione degli interessi coinvolti) operano all’interno del processo disciplinare europeo.

⁸² Così l’art. 113.2. punto v) lett.a) del Reg. n. 1234/2007, introdotto ad opera del Regolamento (CE) del Consiglio, n. 361/2008, del 14 aprile 2008.

⁸³ L’UN/ECE è stata creata nel 1947 come una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite, per “avviare e partecipare alle misure per facilitare un’azione concertata per la ricostruzione economica dell’Europa, per aumentare il livello di attività economica europea e per mantenere e rafforzare le relazioni economiche dei paesi europei sia tra di loro che con altri paesi del mondo”. Comprende 56 Stati membri in Europa, Nord America e Asia.

⁸⁴ V. *supra* nota 81.

⁸⁵ Ai sensi del Regolamento (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

⁸⁶ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

⁸⁷ V. art. 120-*sexies* del Reg. n. 1234/2007, e con formula analoga l’art. 90.2. del Reg. n. 1308/2013.

⁸⁸ Art. 120-*octies* del Reg. n. 1234/2007; v., con formula analoga, l’art. 80 del Reg. n. 1308/2013.

⁸⁹ Art. 158-*bis* del Reg. n. 1234/2007; v., con formula analoga, l’art. 90.2. del Reg. n. 1308/2013.

- Infine, il Regolamento n. 606/2009 della Commissione relativo alle pratiche enologiche, attualmente in vigore⁹⁰, che superando le stesse previsioni della OCM unica soprarichiamate, assegna *applicazione diretta* nell'ambito del sistema giuridico dell'UE alle pratiche enologiche approvate dall'OIV con riferimento alla purezza e alle specifiche di identificazione delle sostanze utilizzate in tali pratiche, ove tali sostanze non siano già regolate da disposizioni europee.

Sicché, attraverso meccanismi di rinvio diretto o indiretto, la *soft law* originata all'interno delle istituzioni della globalizzazione sta acquisendo crescente rilievo all'interno di aree sensibili della *EFL*, fino ad assumere in alcuni casi natura di vera e propria *hard law*.

7. *Il diritto agroalimentare come diritto globale e comparato*

Un'analisi, pur sommaria, delle esperienze di questi anni nella legislazione europea, domestica ed internazionale, consente dunque di individuare l'emergere, con evidenza crescente, di un *corpus giuridico multilivello*, che si traduce in regole destinate al *sistema agroalimentare*, idonee a comprendere l'intero insieme di strutture, attività e relazioni, oggetto di interventi normativi a più livelli, e che muove verso un complesso sistema policentrico di regolazione, nel quale si intrecciano livelli globale, europeo e domestico, ed operano responsabilità pubbliche e private, condotte ad unità di sistema attraverso la cooperazione verticale ed orizzontale e la sussidiarietà.

Ne emerge una crescente tendenza alla comunicazione di modelli, a condividere risposte e possibili soluzioni sulla base di esperienze ed esigenze comuni, nei due aspetti già menzionati dell'introduzione di fonti esterne all'interno del sistema giuridico interno, e dell'agire come fonte (o almeno come modello) di norme che hanno effetto oltre ben oltre i confini dell'ordinamento dato⁹¹.

⁹⁰ Regolamento (CE) della Commissione, 10 luglio 2009, n. 606/2009, recante alcune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le categorie di prodotti vitivinicoli, le pratiche enologiche e le relative restrizioni; da ultimo sostituito dal Regolamento (UE) della Commissione, 12 marzo 2019, n. 2019/934, che entrerà in applicazione il 7 dicembre 2019.

⁹¹ Sulle diverse modalità di questa interazione, che investe in misura crescente anche sistemi giuridici tradizionalmente distanti tra loro, ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems*, II ed., Roma, 2019, Chapter VIII.

Tutto ciò pone problemi di compatibilità e integrazione fra istituti e modelli, secondo le linee anticipate già oltre quaranta anni fa da un autorevole studioso di diritto comparato, formatosi in un paese di *civil law* e poi trasferitosi in Gran Bretagna, il quale, ben prima della globalizzazione quale la conosciamo oggi, nel suo scritto “*On Uses and Misuses of Comparative Law*”⁹², mise in guardia contro i pericoli dei “*Legal Transplants*”.

D’altro canto, nell’esperienza dell’oggi, dobbiamo riconoscere che non può esistere un diritto agroalimentare, che non sia per sua natura aperto ai venti della globalizzazione.

La dimensione globale del commercio alimentare porta in misura crescente alla condivisione di modelli giuridici nell’arena globale, e in questa prospettiva il metodo comparativo risulta strumento prezioso per conoscere meglio, attuare e in alcuni casi riformare il diritto nazionale o regionale.

Rispondendo ai quesiti posti in apertura di queste note, si deve dunque prendere atto che la peculiare struttura del diritto agroalimentare del tempo presente, caratterizzato dall’azione simultanea di una molteplicità di fonti, operanti secondo modelli molto diversi dai paradigmi tradizionali impone l’uso del metodo comparativo non come curiosità accademica, ma come strumento necessario per chi ricerca risposte coerenti a domande sull’agire quotidiano.

Se “*history involves comparison, and comparison involves history*”, come amava dire Gino Gorla citando Maitland⁹³, oggi dobbiamo concludere che il diritto agroalimentare necessariamente implica studio della storia e comparazione, e riconoscere che non può esistere un diritto alimentare, che non sia, secondo la sua stessa natura, diritto agroalimentare, e insieme diritto globale e diritto comparato.

⁹² KAHN-FREUND, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Modern Law Review*, 37, 1974; pubblicato nel medesimo anno del lavoro di WATSON, *Legal Transplants*, cit. *supra* alla nota 73.

⁹³ GORLA, *Il Contratto. Problemi fondamentali trattati con il metodo comparativo e casistico*, Milano, 1954, in particolare *Prefazione*.