

ISBN 979-12-5965-273-7



€ 30,00



F. Rossi Dal Pozzo V. Rubino (a cura di)

La sicurezza alimentare tra crisi internazionale
e nuovi modelli economici



Diritto e scienza: ricerche su agricoltura, alimentazione e ambiente
Collana diretta da Stefano Masini e Vito Rubino

La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici

a cura di

Francesco Rossi Dal Pozzo Vito Rubino



In copertina: Gioli Luigi (1854-1947), *Buoi Bianchi* (1882), olio su tela, Collezione del Dott. Alberto Marri, Palazzo Foresti, Carpi (MO).

CACUCCI EDITORE
BARI

Diritto e scienza: ricerche su agricoltura, alimentazione e ambiente

diretta da

Stefano Masini Vito Rubino

2

Comitato scientifico (per aree scientifico-disciplinari, in ordine alfabetico, per cognome).

Area 03 (CHIM): Maurizio Aceto, *Università del Piemonte Orientale*; Stefano Alcaro, *Università Magna Grecia Catanzaro*; Marco Arlorio, *Università del Piemonte Orientale*.

Area 05 (BIO): Francesca Boccafoschi, *Università del Piemonte Orientale*; Maria Cavaletto, *Università del Piemonte Orientale*; Guido Lingua, *Università del Piemonte Orientale*. **Area 06 (VET):** Luigi Bonizzi, *Università degli Studi di Milano Statale*; Carlo D'Ascenzi, *Università di Pisa*; Auxilia Grassi, *Università di Torino*; Alfonso Zecconi, *Università degli Studi di Milano Statale*.

Area 12 (JUS): Davide Achille, *Università del Piemonte Orientale*; Amedeo Arena, *Università di Napoli Federico II*; Oreste Calliano, *Università di Torino*; Irene Canfora, *Università di Bari*; Roberto Cavallo Perin, *Università di Torino*; Massimo Cavino, *Università del Piemonte Orientale*; José Manuel Cortés Martín, *Universidad Pablo de Olavide, (Sevilla, SP)*; Alessandra Di Lauro, *Università di Pisa*; Cristiana Fioravanti, *Università di Ferrara*; Bianca Gardella Tedeschi, *Università del Piemonte Orientale*; Maria Pia Genesin, *Università di Torino*; Monika Haczkowska, *Politechnika Opolska (Opole, PL)*; Elena Fregonara, *Università del Piemonte Orientale*; Maria Antonietta Ligios, *Università del Piemonte Orientale*; Roberta Lombardi, *Università del Piemonte Orientale*; Nicola Lucifero, *Università di Firenze*; Maura Mattalia, *Università di Torino*; Carola Ricci, *Università di Pavia*; Ilaria Riva, *Università di Torino*; Francesco Rossi Dal Pozzo, *Università degli Studi di Milano Statale*; Luigi Russo, *Università di Ferrara*; Roberto Saija, *Università Mediterranea Reggio Calabria*; Andrea Santini, *Università Cattolica del S. Cuore*; Eleonora Sirsi, *Università di Pisa*; Bernd Van Der Meulen, *IFRO - University of Copenhagen (Copenhagen, DK)*; Fabrizio Vismara, *Università dell'Insubria*; **AREA 13 (SECS-P):** Carmen Aina, *Università del Piemonte Orientale*; Eliana Baici, *Università del Piemonte Orientale*; Vincenzo Capizzi, *Università del Piemonte Orientale*; Lorenzo Gelmini, *Università del Piemonte Orientale*; Paola Vola, *Università del Piemonte Orientale*.

La Collana ospita opere delle diverse aree scientifico-disciplinari che si occupano del diritto e delle altre scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente. Vuole essere uno strumento al servizio della Comunità Scientifica e di quella dei Pratici per l'approfondimento delle tematiche di maggiore interesse, problematicità e attualità per le filiere agro-alimentari. Si colloca fra gli strumenti di sviluppo delle attività del CeDiSA – Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente (www.cedisa.info).

I volumi monografici sono soggetti a doppio referaggio cieco secondo le regole concordate con l'Editore. I volumi collettanei possono essere soggetti a doppio referaggio cieco in funzione delle valutazioni dei Direttori.

Le proposte di pubblicazione di opere all'interno della Collana possono essere inoltrate via mail all'indirizzo cedisa@uniupo.it.

I criteri di editing sono disponibili sul sito www.cedisa.info.

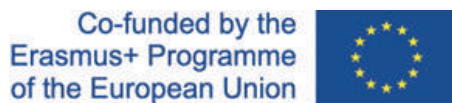
La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici

a cura di

Francesco Rossi Dal Pozzo Vito Rubino

CACUCCI  EDITORE
BARI

L'opera è edita con il contributo dell'Università degli Studi di Milano nell'ambito del progetto Cattedra Jean Monnet "EU Health Legal Framework and Competition Law" (n° 611817-EPP-1-2019-1-IT-EPPJMO-CHAIR) del prof. Francesco Rossi Dal Pozzo, finanziato dalla Commissione europea.



PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2023 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Sommario

Prefazione	1
------------	---

La sicurezza alimentare nel nuovo scenario geopolitico ed economico globale: le scelte per il futuro e l'importanza di un approccio multidisciplinare

di Irene Canfora

1. Ripensare la sicurezza alimentare	3
2. La risposta alle crisi: un nuovo paradigma per la sicurezza alimentare?	6
3. Verso un sistema alimentare sostenibile	9

Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal

di Daniele Bianchi

1. Alla ricerca della sovranità	13
2. Sovranità o autonomia?	18
3. E l'agricoltura in tutto questo?	20
4. Rendere verde la PAC o alimentare il <i>Green Deal</i> ? Degli strumenti giuridici riadattati	25
5. Un potere normativo in cerca di ripresa	30

Sicurezza alimentare e mercato

di Pier Filippo Giuggioli

1. PREMessa	37
2. Il mercato dei prodotti alimentari e l'informazione ai consumatori	40
3. Il Green Deal	43

Sicurezza alimentare e nuova PAC fra diritto dell'UE ed attuazione nazionale

di Luigi Russo

1. Introduzione: la <i>food security</i> e la PAC delle origini	47
2. La riforma della PAC del 2003	49

3.	La disciplina della PAC 2014-2022	52
4.	La PAC 2023 – 2027 e il <i>Green deal</i>	57
5.	(<i>Segue</i>): le misure agro-ambientali	59
6.	(<i>Segue</i>): le misure per l'accrescimento della competitività e il rafforzamento delle imprese agricole	63
7.	(<i>Segue</i>): l'obiettivo della sicurezza alimentare	67
8.	Conclusioni	70

Il Piano strategico della PAC fra *Green deal* europeo e obiettivi di autosufficienza alimentare

di Maria Pia Genesis

1.	Il Piano strategico nazionale della PAC al centro di un nuovo modello di <i>governance</i>	75
2.	Le raccomandazioni generali della Commissione e le raccomandazioni specifiche per l'Italia	83
3.	Le osservazioni della Commissione sulla proposta di Piano strategico italiano: problematiche principali	88
4.	Il Piano strategico italiano approvato: uno sguardo d'insieme	91
5.	Conclusioni	96

L'amministrare per finanziamenti nella PAC tra "un impiego migliore dei fattori di produzione" (art. 39, par. 1; lett. a TFUE) e il Green Deal europeo

di Maura Mattalia

1.	L'intervento pubblico in agricoltura tra PAC e PNRR	99
2.	L'attività di monitoraggio delle Corti dei Conti europea sulla Politica agricola comune	103
3.	La protezione delle risorse dell'Unione Europea: l'OLAF e l'EPPO	106

L'impiego delle nuove tecniche genomiche nel settore agroalimentare e la relativa disciplina giuridica. L'Unione europea a un bivio tra *regulation* e *deregulation*

di Francesco Rossi Dal Pozzo

1.	Profili definitivi delle nuove tecniche genomiche	111
2.	L'applicazione "in via pretoria" della direttiva 2001/18/CE alle nuove tecniche genomiche	113

<i>Sommario</i>	VII
3. L'approccio <i>product-based</i> (talora) adottato a livello internazionale. L'esempio del Regno Unito con il <i>Genetic Technology (Precision Breeding) Act</i>	122
4. L'Unione europea verso una proposta legislativa di armonizzazione	125
5. Brevi riflessioni conclusive	130

Sicurezza alimentare e innovazione tecnologica: il caso dei *novel foods*

di Andrea Santini

1. Introduzione	135
2. L'ambito di applicazione del vigente regolamento sui <i>novel foods</i>	137
3. La disciplina della procedura di autorizzazione	143
4. Il regime di tutela dei dati	149
5. Considerazioni conclusive	152

L'acquacoltura nella politica comune della pesca alla ricerca di coerenza fra atti vincolanti, orientamenti strategici e metodo aperto di coordinamento

di Cristiana Fioravanti

1. L'acquacoltura nella politica comune della pesca prima di Lisbona	157
2. (<i>segue</i>) Gli sviluppi successivi nella riforma della politica comune della pesca del 2013	161
3. Strategie e Orientamenti della Commissione per lo sviluppo dell'acquacoltura: dalla prassi alla codificazione	165
4. Dagli orientamenti strategici della Commissione ai piani strategici nazionali	170
5. Considerazioni conclusive	177

Politica Agricola Comune, scelte "green" e conflitto in Ucraina: qualche riflessione sull'approccio Ue alla sicurezza alimentare in tempi di crisi con particolare riferimento al caso delle "produzioni biologiche"

di Vito Rubino

1. Introduzione	181
2. Sostenibilità, nuova PAC e metodo di produzione biologico	185

2.1.	Il biologico nel PSN italiano	188
2.2.	La Legge del 9 marzo 2022, n. 23, contenente disposizioni per “ <i>la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell’acquacoltura con metodo biologico</i> ”	189
3.	Sicurezza alimentare e guerra in Ucraina: i “progetti <i>green</i> ” alla prova dei fatti	193
3.1.	La reazione della UE alla crisi della sicurezza alimentare (cenni) e le richieste di alcuni Stati membri	196
3.2.	Il metodo di produzione biologica e la sicurezza alimentare	199
4.	Brevi considerazioni conclusive (necessariamente provvisorie)	201

Sicurezza alimentare e controllo degli investimenti esteri diretti

di Nicola Lucifero

1.	Considerazioni introduttive	207
2.	Una ricostruzione sistematica del concetto di “sicurezza alimentare” nel contesto delle fonti di diritto europeo: la Pac quale struttura giuridica di riferimento per perseguire la sicurezza alimentare	210
3.	(segue) La Pac e la strategia del <i>Green Deal europeo</i>	218
4.	Il controllo sugli investimenti diretti esteri: poteri regolatori dello Stato e libero mercato	220
5.	La sicurezza alimentare nell’ambito della più recente disciplina sugli investimenti diretti esteri nel settore agroalimentare: la disciplina sostanziale e processuale di riferimento	224
6.	Il reg. (UE) 2019/452 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione europea	228
7.	La decretazione di urgenza durante la crisi del Covid-19 e la disciplina dei <i>Golden Powers</i> attraverso le misure di carattere temporaneo	232
8.	L’individuazione dei settori strategici secondo la normativa europea e quella interna. Il caso della <i>sicurezza alimentare</i> : un problema di qualificazione normativa	235
9.	(segue) I <i>fattori produttivi critici</i> e l’assenza nella normativa di settore di un riferimento espresso al bene terra	238
10.	Conclusioni: la sicurezza alimentare come bene pubblico da salvaguardare attraverso la disciplina sul controllo sugli investimenti diretti nel settore agroalimentare	241

**“La” sostenibilità e “le” sostenibilità.
L’UE, la sicurezza alimentare e il senso
di un sistema agroalimentare più sostenibile**

di Paolo Borghi

1. La molteplicità dei concetti di “sostenibilità” e il frequente eccesso di semplificazioni, inadatto a descrivere la sua declinazione alimentare	245
2. Le emergenze attuali nell’UE dal punto di vista della sostenibilità del sistema agroalimentare	248
3. Obiettivi di sostenibilità ambientale e tutela della <i>food security</i>	250
4. Ripensare la PAC, o quanto meno non demonizzare il disaccoppiamento	253
5. Dalla <i>food security</i> alla <i>food sovereignty</i> : la parabola si chiama innovazione	255
Notizie sugli Autori	261

Prefazione

Il 22 settembre 2022 l'Università degli Studi di Milano ha ospitato il primo convegno annuale del CeDiSA, *Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, Alimentazione e Ambiente*, costituito dagli Atenei del Piemonte Orientale, Torino, Milano Statale, Ferrara, Firenze e Pisa per dare vita a un proficuo dialogo interdisciplinare e intersettoriale su due settori strategici per l'economia e la società contemporanea: l'ambiente e l'agro-alimentare.

La convergenza di questi ambiti è riscontrabile in particolar modo nel contesto della c.d. "sicurezza alimentare" (*food security*) e ciò non solo per le evidenti implicazioni che la produzione agricola può avere sull'equilibrio ecologico mondiale (e viceversa), ma anche per la tragica coincidenza storica che ci troviamo a vivere: il riaccendersi del conflitto in Europa, dopo decenni di relativa stabilità geopolitica, ha rimesso in discussione i modelli di transizione verde immaginati dall'Unione europea e accentuato le criticità già portate dalla crisi Covid e dalle emergenze connesse al rapido deterioramento dell'ambiente a livello globale.

Le conquiste in termini di autosufficienza ("sovranità") alimentare garantite dalla PAC, che avevano consentito di aspirare a un cambio di paradigma ispirato a una de-intensificazione dell'agricoltura e un recupero delle filiere corte all'insegna della prossimità ecologica e della riduzione del rapporto *input/output* devono oggi fare nuovamente i conti con lo spettro della scarsità e con l'obbligo (non solo morale) di farsi carico solidalmente anche del fabbisogno alimentare dei Paesi più poveri.

In una singolare concorrenza di malefici, la nuova rottura delle *supply chain*, va sommandosi ai numerosi problemi che derivano dalla crisi climatica e demografica ormai tristemente ripartiti nelle diverse aree del mondo: mentre Europa e Nord Africa fanno i conti con una siccità persistente, in Asia e America del Nord si registrano inondazioni ed eccessi di precipitazioni, parimenti perniciose per la produttività agricola.

Il tutto dà il via a flussi migratori importanti, alimentati dalla ormai acclarata nuova categoria di rifugiati (quelli "ambientali"), e nuovi conflitti sociali.

Il tema della sicurezza alimentare, che di questo mosaico a tinte fosche è al contempo una tessera ma anche un fattore determinante, si prestava e si presta particolarmente, dunque, a una riflessione condivisa su cause ed effetti della situazione corrente, nell'ottica di contribuire alla discussione generale sulle politiche agricola e ambientale Ue e sul loro impatto sui fabbisogni agro-alimentari mondiali.

Il convegno ha esplorato questi aspetti con taglio intersettoriale e interdisciplinare, cercando di analizzare anche i nuovi modelli economici

del futuro (probabile de-globalizzazione, avvio della fase di *decoupling* e regionalizzazione dell'economia mondiale).

Le ragioni di urgenza impresse dall'attualità in dinamico divenire hanno imposto tempi molto stretti per trasformare le numerose relazioni della giornata di lavori in scritti per questa opera collettanea e ciò ha inevitabilmente comportato il sacrificio di alcuni saggi a favore di una maggiore celerità di stampa: i lettori interessati potranno, comunque, trovare tutti gli *abstract* delle relazioni *on line* sul sito del CeDiSA all'indirizzo riportato in nota¹.

Le relazioni mancanti in questo volume saranno, comunque, ospitate sulla rivista *Alimenta*, che il Centro Studi contribuisce a pubblicare.

L'analisi condotta in occasione dei lavori e grazie all'ulteriore approfondimento dei contributi qui pubblicati ha consentito la verifica dei dati economici acquisiti sino ad oggi e delle proiezioni più realistiche per il prossimo futuro; l'approfondimento dell'approccio alla *food security* della Commissione Ue e degli Stati membri nell'ottica del diritto internazionale, Ue e nazionale (con particolare riferimento al diritto costituzionale, amministrativo e dei mercati agroalimentari/dell'economia); infine un esame complessivo di diversi aspetti della regolazione del settore alimentare che possono concorrere ad alleviare le ragioni di crisi esposte in precedenza (ma anche, se non adeguatamente gestiti, ad acuirle).

Si è cercato, così, di offrire una visione al contempo aggiornata e prospettica della situazione attuale, nonché contribuire alle scelte che i diversi livelli di governance agroalimentare dovranno effettuare nei prossimi mesi/anni, onde tenere assieme i diritti fondamentali, le esigenze economiche e l'imprescindibile sostenibilità del sistema agroalimentare mondiale.

Se l'impresa sia, in qualche misura, riuscita, pur a fronte della vastità della materia, è valutazione che rimettiamo a chi ha assistito ai lavori e a chi, oggi, vorrà leggerne gli scritti che compongono questo volume collettaneo.

Francesco Rossi Dal Pozzo, Vito Rubino

¹ https://www.cedisa.info/_files/ugd/0dc5bc_a411b05962fb4226a3acd190e2f5547c.pdf.

Notizie sugli Autori

Irene Canfora, Professoressa Ordinaria di diritto agrario nell'Università di Bari "Aldo Moro";

Daniele Bianchi, Consigliere-Senior expert della Commissione europea;

Pier Filippo Giuggioli, Professore Associato di diritto comparato nell'Università degli Studi di Milano Statale;

Luigi Russo, Professore Ordinario di diritto agrario nell'Università di Ferrara;

Maria Pia Genesin, Professoressa Associata di diritto amministrativo nell'Università di Torino;

Maura Mattalia, Professoressa Associata di diritto amministrativo nell'Università di Torino;

Francesco Rossi Dal Pozzo, Professore Ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano;

Andrea Santini, Professore Ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano;

Cristiana Fioravanti, Professoressa Ordinaria di diritto dell'Unione europea nell'Università di Ferrara;

Vito Rubino, Professore Associato di diritto dell'Unione europea nell'Università del Piemonte Orientale;

Nicola Lucifero, Professore Associato di diritto agrario nell'Università di Firenze;

Paolo Borghi, Professore Ordinario di diritto agrario, Università di Ferrara.