

Tutela ambientale e sostenibilità dei sistemi alimentari. Una comparazione tra possibili soluzioni normative

di Simone Pitto

Abstract: Environmental protection and sustainability of food systems. A comparison of possible regulatory solutions – Sustainability is one of the essential conditions to be realized in order to guarantee the right to adequate food according to the Committee on Economic Social and Cultural Rights of the United Nations. Alongside the connection on the ground of the individual rights, the link between food and sustainability today assumes a central role in the framework of the public policies related to climate change, also considering that food systems are broadly responsible for greenhouse gas emissions. In addition, it will be necessary to adapt the global food system to the new contemporary challenges by balancing the need to meet the growing demand of food of an increased population with the guarantee of sustainable processes of production. National and supranational decision makers are required to act accordingly although a broad variety of legal solutions may be appreciated among the different legal systems.

Keywords: food sustainability – food sovereignty – environmental protection – right to adequate food – novel food – GMO – food security

723

1. Inquadramento e delimitazione del campo d'indagine

L'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 garantisce il diritto di ciascuno ad un'alimentazione adeguata e alla libertà dalla fame. Con il *General Comment* n. 12 sul diritto al cibo adeguato, il Comitato sui diritti economici sociali e culturali presso le Nazioni Unite ha precisato che una delle condizioni essenziali da realizzare affinché tale diritto sia attuato riguarda la sostenibilità dell'alimentazione¹. Il diritto internazionale riconosce pertanto l'esistenza di uno stretto rapporto tra la garanzia dei diritti dell'individuo legati all'alimentazione – aventi nel diritto al cibo adeguato la massima espressione – e la sostenibilità, prescrivendo agli Stati di organizzare l'intera filiera alimentare in modo da consentire il mitigamento dell'impatto ambientale e rendere il cibo accessibile alle generazioni presenti così come a quelle future².

¹ Cfr. *CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)* del maggio 1999, Document E/C.12/1999/5, specialmente al paragrafo denominato “*Adequacy and sustainability of food availability and access*”.

² Anche l'*accessibility* è infatti una delle componenti del diritto al cibo adeguato secondo il medesimo *General Comment* richiamato nella nota che precede. Sotto tale profilo, la

Accanto alla connessione sul piano dei diritti dell'individuo, il legame tra alimentazione e sostenibilità assume oggi una dimensione sempre più centrale anche nell'ambito delle politiche pubbliche in tema di lotta ai cambiamenti climatici. Il comparto alimentare rappresenta uno dei settori maggiormente responsabili dell'emissione di gas serra; il solo settore agricolo produce circa il 26% delle emissioni nel contesto globale ed il 10.3% delle emissioni in quello europeo³. In un contesto globale nel quale la popolazione è in continua crescita (ha appena abbattuto la soglia degli 8 miliardi e si stima che nel 2050 sarà pari a 9.5 miliardi⁴), i legislatori nazionali e sovranazionali sono chiamati a mettere in campo cambiamenti strutturali per adeguare i diversi sistemi alimentari mondiali alle sfide del breve e medio periodo⁵. Da un lato, l'esigenza di venire incontro al crescente fabbisogno di cibo di un'accresciuta popolazione e, dall'altro, la necessità di adottare rapidamente misure suscettibili di evitare il degrado dell'ambiente e ulteriori effetti dannosi sul clima.

Problemi comuni, *mutatis mutandis*, ma con risposte e strategie del tutto differenziate tra i vari ordinamenti ed i diversi contesti regionali. Nell'area eurounitaria, l'Unione europea sembra aver intrapreso la strada della "riconversione verde" anche sul piano della regolazione del settore agroalimentare. Le istituzioni unionali hanno fissato un ambizioso obiettivo di neutralità climatica entro il 2050 ed adottato di recente importanti programmi dedicati al tema come la strategia "From farm to fork" del maggio 2020, parte del c.d. *Green Deal* europeo ed il piano *Next Generation EU*, i quali considerano lo stretto legame tra sviluppo della filiera agroalimentare, garanzia della *food safety* e sostenibilità ambientale come obiettivi primari da perseguire. Dall'altro lato, nell'epoca dell'antropocene⁶, la risposta all'impatto ambientale causato dallo sviluppo tecnologico umano non potrebbe che passare proprio per l'innovazione tecnologica. Le nuove tipologie di alimenti e "super alimenti", le produzioni agricole innovative che

sustainability altro non rappresenta se non l'accessibilità al cibo per le generazioni future invece che per quelle presenti.

³ Cfr. Relazione Speciale Corte dei Conti europea "Politica agricola comune e clima" presentata nel 2021.

⁴ Cfr. Rapporto World Population Prospects 2017 delle Nazioni Unite dove si indica una stima di 9.8 miliardi di individui.

⁵ Per i fini del presente contributo, si ritiene utile adottare il paradigma definitorio di "sistema alimentare" elaborato dall'High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE) del Committee on World Food Security (CFS) nel 2014 FAO-UN Environment. 2014 (cfr. Agri-Food Task Force on Sustainable Consumption and Production. Fifth meeting. Summary report disponibile online www.fao.org/templates/doc/SFCP/Activities/Reportofthe5thMeetingoftheAgrifoodTaskForce.pdf. In base a tale definizione, un sistema alimentare comprende tutti gli elementi (inclusi ambiente, popolazione, processi, infrastrutture, istituzioni) e le attività che riguardano la produzione, la trasformazione, la distribuzione, la preparazione e il consumo di alimenti e la distribuzione, la preparazione ed il consumo del cibo, nonché i risultati di queste attività, compresi quelli socioeconomici e ambientali (traduzione libera dall'inglese dell'autore).

⁶ Per un'introduzione sull'Antropocene, D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022.

richiedono un utilizzo limitato di risorse come acqua e fertilizzanti e l'utilizzo di organismi geneticamente modificati in agricoltura sono solo alcune delle possibili soluzioni per incrementare la sostenibilità del settore, nel quadro di una necessaria corsa alla ricerca di nuove alternative, pur aprendo questioni e scenari spesso divisivi sul piano etico, culturale e normativo⁷.

Non mancano, inoltre, nel contesto globale visioni più radicali provenienti da altre parti del mondo che per un verso richiedono un profondo mutamento socio-economico dell'organizzazione del *World Food System* alla luce della valorizzazione delle realtà e dei prodotti locali e, per altro verso, hanno alla base una diversa concezione del rapporto tra uomo, natura e nutrimento che rigetta l'ideologia della mercificazione del cibo alla base delle attuali dinamiche tra *stakeholders*, consumatori e attori istituzionali. Il riferimento è in primo luogo al c.d. laboratorio costituzionale andino⁸ e alle riflessioni originate intorno alla sovranità alimentare, istituto naturalmente intriso di una forte attenzione al benessere della terra e alla necessità di un'esistenza armonica delle società con le risorse naturali⁹.

Un ulteriore modo di rispondere alle sfide della sostenibilità alimentare consiste nella riduzione delle inefficienze del sistema e nel potenziamento delle politiche di solidarietà orizzontale o intra-generazionale¹⁰. Lotta agli sprechi nella filiera, recupero delle eccedenze alimentari e politiche di redistribuzione possono in tale prospettiva fornire un importante contributo nel ridurre alcune delle distorsioni tipiche degli attuali sistemi alimentari, contribuendo alla riduzione dei rifiuti e dell'impatto ambientale delle produzioni¹¹.

Muovendo da tali premesse, il presente contributo tenta di fornire alcune coordinate di base utili a mettere a fuoco lo stretto rapporto tra alimentazione e sostenibilità ponendo a confronto alcuni dei diversi possibili approcci al problema e tenendo presenti le raccomandazioni provenienti dalle istituzioni internazionali.

Nelle pagine successive si cercherà quindi di ricostruire il rapporto tra alimentazione e sostenibilità in una prospettiva necessariamente olistica, nel segno della metodologia suggerita dalla dottrina per l'approccio alla sicurezza alimentare, specialmente nell'accezione della *food security*¹².

⁷ Sul punto v. *infra* i paragrafi 3 e 4.

⁸ Cfr. S. BALDIN, *Spunti per un'indagine sull'etno-sviluppo dei popoli indigeni a partire dalle esperienze costituzionali andine*, in *Visioni Latinoamericane*, 17, 2017, 15.

⁹ Il tema è trattato *infra* ai paragrafi 5 e 6.

¹⁰ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, 148 ss.

¹¹ Si vedano al riguardo le considerazioni contenute nel paragrafo 7.

¹² Sulla necessità di un approccio olistico per affrontare i profili normativi della questione alimentare si vedano Cfr. J. ZIEGLER, *Promotion and Protection of all human rights, civil, political, economic and cultural rights including the right to development*, 2008, in U.N. Doc A/HRC/7/5, H. ELVER, *The challenges and developments of the right to food in the 21st century: reflections of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food*, in *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, 2016, 3 ss. Si veda invece *infra* il par. 2.1. per una definizione specifica di sicurezza alimentare comprensiva della doverosa differenziazione tra *food security* e *food safety*.

Dal punto di vista di metodologico, infine, si è optato per una micro-comparazione di tipo sincronico¹³, relativa a singoli segmenti di ordinamenti e, segnatamente, alla tipologia di approcci e risposte normative ad un problema – la sfida della sostenibilità alimentare – che presenta caratteri comuni¹⁴. Una sfida che assume anche toni costituzionali alla luce dei fondamentali valori in gioco e della crescente presenza di riferimenti all'alimentazione e allo sviluppo sostenibile nel costituzionalismo globale¹⁵.

2. Il rapporto poliedrico tra sostenibilità e alimentazione

Preliminarmente pare opportuno soffermarsi più da vicino sul rapporto tra alimentazione e sostenibilità¹⁶, dando conto di alcune definizioni utili a muoversi nel quadro delle politiche alimentari, a fronte dell'assenza di un paradigma definitorio giuridicamente valido e diffusamente condiviso di sostenibilità alimentare. Cercando un primo appiglio nel diritto internazionale, è in primo luogo interessante considerare come il *General comment* n. 12 sul diritto al cibo adeguato del Comitato sui diritti economici sociali e culturali presso le Nazioni Unite sopra richiamato riconnetta strettamente il concetto di *sustainability* con quello di *adequacy* dell'alimentazione.

A fronte dell'esigenza di approntare un sistema di organizzazione della filiera alimentare tale da permettere l'accessibilità del cibo alle generazioni presenti e quelle future, il *General comment* afferma che il cibo può considerarsi *adeguato* solo laddove prodotto, trasformato, distribuito e consumato con modalità tecnico-organizzative rispettose della biodiversità e della necessità di ridurre il più possibile l'impatto sull'ambiente delle attività umane. Anche nell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (SDG)¹⁷ viene confermata la centralità della tematica

¹³ Cfr. G. GORLA, *Diritto Comparato e diritto straniero*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Vol XI, 1988.

¹⁴ Cfr. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, 20-21.

¹⁵ A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, in G. CERRINA FERONI, T. E. FROSINI, L. MEZZETTI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, 2016, p. 32 e ss. e G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo, 2014.

¹⁶ Tra i contributi più recenti si ricordano G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione*, in P. MACCHIA (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici*, Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011, Napoli, 2012 e G. CORDINI, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, in C. RICCI, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012; G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, L. MEZZETTI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, 2016, 32 e ss., G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 1, 2015 e G. MASTRODONATO, *Diritto alimentare e ambiente. Prospettive del diritto alimentare tra le sfide della globalizzazione e del Covid-19*, in *Nuove autonomie*, 2, 2020, 433 ss.

¹⁷ *Sustainable Development Goals (SDG) 2030 Agenda* – Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015.

alimentare grazie alle svariate azioni previste in tale settore per realizzare i diversi *sustainable development goal*, pur in assenza di un'espressa definizione¹⁸.

Proprio dalla nozione di sviluppo sostenibile, diffusamente presente nel contesto internazionale e sovranazionale, possono trarsi altri elementi utili per la riflessione. La nota ricostruzione del c.d. Rapporto Brundtland "*Our common future*", riconosce come sostenibile "lo sviluppo in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri"¹⁹.

Secondo una diversa definizione elaborata dalla IUCN²⁰, per essere sostenibile l'attività umana non deve ostacolare la conservazione della natura. Anche la Dichiarazione di Rio del 1992 recepisce il principio all'art. 4, secondo cui la protezione dell'ambiente deve costituire parte integrante dello sviluppo umano e non può essere svincolata da quest'ultimo²¹. La disposizione va letta congiuntamente al principio 3 della stessa Dichiarazione che mostra la stretta intersezione tra sviluppo sostenibile e principio dell'equità intergenerazionale e intragenerazionale (generazioni future e presenti)²².

Il principio dello sviluppo sostenibile travalica i confini della sola protezione ambientale includendo altri ambiti del rapporto tra sviluppo umano, natura ed ecosistema come confermato dalla Convenzione sulla diversità biologica²³ e dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico²⁴, il cui art. 3.4 afferma il diritto allo sviluppo

¹⁸ Tra i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile legati al settore alimentare si ricordano in particolare "*Influence Responsible Consumption and Production*", "*Erase hunger*", "*Organize Climate Action*" e "*Mobilize Sustainable Cities and Communities*". In argomento M.P. GENESIN, *Sostenibilità ambientale, sicurezza alimentare e politiche dell'Unione europea nel quadro degli obiettivi dell'Agenda 2030*, in I. ZUANAZZI, L. BATTAGLINI, *Religioni e sviluppo sostenibile*, Torino, 2021, 44 ss. Ciascun macro-obiettivo ha a propria volta singoli *target* da raggiungere. In relazione all'obiettivo 12 (*Ensure sustainable consumption and production patterns*), ad esempio, sono previsti *target* specifici legati al cibo quali il 12.3: "*By 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses*".

¹⁹ Dichiarazione "Our common future", Commissione su ambiente e sviluppo, 1987. I germi del principio si ritrovano anche già nella dichiarazione di Stoccolma.

²⁰ *International Union for conservation of nature and natural resources*, rapporto del 1980 World conservation strategy, reperibile all'indirizzo <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/wcs-004.pdf>. In argomento S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, 22 ss.

²¹ Dichiarazione di Rio de Janeiro su Ambiente e Sviluppo del 1992.

²² *Verbatim* "Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future".

²³ Che pone a carico degli Stati la responsabilità della conservazione della loro diversità biologica e dell'uso delle risorse biologiche in modo sostenibile e aggiunge che anche la protezione della diversità biologica tra i parametri per apprezzare il carattere sostenibile dello sviluppo, così come la soddisfazione dei bisogni della generazione presente e di quelle future.

²⁴ Convenzione quadro sui cambiamenti climatici UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) elaborata dalla Conferenza sull'Ambiente

sostenibile ed il dovere degli Stati parte di promuoverlo²⁵. La sostenibilità dello sviluppo, anche sul piano alimentare, va, dunque, necessariamente letta in modo integrato tra le sue molteplici componenti.

2.1 Sicurezza alimentare e dimensioni della sostenibilità

Questa visione poliedrica e sfaccettata della sostenibilità che emerge dai riferimenti internazionali sopra individuati, viene declinata in una prospettiva evolutiva e allargata dai più recenti studi e dalla stessa Agenda 2030 delle Nazioni Unite in tre differenti dimensioni: la sostenibilità ambientale²⁶, sociale ed economica²⁷. La tripartizione può considerarsi fruttuosa anche se declinata sul piano del diritto dell'alimentazione, seppur con alcune precisazioni ed integrazioni.

Rispetto alla dimensione ecologica, a ben vedere, un sistema alimentare può dirsi sostenibile se garantisce uno sviluppo compatibile con l'equilibrio e la conservazione delle risorse naturali, la protezione della biodiversità anche per quanto riguarda diete e specie alimentari e la preservazione dell'equilibrio climatico. Il settore degli alimenti, peraltro, è uno dei più colpiti dai cambiamenti climatici e sarà investito con sempre maggior veemenza dai suoi effetti avversi. Fenomeni quali gli eventi meteorologici estremi, l'innalzamento dei livelli dei mari, l'incremento della desertificazione, della siccità e della salinizzazione dei terreni fomentati da tale processo hanno un impatto disastroso proprio sull'agricoltura e l'allevamento, tra i settori più vulnerabili rispetto a variazioni improvvise dell'equilibrio naturale. Un impatto agroecologico che condurrà a squilibri e crisi di mercato sempre più frequenti con conseguente detrimento della sicurezza alimentare²⁸ delle persone e delle comunità²⁹. In altre parole, la

e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development) aperta alle ratifiche il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994.

²⁵ Non vi è peraltro unanimità di vedute circa la natura del principio dello sviluppo sostenibile, ritenuto da alcune limitate opinioni a tutti gli effetti parte del diritto internazionale consuetudinario (cfr. P. SANDS, *Internationa law in the field of sustainable developments*, in BYIL, LXV, 1994, 303 ss.) oppure considerato specifica branca del diritto internazionale, o ancora trattato alla stregua di un "metaprincipio che coordina organizza e bilancia la proprio interno le regole che riguardano intersezione dei temi dello sviluppo e della protezione dell'ambiente". Cfr. S. NESPOR, *Principi internazionali*, in S. NESPOR, L. RAMACCI, cit., 23.

²⁶ Si tratta della c.d. dimensione ecologica, che ha come finalità principale la garanzia della conservazione e della riproducibilità delle risorse naturali, oltre alla conservazione di ecosistemi, habitat e della biodiversità.

²⁷ La condivisione della tripartizione è tale da aver raggiunto il livello enciclopedico: cfr. voce "Sostenibilità", in Enciclopedia Online Treccani.

²⁸ Qui intesa nell'accezione della *food security*, come si dirà nel presente paragrafo.

²⁹ Cfr. T.A. KERNS, *Youth Climate courts*, New York, 2022, 70 ss. L'autore riporta stime del World Food Programme secondo cui per nel 2050, il numero di individui a rischio di malnutrizione aumenterà del 10-20% proprio in virtù dei cambiamenti climatici, con un numero di minori malnutriti stimabile nell'ordine di 24 milioni di individui a livello mondiale.

sostenibilità alimentare, sul piano ambientale, punta non solo alla garanzia dell'accesso al cibo adeguato per gli individui ma anche a “nutrire il pianeta”³⁰.

Lo sviluppo socialmente sostenibile, invece, ha alla base una tensione verso la costruzione di società improntate alla promozione del benessere degli individui attraverso la tutela dei diritti individuali ed il miglioramento dell'organizzazione delle collettività, anche tramite la valorizzazione della prospettiva dei doveri e della solidarietà. Un sistema alimentare socialmente sostenibile dovrebbe, di talché, garantire innanzitutto la sicurezza alimentare. Al riguardo, occorre premettere una fondamentale distinzione del diritto dell'alimentazione resa in modo inadeguato dal termine italiano “sicurezza”, vale a dire quella tra *food safety* e *food security*³¹. La *food security*, menzionata in numerosi strumenti di diritto internazionale³² ed accolta in alcune costituzioni nazionali si riferisce, nel suo nucleo fondamentale, alla garanzia per ciascuno di un'esistenza libera dalla fame. In una prospettiva minima, essa si riconnette al c.d. *ius existentiae* ovvero al meta principio dignitario³³. La sicurezza alimentare nell'accezione *security* è infatti strettamente intrecciata al diritto alla vita, valorizzando il cibo come elemento biologico necessario per lo svolgimento dei processi vitali e quale condizione minima per la garanzia degli altri diritti dell'uomo e di un'esistenza degna di essere vissuta³⁴. Sulla base di una lettura ulteriore, la *food security* postula anche la realizzazione del diritto all'accesso ad un'alimentazione adeguata sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello qualitativo³⁵. L'adeguatezza si riconnette ad una pluralità di elementi anche di carattere non solo strettamente biologico ma piuttosto socio-culturale.

³⁰ G. CORDINI, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, cit., 152. In questo senso si muoveva anche l'EXPO 2015 organizzata a Milano col medesimo titolo “nutrire il pianeta”.

³¹ Cfr. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, 1-3. Fra i contributi più recenti si veda ancora A. IACOVINO, S. GISMONDI, *Sostenibilità alimentare e cittadinanza ecologica: una sutura a doppio filo*, in *Open Journal of humanities*, 6. 2020, 41 ss.

³² Cfr. in particolare l'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti Economici Sociali e Culturali e l'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948.

³³ F. ALICINO, *Il diritto al cibo*, cit., 2.

³⁴ In alcune ricostruzioni la *food security* si ritrova connessa anche all'espressione “autosufficienza alimentare” che richiama la necessità di garantire una sorta di autonomia nell'accesso all'alimentazione da parte degli individui e delle comunità. Si tratta di un'espressione che ha trovato ampio seguito nell'ambito delle teorie sulla sovranità alimentare su cui si tornerà nei successivi paragrafi.

³⁵ Al riguardo si può considerare la previsione sul diritto al cibo inteso come diritto fondamentale di ogni individuo a liberarsi dalla fame e ad affrancarsi così dallo stato di bisogno e povertà, contenuta all'art. 11 del Patto sui diritti economici, politici, sociali e culturali del 1966. In argomento, si veda il rapporto dello Special rapporteur sul diritto al cibo Jean Ziegler, J. ZIEGLER, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler*, reperibile al sito web <https://www2.ohchr.org/english/bodies> e C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, Roma, 2012, 18 ss.

In termini generali, si possono collocare all'interno del prisma della *food security*, in primo luogo, le riflessioni sul cibo come oggetto di diritti e doveri dell'individuo e l'accessibilità alimentare dell'individuo e delle comunità. La riflessione su tali aspetti ha trovato la propria massima espressione da un lato, nell'elaborazione teorica del diritto al cibo adeguato e, dall'altro, della sovranità alimentare, punto di arrivo delle riflessioni sull'accessibilità alimentare delle comunità e sui rapporti tra sistemi alimentari e relazioni di potere³⁶. Quest'ultima, in particolare, si ricollega al dibattito originato negli anni Novanta dal movimento internazionali degli agricoltori riuniti della Via Campesina per ottenere riforme del sistema agroalimentare improntate a scongiurare le criticità dei sistemi alimentari più vulnerabili³⁷.

Alcune letture sottolineano come la sostenibilità dei sistemi alimentari, o *food sustainability*, rappresenti un'ulteriore componente della *food security* oltre che una delle più pressanti sfide per la regolazione del settore alimentare in genere³⁸. Quando si parla di sostenibilità alimentare, infatti, non si fa altro che porre ancora sul tavolo la questione dell'accessibilità alimentare, se pur con riferimento a soggetti diversi, cioè le generazioni future³⁹.

La seconda anima della sicurezza alimentare è la c.d. *food safety*, ossia la salubrità alimentare. Con tale espressione ci si riferisce alle discipline che studiano la relazione tra alimentazione e salute umana sotto varie chiavi di lettura ed alle regole che disciplinano i complessi processi che conducono dalla produzione degli alimenti, alla loro trasformazione, al trasporto fino ad arrivare al consumo umano⁴⁰.

Entrambe le anime della sicurezza alimentare dovrebbero essere garantite in un sistema alimentare socialmente sostenibile, nel quale si

³⁶ Si può quindi tracciare un parallelismo tra accessibilità alimentare dell'individuo – che vede nel diritto al cibo adeguato il depositato più alto delle riflessioni relative al rapporto tra cibo e diritti – e accessibilità alimentare delle comunità e dei gruppi. Quest'ultima trova nella sovranità alimentare l'elaborazione teorica di riferimento. Si consenta il rinvio per meri richiami a S. PITTO, *Diritto al cibo (Food security)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VIII aggiornamento, Torino, 2021.

³⁷ Per un inquadramento I. GIUNTA, *Via Campesina: Orizzonti per la sovranità alimentare*, Milano, 2021 e I. GIUNTA, A. VITALE, *Politiche e pratiche di sovranità alimentare*, in *Agriregionieuropa*, 33, 2013, 2 ss. Sul punto si diffonderà più ampiamente nel prosieguo del presente contributo.

³⁸ Cfr. F. BRUNO, *Il diritto alimentare*, Padova, 2022, 204 e B. VAN DER MEULEN, B. WERNAART, *Comparative food law*, in M. ROBERTS (a cura di), *Research handbook on international food law*, Cheltenham, 2022, 13 reperibile al sito web <https://ssrn.com/abstract=4153737> or <http://dx.doi.org/10.2139>, ultima consultazione 30.11.2022.

³⁹ Sui diritti delle generazioni future R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2013; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità generazionale*, Napoli, 2008.

⁴⁰ Cfr. L. COSTATO, *Food and its law*, in V. PARISIO, *Food safety and quality law: a transnational perspective*, Torino, 2015, 3 ss.

promuove l'autosufficienza alimentare delle comunità e degli individui, la salubrità degli alimenti e la tutela dei diritti umani legati al cibo, compatibile con quell'approccio olistico e "human rights based" al fenomeno alimentare raccomandato da numerosi strumenti internazionali di *soft law*⁴¹ della FAO e di altre istituzioni internazionali⁴². Da ultimo, la sostenibilità economica⁴³, declinata sul piano alimentare, postula in prima battuta la necessità di approntare sistemi alimentari resilienti, in grado cioè di rispondere a squilibri e crisi sistemiche senza diminuire i livelli di autosufficienza alimentare degli individui e delle comunità e pregiudicare la tutela del diritto di ogni essere umano ad un'alimentazione adeguata alle proprie esigenze fisiche e spirituali⁴⁴.

Una seconda componente della sostenibilità economica si riconnette all'equità intra-generazionale e alle logiche redistributive. Il *World Food System* attuale è in grado di produrre sufficienti alimenti per sfamare la popolazione globale⁴⁵; eppure, gli squilibri distributivi ed il consumo della gran parte delle risorse globale da parte di una ridottissima percentuale di popolazione, uniti allo spreco di porzioni insostenibili di cibo dal campo alla tavola, contribuiscono a provocare l'attuale situazione di *food insecurity* per quasi un miliardo di individui⁴⁶. In altre parole, potrebbe essere economicamente sostenibile solo un sistema alimentare efficiente, che riduce gli sprechi, tende ad ottimizzare i processi produttivi, punta all'innovazione dei processi e mira ad una crescita razionale.

Alcune visioni diffuse specialmente nel contesto latinoamericano, aggiungono ulteriori elementi passibili di rilievo sul piano della sostenibilità economica, nell'ambito delle teorie relative alla sovranità alimentare sopra richiamata. In primo luogo, il rigetto della logica della c.d. mercificazione del cibo, ossia della piena e acritica equiparazione dell'alimento agli altri tipi di merce, tacciata di sminuirne il valore peculiare per la soddisfazione dei bisogni fisici e spirituali dell'individuo. Legato a questo tema vi è inoltre

⁴¹ Cfr. FAO *Guide on Legislating for the Right to Food*, Food and Agriculture Organization of the United Nation.

⁴² Segnatamente, lo *United Nations Special Rapporteur on the Right to Food*.

⁴³ Cfr. tra i contributi più recenti in argomento C. FALERI, *Transizione ecologica e sostenibilità sociale per un'Agricoltura 4.0*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2022, 449-467.

⁴⁴ Il riferimento è a fenomeni estremi come eventi meteorologici estremi, carestie, siccità. Visto il cambiamento climatico in atto la resilienza da fenomeni naturali rappresenta una caratteristica che diverrà sempre più imprescindibile per i sistemi alimentari. Ma gli shock alimentari derivano anche e forse in misura maggiore da fenomeni tutti umani come guerre, epidemie, crisi economiche e ragioni politico-commerciale che, in un mondo globalizzato, spesso minano la disponibilità di materie prime e gli approvvigionamenti alimentari su ampia scala, come dimostra l'attuale situazione ucraina e la minacciata crisi alimentare globale. Anche la pandemia da COVID19 ha messo allo scoperto tutte le fragilità dei sistemi alimentari di molti paesi.

⁴⁵ Cfr. il rapporto *Global food losses and food waste*, FAO, 2011.

⁴⁶ Secondo i dati di Worldometer (consultazione del 27.7.2022) sono 862,490,610 le persone malnutrite, a fronte di 1,730,607,280 persone sovrappeso e 814,227,673 persone affette da obesità. E' di decine di migliaia, invece, il bilancio giornaliero delle vittime della malnutrizione cfr. *Hunger Stats - United Nations World Food Programme*, *World Health Report - World Health Organization (WHO)* e *United Nations Children's Fund (UNICEF) - The State of the World's Children*.

quello dell'autonomia dei sistemi alimentari nazionali, anche sul piano economico, rispetto a influenze esterne da parte di attori privati e istituzionali. Alcune criticità del *World food system* attuale come la possibilità di registrare diritti di proprietà intellettuale su alcune sementi, hanno comportato forti pressioni su talune economie nazionali⁴⁷.

A queste tre componenti "classiche" della sostenibilità, se ne dovrebbe unire una ulteriore: la sostenibilità culturale⁴⁸. Attorno al fenomeno alimentare, invero, si concentra una pluralità di tradizioni, usi, culti⁴⁹ ed elementi che concorrono a determinare l'identità culturale degli individui e dei popoli⁵⁰. La sostenibilità culturale, a ben vedere, è strettamente legata a quella sociale, riconnettendosi al tema della tutela dei diritti di individui e comunità; sul piano alimentare presenta però anche elementi di autonomia, se si considera lo stretto rapporto tra il cibo e l'identità culturale dei gruppi e la necessità di preservare e rispettare gli usi legati all'alimentazione. Tutte queste componenti della sostenibilità alimentare dovrebbero inoltre essere considerate secondo un approccio olistico, raccomandato a più voci quale metodologia più corretta per l'analisi delle questioni giuridiche legate al cibo⁵¹, anche considerato che "Il valore giuridico dell'alimentazione è poliedrico, proprio grazie alle strettissime connessioni appena viste tra il cibo e l'economia, la cultura, la scienza, la protezione della persona, i poteri privati e l'organizzazione politica"⁵².

⁴⁷ H. OKORONKO, A. RINELLA, *Food sovereignty: processes of democratisation of the food systems and the right to food*, in *Revista General de derecho público comparado*, 17, 2015, 1 – 38.

⁴⁸ Si veda in questo senso anche la Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sulla dimensione culturale dello sviluppo sostenibile (2019/C 410/01 ST/13956/2019) con la quale, nel 2019, il Consiglio dell'Unione europea ha proposto di considerare la cultura come un autonomo pilastro dello sviluppo sostenibile. Una quarta anima della sostenibilità che completa le dimensioni economica, sociale e ambientale previste dall'Agenda 2030 ONU. La risoluzione invita in particolare la Commissione europea a elaborare un piano d'azione sulla dimensione culturale dello sviluppo sostenibile a livello dell'UE, integrandolo nella strategia dell'UE di attuazione dell'Agenda ONU 2030.

⁴⁹ Non a caso, l'etimologia del termine "cultura" viene ricondotta al verbo *colere*, ossia "coltivare", verbo a cui è condotto anche l'etimo di "culto", inteso come coltivazione o cura del rapporto con l'anima o il divino. Cfr. M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2004, 27 ss.

⁵⁰ Il cibo pertanto rappresenta un marcatore identitario che garantisce la soddisfazione di una pluralità di esigenze umane, biologiche e non. Cfr. M. FIORILLO, S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena, 2017, 14,

⁵¹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, cit., 12, M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, in *Polis Working Papers online*, n. 222, 2015, 496.

⁵² A. MORRONE, cit., 34. Secondo Jean Ziegler, inoltre, la dimensione culturale è strettamente correlata anche all'attuazione del diritto al cibo adeguato, il quale richiede l'accesso ad un'alimentazione corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione. Cfr. J. ZIEGLER, cit., 9 ss.

2.2 Alcuni tentativi definitori

Per completare il quadro, si può far riferimento ad alcune definizioni relative alla sostenibilità alimentare coniate nel contesto della FAO e, segnatamente, la definizione di *sustainable food system*⁵³ e di *sustainable diets*, rispetto alle quali si è registrato un certo consenso accademico ed istituzionale a livello internazionale. Quanto alla prima, questa identifica come sostenibile un sistema⁵⁴ che garantisce sicurezza alimentare e nutrizione per tutti, in un modo tale da non compromettere le basi economiche, sociali e ambientali per generare sicurezza alimentare e nutrizione adeguata per le generazioni a venire⁵⁵. Varie sono le analogie con il più risalente tentativo di definire le diete sostenibili, frutto di uno studio condotto da esperti sulla base di gruppi di lavoro governativi⁵⁶ nel contesto istituzionale della FAO⁵⁷. Lo studio ha definito sostenibile una dieta a basso impatto ambientale, che contribuisce alla sicurezza alimentare e nutrizionale (nell'accezione *security*) e ad una vita sana (*food safety*) per le generazioni presenti e future. Le diete sostenibili proteggono e rispettano la biodiversità e gli ecosistemi, sono culturalmente accettabili, economicamente eque ed accessibili, adeguate sul piano nutrizionale e ottimizzano l'utilizzo delle risorse naturali e umane⁵⁸.

Queste definizioni racchiudono elementi caratterizzanti tutti e tre i pilastri "tradizionali" della sostenibilità, sebbene con una certa prevalenza per la dimensione socio-economica del fenomeno alimentare, mentre si può forse osservare una meno marcata attenzione per la dimensione ecologica e climatica. Parimenti rilevante appare l'assenza di riferimenti all'adeguatezza in senso culturale dell'alimentazione, probabilmente frutto di un'attenzione maturata solo in tempi più recenti rispetto al tema⁵⁹.

⁵³ La definizione è contenuta in un report redatto nel 2014 dall'High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE). Cfr. HLPE. 2014: Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Roma, 2014, reperibile online sul sito web della FAO alla pagina www.fao.org/3/i3901e/i3901e.pdf.

⁵⁴ Per quest'ultimo può farsi riferimento alla definizione elencata *supra* nel par. 1 del presente contributo.

⁵⁵ Traduzione libera dalla definizione inglese "Food system that ensures food security and nutrition for all in such a way that the economic, social and environmental bases to generate food security and nutrition of future generations are not compromised.

⁵⁶ Segnatamente la *Sustainability Commission of the UK*.

⁵⁷ Cfr. *International Scientific Symposium on Biodiversity and Sustainable Diets – United Against Hunger*, svoltosi tra il 3 e il 5 novembre 2010 presso la sede della FAO a Roma.

⁵⁸ "Sustainable Diets are those diets with low environmental impacts which contribute to food and nutrition security and to healthy life for present and future generations. Sustainable diets are protective and respectful of biodiversity and ecosystems, culturally acceptable, accessible, economically fair and affordable; nutritionally adequate, safe and healthy; while optimizing natural and human resources". Cfr. B. BURLINGAME, S. DERNINI, *Sustainable diets and biodiversity directions and solutions for policy, research and action*, Roma, 2012, 7 reperibile alla pagina www.fao.org/3/i3004e/i3004e.pdf.

⁵⁹ Da ultimo, si può menzionare anche il tentativo definitorio svolto a margine del convegno scientifico italiano "Verso la sostenibilità alimentare: nuove prospettive di

3. Il *Green deal* europeo e la strategia *From farm to fork*

Nel contesto eurounitario, l'Unione considera quello agroalimentare come un settore chiave nella lotta al cambiamento climatico e, in generale, nella limitazione dell'impatto ambientale, oltre che per la conversione verso una transizione economica improntata alla sostenibilità.

Nel maggio 2020, la Commissione europea ha emanato la Comunicazione COM(2020) n. 381⁶⁰ recante la strategia "Dal produttore al consumatore per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente"⁶¹. La comunicazione si colloca al centro del Green Deal europeo e persegue l'obiettivo di strutturare sistemi alimentari sostenibili⁶², tenuto conto del legame tra "persone sane, società sane e pianeta sano"⁶³. Espresso è il collegamento con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite, oltre che con l'obiettivo di un'Unione climaticamente neutra per il 2050⁶⁴.

diritto dell'Unione europea e di diritto comparato" tenutosi nel febbraio 2022 presso l'Università di Parma e organizzato dalla Scuola di Studi Superiori in Alimenti e Nutrizione, in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza, Studi politici e internazionali dell'Università di Parma, con il patrocinio della Regione Emilia Romagna. Si tratta di una definizione di sostenibilità alimentare ad elenco componenziale elaborata con la partecipazione di alcuni partecipanti sotto la supervisione ed il coordinamento dei relatori e del comitato scientifico-organizzativo. Secondo tale definizione, "Per sostenibilità alimentare s'intende un sistema di produzione, trasformazione, stoccaggio, imballaggio, trasporto, distribuzione e consumo di prodotti alimentari che, nel rispetto delle libertà fondamentali, dei diritti e dei doveri dei consumatori e dei produttori, sia idoneo a garantire: la solidarietà intergenerazionale e intragenerazionale nell'accesso al cibo; la salute di persone, animali e piante; l'equa distribuzione degli approvvigionamenti; la sicurezza alimentare; la trasparenza delle informazioni; il contrasto agli sprechi, alle modificazioni climatiche e all'inquinamento secondo un approccio ecosistemico e resiliente; una crescita sostenibile in un'economia circolare. La sostenibilità alimentare si attua mediante un approccio integrato degli aspetti economici, giuridici, sociali e culturali, che sappia valorizzare le innovazioni scientifiche e tecnologiche nel rispetto dei principi e delle norme internazionali e dell'Unione europea". A fronte della difficoltà di selezionare le voci di un *patchwork* piuttosto composito come quello del diritto alimentare, la definizione ha senz'altro il merito di unificare in un unico catalogo molte delle dimensioni rilevanti della sostenibilità: il riferimento a tutte le categorie di *stakeholders* del settore alimentare, le tre dimensioni ecologica, sociale ed economica, l'approccio metodologico integrato e multilivello e la valorizzazione dell'innovazione e della prospettiva della responsabilità generazionale. Trova spazio anche la menzione dell'elemento culturale e della necessità di tenere presente non solo la prospettiva dei diritti (pur inclusa) ma anche il paradigma dei doveri e della responsabilità.

⁶⁰ Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 381 final.

⁶¹ Comunicazione COM(2020) n. 381 - From farm to fork (F2F).

⁶² Manca però a questo riguardo una definizione espressa ed univoca di "sistema alimentare sostenibile" nel contesto normativo europeo.

⁶³ Cfr. par. 1 "Necessità di intervenire" della Comunicazione.

⁶⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima) [COM(2020), 2020/0036 (COD)].

La visione della strategia, almeno nelle intenzioni dei suoi promotori, è radicale: punta a costruire un nuovo approccio globale degli europei alla sostenibilità alimentare. Per delineare una filiera alimentare più efficiente e sostenibile, sono considerate molteplici azioni su piani distinti: dalla garanzia della sostenibilità (ecologica) della produzione del cibo, alla promozione della sicurezza alimentare⁶⁵, fino alle azioni su scala più ridotta come lo sviluppo di pratiche sostenibili nei settori al dettaglio e nella ristorazione e, soprattutto, l'educazione al consumo alimentare sostenibile, finalizzata a promuovere il passaggio ad abitudini alimentari più sane e rispettose delle risorse naturali⁶⁶. Secondo la Commissione, la transizione ecologica può rappresentare un'enorme opportunità economica per le imprese e, al contempo, per l'incremento degli standard qualitativi del cibo per i consumatori; per ottenere tale obiettivo, tuttavia, si ritiene imprescindibile un cambiamento dei regimi alimentari dei cittadini dell'UE. Sotto tale profilo, si può notare un approccio "a tutto tondo" al tema della sicurezza alimentare: sul piano della *food security* viene considerato il tema del mancato accesso ad un'alimentazione adeguata per circa 33 milioni di europei⁶⁷ bisognosi di assistenza alimentare ed i problemi legati allo spreco alimentare⁶⁸. Sul piano della *food safety*, partendo dal rilievo della presenza di alti standard qualitativi nel contesto eurounitario, gli obiettivi unionali passano dal potenziamento del settore dei controlli qualitativi all'adeguamento delle diete per contrastare fenomeni come obesità e squilibri alimentari associati all'incremento di varie patologie⁶⁹. La strategia postula quindi un serio ripensamento dei regimi alimentari per favorire scelte dei consumatori più compatibili con le indicazioni nutrizionali, caratterizzate da un miglior impatto sulla salute⁷⁰ ma anche da una più ridotta impronta ambientale⁷¹.

⁶⁵ Nel quadro della sostenibilità sociale descritta nel paragrafo che precede. L'accezione di sicurezza è qui prevalentemente quella di "security".

⁶⁶ Parte della sostenibilità economica che passa, come si è poc'anzi osservato, da un coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* del sistema alimentare dai produttori ai consumatori.

⁶⁷Cfr. Eurostat, EU SILC (2018), https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcs03&lang=en.

⁶⁸ Stimato nel 20% del totale nel contesto europeo cfr. EU FUSIONS (2016). *Estimates of European food waste levels* (Stime dei livelli europei di sprechi alimentari).

⁶⁹ Secondo la Commissione "Il passaggio a una dieta basata maggiormente sui vegetali, che comprenda meno carni rosse e trasformate e più frutta e verdura, ridurrà non solo il rischio di malattie potenzialmente letali ma anche l'impatto ambientale del sistema alimentare³⁵. Si stima che nel 2017 nell'UE oltre 950 000 decessi (uno su cinque) e la perdita di oltre 16 milioni di anni di vita in buona salute fossero attribuibili a cattive abitudini alimentari, a malattie principalmente cardiovascolari e a tumori. Il piano europeo di lotta contro il cancro prevede la promozione di regimi alimentari sani nel quadro delle azioni di prevenzione" cfr. pag. 15 della Comunicazione.

⁷⁰ D'altronde "Der Mensch ist, was er isst", osservava Ludwig Feuerbach.

⁷¹ Cfr. pag. 4 della Comunicazione. Secondo i modelli elaborati dalla Commissione, la mitigazione del consumo di carni ed il riequilibrio delle diete potrebbero condurre ad una riduzione dell'emissioni di CO₂ si potrebbero ridurre le emissioni agricole di CO₂ di circa 200 Mtoe nel periodo tra il 2015 ed il 2050.

Il perseguimento delle finalità della strategia si accompagna ad un significativo *corpus* di progetti di riforma tra cui, in primo luogo, la revisione della PAC⁷² (politica agricola comune), che prevede, fra l'altro, una maggiore flessibilità finanziaria per i fondi che la alimentano (FEOGA e FEASR)⁷³ e punta a rafforzare il contributo dell'agricoltura agli obiettivi ambientali e climatici dell'UE, sostenendo in modo mirato le aziende agricole di piccole dimensioni e consentendo agli Stati membri più flessibilità nell'adattamento delle misure a livello locale⁷⁴. Sul piano della lotta al cambiamento climatico, la nuova PAC accentua in primo luogo il ricorso ai cd. "pagamenti verdi diretti" e alla diversificazione delle colture con la creazione di zone di interesse ecologico a tutela degli ecosistemi dell'agricoltura.

Rispetto alle misure c.d. di mitigazione climatica⁷⁵, si punta invece a fortificare la capacità di assorbimento di carbonio delle aree verdi anche riservate al pascolo del bestiame e al sostegno verso colture ricche di composti organici in grado di fissare l'azoto, oltre alla rigenerazione dei suoli per favorire il sequestro di CO₂. Dette misure sono funzionali all'obiettivo dell'Unione di ottenere la riduzione delle emissioni di gas serra del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, come previsto dal Regolamento (Ue) 2021/1119⁷⁶. Sotto tale profilo, le istituzioni eurounitarie si mostrano al corrente della stretta connessione tra garanzia della sicurezza alimentare e cambiamento climatico e ambientale, confermata anche in alcune disposizioni del regolamento. Il considerando n. 5 del Regolamento (Ue) 2021/1119 fa riferimento indiretto alla resilienza dei sistemi alimentari rispetto ai cambiamenti climatici, ritenendo quest'ultimi come vere e proprie

⁷² Cfr. riforma della PAC 2023-2027. L'intervento nel settore è chiave visto l'impatto dell'agricoltura per il cambiamento climatico ed il deterioramento delle risorse ambientali in genere. Secondo la Commissione il settore agricolo è responsabile del 12% delle emissioni di gas serra nel contesto unionale (siamo intorno ad un decimo del totale). L'allevamento è invece responsabile di oltre il 90% dell'emissione di ammoniaca a causa dei depositi di letame e alla dispersione dei fertilizzanti a base di azoto. Cfr. EC Commission Staff Working Document Evaluation, 2021.

⁷³ Sulla riforma della PAC si veda *amplius* L. COSTATO, *L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti, e mercato*, in *Rivista di diritto alimentare*, 3, 2021, 1 ss.

⁷⁴ I regolamenti relativi alla riforma sono stati approvati nel dicembre 2021: cfr. regolamento delegato (UE) 2022/126 del 7 dicembre 2021, regolamento delegato (UE) 2022/127 del 7 dicembre 2021, regolamento di esecuzione (UE) 2022/128 del 21 dicembre 2021, regolamento di esecuzione (UE) 2022/129 della commissione del 21 dicembre 2021 regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 regolamento (UE) 2021/2116 del parlamento europeo e del consiglio del 2 dicembre 2021 e regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del consiglio del 2 dicembre 2021.

⁷⁵ Cfr. S.D. BECHTEL, *Symbolic Law or New Governance Framework?*, 7 luglio 2021, in verfassungsblog.de/the-new-eu-climate-law/.

⁷⁶ Regolamento (Ue) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021. Sono previsti anche ulteriori obiettivi intermedi con scadenze anteriori ed obiettivi specifici per alcuni determinati settori, fra i quali anche quello del comparto alimentare e i settori ad esso correlati, come quello dei trasporti. Cfr. S. NESPOR, L. BUTTI, *Il diritto del clima*, Milano-Udine, 2022, 211 ss.

minacce per la sicurezza alimentare⁷⁷. Il considerando n. 1, inoltre, indica i cambiamenti climatici come "minaccia esistenziale" sia rispetto all'ambiente sia alla salute degli individui, mentre il successivo considerando n. 9 palesa ulteriormente il collegamento tra azione per il clima dell'Unione, benessere economico, salute degli individui e tutela dei sistemi alimentari⁷⁸.

Sul piano economico, il regolamento conferma altresì la necessità di accostare la preservazione ambientale e climatica con l'esigenza della crescita economica e della promozione del benessere e della prosperità dei cittadini dell'UE. Nessun ossimoro al riguardo: secondo la strategia europea occorre definire un nuovo paradigma di crescita sostenibile per "stimolare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita delle persone, prendersi cura della natura e non lasciare indietro nessuno". La ricetta economica, sotto tale aspetto, sembra poggiare su alcuni capisaldi. La transizione ecologica dovrebbe consentire a produttori e distributori di assumere un ruolo d'avanguardia nell'intercettare una mutata sensibilità dei consumatori verso prodotti alimentari più sani e sostenibili. Un "vantaggio del pioniere" che gli operatori dovrebbero cogliere prima degli altri concorrenti stranieri per accaparrarsi una fetta di certo appetibile di mercato⁷⁹.

Sotto altro aspetto, la transizione ecologica non può che accompagnarsi all'apertura di nuovi scenari di sviluppo economico⁸⁰ e forti opportunità per investimenti "verdi" così come per l'avanzamento delle nuove tecnologie nel settore agroalimentare e ambientale, favorite anche dagli ingenti incentivi dei piani europei. Al riguardo, lo stesso Regolamento (Ue) 2021/1119 menziona la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo come fattori chiave per conseguire la neutralità climatica.

⁷⁷ Si ritiene infatti necessario affrontare i crescenti rischi per la salute connessi al clima, tra cui ondate di calore, inondazioni e incendi boschivi più frequenti e intensi, nonché la comparsa e la diffusione di malattie infettive, come annunciato nella comunicazione del 24 febbraio 2021 dal titolo "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici". Cfr. considerando n. 5 del regolamento.

⁷⁸ "L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio «chi inquina paga», istituiti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del «non nuocere» del Green Deal europeo".

⁷⁹ I prodotti alimentari di fascia bio e quelli provvisti di certificazione di sostenibilità sono di solito prodotti a maggior valor aggiunto.

⁸⁰ Tra gli esempi menzionati, fra l'altro, si possono ricordare le imprese legate alla bioeconomia circolare, come le bioraffinerie o il settore della produzione energetica rinnovabile (inclusi biogas da residui agricoli, recupero acque reflue, oltre ai più classici comparti del solare e dell'eolico).

4. L'Innovazione tecnologica per la sostenibilità: la regolazione dei *novel food*

L'innovazione tecnologica ha dunque un ruolo chiave per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità nel contesto eurounitario. L'impressione è che un cambio di prospettiva nel rapporto tra sviluppo economico, società, risorse naturali e innovazione non sia tanto una libera scelta quanto piuttosto un vero e proprio imperativo di fronte agli attuali squilibri del *World food system*, dell'avanzamento dei cambiamenti climatici, dell'aumento della popolazione globale e degli *shock* sistemici quali la pandemia da Covid19 e lo scoppio del conflitto tra Russia e Ucraina⁸¹. Questi ultimi eventi, in particolare, hanno avuto pesanti ripercussioni sul mercato alimentare mondiale per quanto concerne la disponibilità di beni fondamentali per la salute del settore e la *food security* come cereali e pesticidi.

Nel settore alimentare, tra i temi più rilevanti (e divisivi) sui quali si è concentrato il dibattito si possono annoverare, accanto al tema ormai classico dell'uso di sementi geneticamente modificate⁸², quello dei c.d. *novel food*⁸³. È proprio quest'ultima categoria ad aver suscitato di recente la maggiore attenzione anche a seguito dell'avvicinarsi di vari interventi normativi dell'Unione per rispondere ad un mercato frizzante e in rapida evoluzione. La categoria racchiude un elenco invero piuttosto eterogeneo di alimenti quali derivati da insetti edibili, alghe, microalghe, integratori alimentari vegetali e minerali ricchi di nutrienti, estratti da colture cellulari che hanno, in sostanza, la caratteristica comune di esser stati recentemente scoperti ovvero acquisiti al consumo umano nel contesto europeo⁸⁴. Tra i

⁸¹ Cfr. L. SCAFFARDI, *Novel Food, una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, in L. SCAFFARDI, Z. ZENCOVICH, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma, 2020, 736, che ritiene come lo scenario mondiale imponga una mutata visione al riguardo, anche in prospettiva costituzionale.

⁸² Cfr. In argomento, P. MILAZZO, *Alcune questioni di interesse costituzionale in materia di organismi geneticamente modificati in agricoltura (a proposito del d.lg. n. 479 del 2004 sulla coesistenza fra le forme di agricoltura)*, 1, 2005, 225 e ss.; F. ADORNATO, *Intervento pubblico, distretti Ogm free e accordi negoziali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2009, 19 ss. e F. ALBISSINI, *Diritto agroalimentare innanzi alle sfide dell'innovazione*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020, 25-27. Malgrado la presenza di una normativa armonizzata a livello unionale, l'uso sementi transgeniche in agricoltura rimane un tema divisivo sul quale si confrontano diverse e contrapposte visioni tra gli Stati membri, come evidenziato fra l'altro dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, III sezione, del 13 settembre 2017, causa C-111/16, *Giorgio Fidenato e a.* relativa all'applicazione del principio di precauzione in materia di OGM.

⁸³ Il tema è meritevoli di studi monografici. Per esigenze di brevità, nel presente contributo si tenterà di mettere in rilievo alcuni aspetti caratterizzanti dell'approccio regolatorio rispetto allo spazio attribuito e al ruolo di tali innovazioni nel quadro del perseguimento di sistemi alimentari sostenibili. Cfr. *amplius* per un inquadramento più completo L. SCAFFARDI, G. FORMICI (eds.), *Novel Foods and Edible Insects in the European Union*, Parma, 2022.

⁸⁴ Per un'elencazione dei nuovi alimenti riconosciuti, si veda il Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2470 della Commissione del 20 dicembre 2017 che istituisce l'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti a norma del regolamento (UE) 2015/2283 del

nuovi alimenti⁸⁵, invero, vi sono anche numerosi cibi ad alto valore di innovazione tecnologica che, oltre a poter rappresentare potenzialmente componenti importanti delle diete del futuro, sono talvolta caratterizzati da una maggior sostenibilità, visto il ridotto impatto ambientale e climatico delle relative produzioni e la ricchezza di nutrienti. Si tratta, fra gli altri, di alimenti come carni coltivate, derivati da farine a base di insetti edibili e vegetali provenienti da fattorie idroponiche e verticali che permettono di ottenere prodotti edibili senza necessità di terra né di luce solare⁸⁶. Si tratta di tecniche che possono rappresentare senza dubbio nuove e interessanti frontiere di sviluppo anche economico del settore agroalimentare⁸⁷.

Accanto agli indubbi vantaggi, la regolazione dei *novel food* ha scontato una tensione costante: da un lato, vi è l'esigenza di seguire il rapido sviluppo e la diffusione dei prodotti assecondando le spinte dei mercati. Dall'altro lato, si riscontra la necessità di garantire la salvaguardia di alti standard di verifica della salubrità degli alimenti⁸⁸, nel rispetto del principio di precauzione.

In una prima fase, il diritto eurounitario "insegue" i nuovi sviluppi con il Reg. 258/97, recante una disciplina *ad hoc* (e quindi quasi pionieristico per l'epoca)⁸⁹. Il regolamento, pur nell'apprezzabile tentativo di armonizzazione, ha scontato alcune criticità messe in luce dalla dottrina specie sul piano definitorio, vista la difficoltà di ricondurre determinati prodotti – quali i derivati da insetti edibili – al catalogo di cui all'art. 1. Ciò in virtù dell'estrema ampiezza e del carattere insufficientemente dettagliato delle categorie ivi indicate⁹⁰. Anche nell'intento di superare queste criticità, il

Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti e i successivi aggiornamenti normativi periodici dell'elenco.

⁸⁵ Giova rilevare che molti di questi prodotti possono essere considerati "nuovi" solo con riferimento al contesto geografico europeo. Prodotti come gli insetti edibili ed i loro derivati o determinate qualità di alghe sono infatti consumati da tempo immemore in altri contesti territoriali, facendo altresì parte di svariate tradizioni e culture gastronomiche locali.

⁸⁶ In questi casi la tecnica utilizzata è l'areoponica e la luce solare è di norma sostituita da LED la cui regolazione consente di variare anche lo stesso sapore dei prodotti.

⁸⁷ Solo il mercato delle coltivazioni verticali era valutato nel 2018 in circa 3.6. con stime di crescita stimate in 22 miliardi di dollari per il 2026. Cfr. Vertical Market Trends – Growth Potential 2019-2026 di Global Market Insights reperibile al sito <https://www.gminsights.com/industry-analysis/vertical-farming-marketverticale>. citato da L. SCAFFARDI, cit., 737.

⁸⁸ Un'esigenza particolarmente delicata rispetto ai prodotti provenienti da paesi terzi all'Unione. Cfr. G. FORMICI, *Novel food tra esigenze di mercato, sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile: la complessa disciplina degli alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020, 68 ss.

⁸⁹ Prima di tale intervento, il quadro normativo tra gli Stati membri era particolarmente composito ed alcuni paesi, quali l'Italia, avevano preferito l'omissione di norme specifiche sul punto. Cfr. L. SCAFFARDI, cit., 740.

⁹⁰ Cfr. S. RIZZOLI, *Novel Food*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (a cura di), *European and global food law*, Padova, 2019, 4866 ss., L. SCAFFARDI, *The (false) trade-off between innovation and food safety: the impact of European novel food legislation on the marketing of traditional food from third countries*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO, *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli, 2020, 276 ss.

successivo regolamento UE n. 2015/2283 è intervenuto con nuove regole sulla gestione e l'autorizzazione alla commercializzazione nel mercato europeo di *novel food*⁹¹.

Il nuovo regolamento mostra una particolare attenzione all'ambito di applicazione e alla definizione di "nuovo alimento", tributaria della volontà di superare le criticità interpretative del precedente regolamento, quasi interamente sostituito. Innanzitutto, l'art. 3 ancora la riconducibilità di un prodotto alla categoria dei *novel food* ad un criterio temporale certo, facendovi rientrare gli alimenti non utilizzati in modo significativo per finalità legate al consumo umano prima del 15 maggio 1997, data di entrata in vigore del Regolamento 258/97⁹². Oltre a tale criterio, l'art. 3 del regolamento fa riferimento a 10 ulteriori categorie; se un alimento rientra in almeno una di esse viene considerato "nuovo" e, pertanto, soggiace alla disciplina del regolamento. Le categorie includono fra l'altro indici qualitativi (e.g. alimenti di origine minerale) ovvero strutturali (e.g. alimenti con struttura molecolare nuova o modificata⁹³) o, ancora, fanno riferimento alla tipologia di processi produttivi e alle tecniche di lavorazione utilizzate, anche tenendo conto della loro innovatività⁹⁴.

Il nuovo *corpus* normativo unionale mostra una certa sensibilità all'innovazione tecnologica, ricomprendendo fra l'altro anche i nano cibi prodotti da nanomateriali ingegnerizzati⁹⁵ e gli alimenti derivati da animali clonati⁹⁶.

La disposizione conferma la tensione tra innovazione e *food safety*, vero *punctum dolens* della materia, come manifestato chiaramente dal caso degli insetti edibili e delle loro parti, menzionati espressamente dal regolamento⁹⁷. Il ruolo di questi ultimi può essere di precipua importanza nel percorso di ripensamento del mercato globale degli alimenti e delle diete alimentari alla luce della crescita della popolazione globale e dell'anelito verso una maggior sostenibilità del settore⁹⁸. Si tratta infatti di alimenti presenti in grande quantità e con valori nutrizionali di tutto interesse visto l'apporto proteico consistente in proporzione alla limitata emissione di gas serra necessaria alla loro produzione, nonché il ridotto consumo di acqua⁹⁹. Al contempo restano

⁹¹ F. SQUILLACI, *(H)ave cibis. Le nuove frontiere del diritto alimentare*, Padova, 2017, 75 ss.

⁹² L. SCAFFARDI, cit., 754.

⁹³ Art. 3, c. 2 lett. i).

⁹⁴ È il caso dell'art. 3, c. 2 lett. viii) che considera "gli alimenti risultanti da un nuovo processo di produzione non usato per la produzione di alimenti nell'Unione prima del 15 maggio 1997, che comporti cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento che incidono sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili".

⁹⁵ Art. 3, c. 2 lett. viii).

⁹⁶ Cfr. considerando 14 del regolamento e *amplius* sulle criticità della categoria, L. SCAFFARDI, *Novel food, una sfida ancora aperta*, cit., 761 ss.

⁹⁷ Cfr. considerando 8 del regolamento.

⁹⁸ Cfr. S. LANNI, *Gli insetti edibili tra globalizzazione scambista e interculturalità*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, 2019, 1321-1344.

⁹⁹ Il confronto con l'impatto ambientale dei prodotti derivanti da allevamento bovino o suino intensivo è davvero esemplificativo. Sull'importanza del settore per la lotta

alimenti sui quali permangono esigenze di informazione e tutela della salute dei consumatori per vincere i molti dubbi del pubblico europeo verso tale tipologia di prodotti – in realtà diffusissimi in molte parti del mondo – e vigilare rispetto al possibile impatto dell’apertura massiccia al loro commercio sulla *food safety*. Questa preoccupazione è alla base dell’approccio critico riservato a tale categoria prima del regolamento del 2015¹⁰⁰ e, sotto altro profilo, della cautela ancora ravvisabile nel tenore complessivo dello stesso¹⁰¹.

Al netto delle problematiche aperte¹⁰², la centralità dei *novel food* e, più in generale, dello sviluppo tecnologico nel settore alimentare per promuovere una maggior sostenibilità ambientale è innegabile ed è espressamente affermata anche nel considerando 29 del nuovo regolamento UE n. 2015/2283. Secondo tale considerando, invero, “È opportuno promuovere le nuove tecnologie e le innovazioni nella produzione alimentare poiché ciò potrebbe ridurre l’impatto ambientale della produzione alimentare, migliorare la sicurezza alimentare e apportare benefici ai consumatori, a condizione che sia garantito il livello elevato di tutela del consumatore”.

5. Sovranità alimentare e primato della natura

Come rilevato in premessa, non mancano nel contesto comparato visioni radicalmente differenti dei sistemi alimentari e, in genere, del rapporto tra sviluppo economico umano ed equilibrio delle risorse naturali e degli ecosistemi, nel contesto di un generale ripensamento del settore alla luce del ruolo peculiare del cibo per l’individuo e le comunità.

Una delle problematiche messe in luce rispetto ai paradossi attuali sulla gestione delle risorse alimentari concerne la visione che equipara il cibo ad una merce, omettendo di considerarne il valore peculiare per la soddisfazione dei bisogni dell’uomo¹⁰³. Si tratta di una concezione ormai prevalente nell’attuale sistema economico a cui, inevitabilmente, corrisponde anche il passaggio degli individui a meri consumatori¹⁰⁴. La soggezione del cibo alle leggi del mercato in un mondo globalizzato produce effetti talvolta distorsivi: controllare il mercato di certi alimenti significa infatti esercitare una forma di controllo economico, sociale e talora politico sugli Stati ed i popoli.

Nel sistema mondiale di produzione degli alimenti (*Global Food System*) si può osservare come il controllo della gran parte della produzione di

all’insicurezza alimentare (*food insecurity*) si veda *amplius* il rapporto FAO *Edible insects Future prospects for food and feed security* in <http://www.fao.org/3/i3253e/i3253e.pdf>.

¹⁰⁰ Per una panoramica dell’evoluzione della disciplina, cfr. V. PAGANIZZA, *Bugs in law. Insetti e regole dai campi alla tavola*, Padova, 2019.

¹⁰¹ L. SCAFFARDI, *Novel food, una sfida ancora aperta*, cit., 759.

¹⁰² Per alcune considerazioni sui primi risultati applicativi del regolamento si rimanda a G. FORMICI, cit., 84 ss.

¹⁰³ Si tratta di una visione che ha radici antiche e può farsi risalire all’avvento dell’industrializzazione e dei relativi metodi applicati alla produzione di alimenti.

¹⁰⁴ Cfr. in senso critico A. CIERVO, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale*, in *Parolechicave*, 2, 2017, 55.

determinati alimenti si trovi attualmente “nelle mani di pochi soggetti estranei ai circuiti democratici”¹⁰⁵. Si tratta principalmente di multinazionali del settore agro-alimentare¹⁰⁶ ma anche soggetti istituzionali con forte influenza sulle politiche agricole a livello internazionale e sulla produzione di alimenti quali il WTO, la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario internazionale¹⁰⁷, che promuovono una visione egemonica di tipo neoliberale del mercato alimentare. La progressiva acquisizione del controllo di porzioni del mercato globale di alcuni alimenti alla base delle abitudini alimentari di miliardi di abitanti del Pianeta è stata attuata anche grazie alla liberalizzazione del sistema dei brevetti sui beni alimentari¹⁰⁸. Se a beneficiare della brevettabilità delle sementi sono state innanzitutto le grandi imprese del settore alimentare, le quali hanno in tal modo incrementato la propria influenza sui mercati agroalimentari, il fenomeno ha avuto ripercussioni significative sui sistemi agricoli e produttivi di diversi paesi del c.d. sud del mondo. Questi ultimi si sono visti talvolta sostanzialmente privati della possibilità di beneficiare di colture da sempre presenti nei propri paesi¹⁰⁹ ovvero hanno assistito all'assottigliamento dei margini delle proprie politiche agricole e ad una forte pressione sulle economie agroalimentari locali. Anche dal punto di vista ambientale, l'incontrollata coltivazione intensiva di ingenti porzioni dei territori oggetto del c.d. *land grabbing*¹¹⁰ ha ulteriormente prodotto squilibri nello sfruttamento del suolo e delle acque oltre che abusi nella dispersione di fitofarmaci e pesticidi nell'ambiente, causando danni ingenti¹¹¹. Questi

¹⁰⁵ A. RINELLA H. OKORONKO, cit., 91.

¹⁰⁶ Ad esempio la Monsanto è tra i primi detentori mondiali di diritti di proprietà intellettuali di sementi, anche OGM. Secondo dati FAO solo Bayern-Monsanto, DowDuPont e Syngenta si spartiscono il 53% delle sementi mondiali.

¹⁰⁷ A. CIERVO, cit., 8 ss.

¹⁰⁸ Cfr. J. CLAPP, D.A. FUCHS (a cura di), *Corporate power in global agrifood governance*, Cambridge 2009, 15 e ss. Si tratta evidentemente di un altro volto della visione mercificatoria applicata alla produzione alimentare. È d'uopo osservare che si tratta di uno sviluppo complessivamente piuttosto recente. Fino a qualche decennio fa molti beni alimentari non erano brevettabili siccome destinati a finalità di produzione agricola. Solo a partire dagli anni Novanta sulla scia di alcuni accordi internazionali promossi nell'ambito del WTO come il Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights del 1994 (T.R.I.P.S.) col quale si riconosce la possibilità di prevedere diritti di proprietà intellettuale su farmaci e sementi per consumo umano. In argomento cfr. anche M. BOTTIGLIERI, cit., 18 ss.

¹⁰⁹ Cfr. sul punto A. CIERVO, cit., 9; V. SHIVA, *Il mondo del cibo sotto brevetto. Controllare le sementi per governare i popoli*, Milano 2015; U. MATTEI, L. NADER, *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Milano-Torino, 2010, 90 ss. Si può richiamare il caso di un'azienda americana che ha depositato un brevetto su una pianta utilizzata da tempo immemore dagli agricoltori bengalesi impedendone l'utilizzo per via dei costi proibitivi che avrebbero dovuto pagare detti agricoltori per l'utilizzo dei semi.

¹¹⁰ Cfr. A. LIGUSTRO, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2019 fasc. speciale, 393-420 e G. SPOTO, *La difesa dei beni comuni contro il fenomeno del 'Land Grabbing e del 'Water Grabbing'*, in *Cultura e diritti*, 1, 2020, 81-92.

¹¹¹ Cfr. V. CAVANNA, *La sostenibilità alla prova: il "land grabbing" e problematiche connesse*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 4, 2015, 640 ss.

elementi vanno ad impattare su un settore già caratterizzato da una naturale forte volatilità dei prezzi di determinati generi alimentari, di per sé sensibili a squilibri legati a *shock* di mercato ed eventi sociopolitici¹¹². Le predette criticità contribuiscono a tutti gli effetti ad accentuare gli squilibri nella gestione delle risorse alimentari mondiali e a determinare condizioni di *food insecurity*, rendendo determinati sistemi alimentari insostenibili dal punto di vista socio-economico ed anche ambientale. Per contro, secondo quanto osservato dalla FAO è proprio la *food security* l'obiettivo a cui dovrebbe tendere l'organizzazione del *Global Food System* ed i rapporti tra i vari *stakeholders* privati e istituzionali¹¹³.

Alcune delle criticità del *Global Food System* sopra brevemente delineate hanno determinato l'insorgere di un dibattito circa l'opportunità di sottoporre al controllo democratico alcuni profili sensibili della *governance* dei sistemi alimentari e pensare modelli alternativi di gestione delle risorse alimentari, ispirati da ideologie contro-egemoniche più rispettose delle esigenze degli Stati nazionali, delle realtà locali e delle risorse naturali.

Si collocano in questo quadro le rivendicazioni portate avanti nei primi anni Novanta dal movimento internazionale di agricoltori riuniti «la Via Campesina»¹¹⁴, basate sulla richiesta di limitare gli abusi e le disfunzioni del sistema alimentare e ambientale e di ripristinare la sovranità alimentare¹¹⁵. Il concetto di sovranità alimentare ha presto superato i legami con il contesto regionale d'origine assumendo una vocazione globale ed affermandosi quale modalità alternativa di orientare le politiche agroalimentari ad ideali di sostenibilità e sicurezza alimentare, nel rispetto delle particolarità culturali locali¹¹⁶. Secondo una definizione elaborata nel 1996 nel corso della Conferenza internazionale della *Via Campesina*¹¹⁷, la sovranità alimentare è «il diritto di ogni nazione di mantenere e sviluppare la propria capacità di

¹¹² Si pensi alla crisi del grano innescata dalla repentina indisponibilità sui mercati dei cereali rimasti bloccato nei porti ucraini e di quello russo, travolto dalle sanzioni per l'aggressione del febbraio 2022.

¹¹³ Cfr. *Declaration on Food Sovereignty* resa presso il *World Food Summit* della FAO risalente al 1996. Componente della food security secondo la FAO è infatti anche la *affordability*, ossia la possibilità di beneficiare di prezzi stabili e adeguati alle esigenze alimentari dell'ordinamento di riferimento. Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, *cit.*, 97 ss.

¹¹⁴ La Via Campesina è un movimento locale di organizzazioni di agricoltori nato nel 1993 ma con radici più risalenti. Composto di associazioni di agricoltori provenienti da Europa, America Latina, Asia, Nord America e Africa il movimento nasce fortemente intriso di una componente ideologica contraria alla visione egemonica neoliberista del settore alimentare, promuovendo la necessità di alternative politiche ed economiche suscettibili di tutelare i diritti degli agricoltori e dei piccoli produttori a livello mondiale, favorendo una maggiore sostenibilità del sistema. Cfr. N. SHAWKI, *New Rights Advocacy and the Human Rights of Peasants: La Via Campesina and the Evolution of New Human Rights Norms*, in *Journal of Human Rights Practice*, 6, 2014, 306–326.

¹¹⁵ Cfr. I. GIUNTA, A. VITALE, *Politiche e pratiche di sovranità alimentare*, in *Agriregionieuropa*, 33, giugno 2013, 2 ss.

¹¹⁶ Cfr. S. SUPPAN, *Food Sovereignty in the Era of Trade Liberalization: Are Multilateral Means Feasible?*, Ginevra, 2001, 20 ss.

¹¹⁷ Svoltasi a Tlaxcala, Messico, nell'aprile 1996.

produzione di alimenti nel rispetto della diversità culturale e produttiva”¹¹⁸. La solidarietà alimentare è inoltre vista come una precondizione per la vera sicurezza alimentare, intesa nell’accezione di *food security*¹¹⁹. Vieppiù, nel manifesto della Conferenza della Via Campesina si mette in luce anche lo stretto legame tra sovranità alimentare, diritti legati al cibo e protezione delle risorse naturali, declinato nei sette principi della sovranità alimentare¹²⁰: “*Food: a Basic Human Right*”, “*Agrarian Reform*”, “*Protecting Natural Resources*”¹²¹; “*Reorganizing Food Trade*”, “*Ending the Globalization of Hunger*”, “*Social Peace*” e “*Democratic Control*”.

6. Segue. I principali riferimenti costituzionali alla sovranità alimentare

Componenti fondamentali della sovranità alimentare sono quindi, fra l’altro, la promozione della sicurezza alimentare, la preservazione delle risorse naturali e la presenza di una forma di controllo democratico del sistema alimentare¹²². Dal contesto internazionale, alcuni di questi elementi hanno trovato progressivamente spazio anche nell’ambito del diritto interno di alcuni paesi, specialmente nell’area latinoamericana, anche a livello costituzionale¹²³. Alcuni di essi come Bolivia ed Ecuador mostrano una spiccata sensibilità verso la tematica della sicurezza alimentare, dell’agroecologia e in generale dello sviluppo sostenibile, nel quadro della dottrina del c.d. *buen vivir*¹²⁴. Tale concezione, in particolare, è menzionata sin dal Preambolo della costituzione ecuadoriana che afferma la volontà di “construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsayla”¹²⁵.

Il rapporto tra uomo e natura assume quindi negli ordinamenti dell’area una profonda valenza identitaria ed investe anche il settore alimentare. Lo dimostra la Costituzione dell’Ecuador che contiene uno specifico riferimento alla sovranità alimentare, vista come obiettivo

¹¹⁸ «*Food sovereignty is the right of each nation to maintain and develop its own capacity to produce its basic foods respecting cultural and productive diversity*». Cfr. anche Z. KISH, *Food sovereignty, in Encyclopedia of Global Justice*, Dordrecht, 2021, 352-358.

¹¹⁹ “*Food sovereignty is a precondition to genuine food security*”.

¹²⁰ Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, *cit.*, 97.

¹²¹ Il principio mostra come sin dalle proprie origini la protezione della biodiversità e la tutela della sostenibilità ambientale abbiano rappresentato una delle componenti della sovranità alimentare.

¹²² Cfr. A. RINELLA, E. OKORONKO, 103.

¹²³ Per un inquadramento dell’area dal punto di vista del costituzionalismo, Cfr. S. BAGNI, S. BALDIN (a cura di), *Latinoamerica*, Torino, 2021 *passim*.

¹²⁴ Per un inquadramento, S. BAGNI, *Dallo Stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latinoamericano*, Bologna, 2013; M. CARDUCCI, *Epistemologia del Sud e costituzionalismo dell’alterità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2012, 323-324 e S. LANNI, *Diritto e «a-crescita»: contributo controegemonico alla preservazione delle risorse naturali* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2017, 593 ss.

¹²⁵ L’espressione quechua “sumak kawsayla” implica in particolare l’unità dell’uomo con la natura di cui fa parte.

strategico e “obbligazione per lo Stato”, che impone di garantire “che le persone, le comunità, i popoli e le nazioni raggiungano una permanente autosufficienza nell’accesso ad un cibo sano e culturalmente appropriato”¹²⁶. La sovranità alimentare ha nell’impianto costituzionale la duplice natura di obiettivo strategico ed obbligazione statale finalizzata alla garanzia del diritto al cibo adeguato, menzionato nell’ultima parte dell’articolo. Di particolare interesse per la presente trattazione appare il complesso di obiettivi previsti dal secondo comma dell’art. 281 della Costituzione ecuadoriana per realizzare la sovranità alimentare. Tra questi, sono fra l’altro menzionati l’adozione di politiche tariffarie e fiscali protettive per i produttori locali per limitare la dipendenza da alimenti di provenienza estera, l’introduzione di tecnologie ecologiche e organiche orientate a rafforzare la diversificazione alimentare¹²⁷, nonché la preservazione e la promozione dell’agro-biodiversità e delle conoscenze ancestrali ad essa relative. Quanto al rapporto con lo sviluppo tecnologico, si prevede l’adozione di misure volte ad assicurare il sostegno alla ricerca scientifica e all’innovazione tecnologica per garantire la sovranità alimentare e la promozione di una regolazione giuridica della biosicurezza, anche sul piano della sperimentazione e commercializzazione¹²⁸.

Analogamente, la costituzione boliviana del 2009 riconosce all’art. 407 la *soberanía alimentaria* ed un complesso di obblighi e principi guida in materia. Degna di attenzione appare anche la preoccupazione del legislatore costituzionale per il tema dell’uso di OGM in ambito alimentare, per il quale è posta un’espressa riserva di legge¹²⁹ ed una sorta di limite costituzionale¹³⁰ alla discrezionalità politica in relazione alla stipulazione di accordi internazionali¹³¹. In base alla costituzione, questi ultimi dovranno rispondere alla promozione della sicurezza e sovranità alimentare per tutta la popolazione ed al divieto di importazione di organismi geneticamente modificati ed elementi tossici per la salvaguardia dell’ambiente¹³².

Disposizioni simili si ritrovano a livello legislativo, nella legge organica sulla sicurezza e la sovranità agroalimentare adottata nel 2008 dal Venezuela¹³³. Secondo tale legge organica l’affermazione della sovranità

¹²⁶ Cfr. art. 281 comma 1 tradotto liberamente dall’autore.

¹²⁷ *Verbatim “Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria”.*

¹²⁸ In argomento, R. NEHERING, *Politics and Policies of food sovereignty in Ecuador: New Directions or Broken Promises?* in *UNDP-IPC Working Paper no. 106*, Brasilia, 2013.

¹²⁹ Cfr. art. 409 della Costituzione. La disposizione mostra si comprende nella scelta di voler lasciare al parlamento la decisione su questioni quali l’utilizzo di organismi geneticamente modificati in agricoltura.

¹³⁰ Cfr. art. 255.

¹³¹ Cfr. A. CIERVO, cit., 62 che considera invece la misura come una sorta di riserva d’assemblea.

¹³² Cfr. Art. 255, secondo comma, punto 8.

¹³³ Già la Costituzione del 1999 conteneva disposizioni cariche di elementi comuni ai principi abbracciati dal Movimento La Via Campesina in tema di sovranità alimentare. Si possono richiamare sul punto gli art. 306 e 307 della Costituzione che affidano alle istituzioni nazionali il compito di promuovere condizioni di sviluppo rurale integrato ed un livello adeguato di benessere per la popolazione contadina oltre che l’integrazione nazionale. Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, cit., 116. Per un’introduzione sul

alimentare passa attraverso l'attuazione di meccanismi istituzionali di tipo democratico e partecipativo finalizzati a restituire sovranità sulla gestione dei beni alimentari e naturali ai soggetti che manifestano un legame più forte con il territorio, vale a dire le popolazioni locali¹³⁴.

La sovranità alimentare ha trovato spazio anche in altre aree geografiche come mostra il caso della costituzione del Nepal. L'art. 36 della suprema carta nepalese riconosce il diritto dei cittadini alla sovranità alimentare nel rispetto della legge, imponendo allo Stato l'adozione di norme in tema di protezione delle risorse naturali improntate alla garanzia del principio dello sviluppo sostenibile, dell'interesse nazionale e dell'equità intergenerazionale¹³⁵. La sovranità alimentare viene qui affrontata a tutto tondo, sia in relazione alla necessità di promuovere investimenti nel settore agricolo improntati alla sostenibilità delle produzioni alimentari, sia valorizzando le condizioni di benessere del clima e del territorio¹³⁶.

7. La rivoluzione come riorganizzazione. Solidarietà e lotta allo spreco alimentare

Il sistema alimentare globale è già oggi in grado di produrre cibo sufficiente a garantire un'esistenza libera dalla fame per circa 12 miliardi di persone¹³⁷. Uno dei fattori che spiegano la perdurante insicurezza alimentare di ampie porzioni della popolazione mondiale, accanto ai problemi distributivi, è senz'altro lo spreco di una quantità incredibile di cibo, che si aggira intorno al 40% della produzione mondiale¹³⁸. Mentre nei paesi in via di sviluppo e a più ridotto PIL le perdite si concentrano nelle prime fasi della filiera¹³⁹, in quelli a reddito più alto lo spreco avviene soprattutto nelle fasi finali, con un

costituzionalismo venezuelano e sulla costituzione del 1999 si vedano invece A BREWER CARÍAS, *La constitución de 1999*, Caracas, 2000 e R. VICIANO PASTOR, R. MARTÍNEZ DALMAU, *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional*, in *IUS. Revista del Instituto de Ciencias jurídicas de Puebla*, verano, 2010, 8 e ss.

¹³⁴ In questa prospettiva, la legge organica attua un decentramento amministrativo affidando rilevanti funzioni ai c.d. consigli comunali in materia di predisposizione e attuazione di progetti di sviluppo in materia agricola e infrastrutturale, ai quali è attribuita fra l'altro la promozione delle zone rurali ed il sostegno ai piccoli e medi agricoltori. Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, cit., 118 ed il riferimento alla creazione di mercati locali (*Casas de alimentación*) destinati alla vendita di agricoltori locali a prezzi agevolati.

¹³⁵ Cfr. anche l'art. 51 della costituzione nepalese.

¹³⁶ La sensibilità per la questione alimentare in Nepal non è peraltro casuale ove si è registrato un consistente supporto della FAO al processo costituente, iniziato nel 2012. In argomento, J. PINGS DORF, *The right to food: from law to practice lessons from the Nepalese experience 2007-2016*, Padova, 2016, reperibile al sito web http://tesi.cab.unipd.it/53488/1/JULIA_PINGS DORF.pdf.

¹³⁷ Cfr. il rapporto *Global food losses and food waste*, FAO, 2011.

¹³⁸ Cfr. F. SQUILLACI, cit., 71 e anche il report "Driven to waste: food global losses on farms" stilato dal WWF e dalla Tesco, società attiva nel settore dei supermercati, che considera un totale intorno a 2,5 miliardi di tonnellate annue.

¹³⁹ Talvolta per limiti tecnici, condizioni climatiche non favorevoli e riduzione dei costi nella catena di stoccaggio, conservazione e trasporto del cibo.

contributo dirimente offerto da pratiche alimentari scorrette da parte dei consumatori, ma anche del comparto alberghiero e della ristorazione.

Il perseguimento della sostenibilità alimentare, in questo quadro, non può allora che passare attraverso l'adozione di serie politiche di lotta allo spreco alimentare e di recupero di eccedenze e residui della filiera. Si tratta forse della frontiera regolatoria più semplice ove intervenire perché richiede misure organizzative e di coordinamento più "a basso costo" se paragonate agli ingenti investimenti pubblici e privati necessari per favorire l'innovazione tecnologica nel settore agroalimentare ovvero al profondo ripensamento nella strutturazione del mercato incoraggiato dalle teorie sulla sovranità alimentare. Eppure le statistiche suggeriscono che, complici l'allungamento delle filiere e la globalizzazione del settore alimentare, il *trend* verso lo spreco risulta in costante crescita¹⁴⁰. Un sistema che spreca nei paesi industrializzati una quantità tale di cibo, oltre ad essere evidentemente inefficiente ed economicamente insostenibile, contribuisce a generare insicurezza alimentare e a compromettere le risorse ambientali ed il clima. Il danno ambientale si accompagna infatti ad un uso irrazionale per non dire inutile delle risorse naturali (acqua e materie prime) ed energetiche¹⁴¹ necessarie a produrre, lavorare, stoccare, trasportare e vendere i cibi sprecati, ad una produzione di gas serra evitabile, oltre ad un aumento della produzione di rifiuti che dovranno essere smaltiti con ulteriore dispendio di energia e risorse¹⁴².

Rispetto al modello che vede nella lotta allo spreco di cibo una delle possibili direzioni verso la promozione della sostenibilità alimentare, appare interessante uno sguardo al contesto normativo italiano e al dibattito conseguito all'approvazione della l. 166/2016, c.d. legge anti sprechi. Si tratta di uno dei principali esempi di intervento organico rispetto al tema dello spreco alimentare, che vede l'Italia subire ogni anno una perdita economica stimabile in oltre 8 miliardi di Euro¹⁴³.

La situazione è infatti allarmante anche nel nostro Paese, considerato uno spreco medio *pro capite* stimato nell'ordine di 36 kg di cibo l'anno¹⁴⁴. Lo sperpero di alimenti interviene in tutti i diversi livelli della filiera¹⁴⁵ e, oltre a pregiudicare un settore strategico per l'economia nazionale, rappresenta un serio problema sociale, vista la dissipazione di preziose risorse che potrebbero contribuire a migliorare la sicurezza alimentare di un gran

¹⁴⁰ Rispetto al rapporto del WWF, la FAO aveva stimato nel 2011 uno spreco intorno al 33% del totale della produzione mondiale.

¹⁴¹ Secondo i dati del rapporto annuale del 2018 dell'Osservatorio Waste Watcher sullo spreco alimentare reperibili al sito www.sprecozero.it/waste-watcher Rapporto, circa il 15% dell'ammontare totale dei consumi energetici del settore produttivo è connesso, nel contesto italiano, a vario titolo alla filiera agroalimentare.

¹⁴² Lo spreco di alimenti ad uso e consumo domestico comporta l'emissione di circa 3,4 milioni di tonnellate di CO₂. Il valore supera le 5 milioni di tonnellate considerando le emissioni legate allo smaltimento dei rifiuti alimentari correlati agli sprechi. Cfr. Elaborazione Università di Bologna su dati LMM 2011, Enea 2011.

¹⁴³ Dati del rapporto annuale del 2018 dell'Osservatorio Waste Watcher sullo spreco alimentare reperibili al sito www.sprecozero.it/waste-watcher.

¹⁴⁴ Cfr. sempre i dati del rapporto annuale del 2018 dell'Osservatorio Waste Watcher.

¹⁴⁵ Cfr. sul punto L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., 14.

numero di persone in condizioni d'indigenza e considerato l'aumento nella produzione di rifiuti, la cui gestione sconta storicamente forti criticità nel nostro ordinamento. Lo spreco di cibo rappresenta un fenomeno antitetico alla garanzia della *food security* e viene anche visto come una violazione del diritto fondamentale al cibo adeguato, nonché del principio di solidarietà applicato in campo alimentare¹⁴⁶.

L'atteso intervento organico del legislatore¹⁴⁷, attuato con la richiamata legge n. 166/2016¹⁴⁸, mostra nella rubrica una certa continuità con i precedenti interventi, specie con riguardo al riferimento alla solidarietà sociale. La legge contiene però anche alcune rilevanti novità, quali la consapevolezza di una certa autonomia della normativa in tema di lotta agli sprechi alimentari ed il parallelismo tra distribuzione di alimenti, farmaci non consumati e vestiario¹⁴⁹. Gli obiettivi della legge sono racchiusi all'art. 1 che palesa il nesso tra riduzione degli sprechi, recupero delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale e promozione della tutela ambientale nel quadro dell'economia circolare, tramite la riduzione della produzione di rifiuti, la promozione del riuso e del riciclo dei prodotti per dare loro nuova vita¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Cfr. L. GIACOMELLI, cit., 15.

¹⁴⁷ Nella disciplina precedente all'ultimo intervento del legislatore vi erano invero una pluralità di riferimenti normativi, talvolta anche piuttosto eterogenei fra loro, incidenti sullo spreco alimentare anche se per lo più rivolte a regolare la distribuzione gratuita di alimenti alle associazioni del terzo settore. Il riferimento è in particolare alla l. 155/2003 (Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale) e alla legge n. 147/2013 che prevedeva regole in tema di distribuzione di eccedenze alimentari alle O.N.L.U.S. Sul punto cfr. L. GIACOMELLI, cit., 19.

¹⁴⁸ Rubricata «Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi».

¹⁴⁹ Riguardo alla connessione con i farmaci si vedano le considerazioni sull'*iter* di approvazione della legge di D. CERINI, E. LAMARQUE, *Cibo e farmaci non consumati diventano doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *Corriere Giuridico*, n. 11, 2016, 1377.

¹⁵⁰ "Art. 1: "La presente legge persegue la finalità di ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti, attraverso la realizzazione dei seguenti obiettivi prioritari: a) favorire il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale, destinandole in via prioritaria all'utilizzo umano; ((b) favorire il recupero e la donazione di medicinali, di prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale)); c) contribuire alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali mediante azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti e a promuovere il riuso e il riciclo al fine di estendere il ciclo di vita dei prodotti; d) contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, adottato ai sensi dell'articolo 180, comma 1-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare previsto dal medesimo Programma nonché alla riduzione della quantità dei rifiuti biodegradabili avviati allo smaltimento in discarica; e) contribuire ad attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni sulle materie oggetto della presente legge, con particolare riferimento alle giovani generazioni".

D'interesse appare anche il riferimento dell'art. 1 alle generazioni più giovani, viste come principali protagoniste di un ripensamento anche culturale del ruolo del cibo nella vita della comunità. Tra i meriti dell'intervento si può sicuramente annoverare quello di aver incluso una nozione giuridicamente rilevante di "spreco alimentare"¹⁵¹, definito come "l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti"¹⁵². La definizione contribuisce all'individuazione certa dei contorni del fenomeno, limitandolo alle risorse alimentari ancora commestibili o altrimenti destinabili al consumo umano e animale¹⁵³. Per attuare le finalità di cui all'art. 1, la legge prevede una pluralità di misure, anche piuttosto eterogenee tra loro: si introduce la disciplina della donazione di alimenti ancora idonei al consumo umano e, in via subordinata, a quello animale; si prevede ancora la destinazione di beni alimentari confiscati alla distribuzione agli indigenti con l'intermediazione di enti pubblici e privati attivi nella distribuzione a fini di solidarietà sociale¹⁵⁴. Vengono inoltre estese le disposizioni precedentemente destinate alla sole O.N.L.U.S agli enti pubblici ed i soggetti privati del terzo settore che realizzano obiettivi di pubblico interesse mediante attività prive di scopo lucrativo¹⁵⁵.

Nel secondo capo, la legge raggruppa le misure di semplificazione della normativa in tema di cessione senza scopo di lucro degli alimenti per fini di solidarietà sociale e limitazione degli sprechi alimentari¹⁵⁶ mentre

¹⁵¹ Si consideri che neppure nella legislazione europea in tema di alimentazione vi è una definizione normativa univoca di "spreco alimentare", assente in particolare sia nel Regolamento n. 178/2002 sia nella Direttiva 2008/98/CE - Waste Framework - Directive.

¹⁵² Cfr. art. 2 della legge. Si può confrontare la definizione con quella della FAO inclusa nel Rapporto del 2018 *Food loss and waste and the right to adequate food: making the connection*, reperibile al sito web www.fao.org, secondo cui lo spreco alimentare «consists of all the food produced for human consumption that is not eaten by humans. Food waste is considered to be a part of food loss and is understood as food intended for human consumption being discarded or left to spoil as a result of decisions taken by actors along the food supply chain. Food loss and food waste happen at different stages of the supply chain and are caused by different driving forces».

¹⁵³ Si veda anche la diversa definizione, sempre contenuta all'art. 2 di "eccedenza alimentari" definite come "prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione".

¹⁵⁴ D. CERINI, E. LAMARQUE, cit., 1378.

¹⁵⁵ L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 21.

¹⁵⁶ Trattasi del capo II. Si veda in particolare, relativamente a tale capo, la misura di cui all'art. 4 che consente, nei limiti del rispetto delle regole sull'igiene e la consumabilità

nell'ultimo capo, il terzo, vengono incluse le ulteriori misure strumentali alla realizzazione dei medesimi fini. Si collocano in tale capo, ad esempio, le previsioni che consentono ai comuni di istituire incentivi fiscali tramite la riduzione tariffaria della tassa sui rifiuti per utenze commerciali, industriali, professionali che producono o distribuiscono beni alimentari cedendoli a titolo gratuito agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno, ovvero che li destinano all'alimentazione animale¹⁵⁷. Ancora, l'art. 13 della legge equipara il trattamento degli enti pubblici e privati se costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di attività di beneficenza, distribuzione gratuita di prodotti alimentari e farmaceutici e di altri prodotti agli individui indigenti¹⁵⁸, ai consumatori finali ai fini del corretto stato di conservazione e trasporto dei cibi. La misura testimonia la volontà del legislatore di promuovere un'azione congiunta finalizzata alla riduzione dello spreco alimentare da parte di soggetti pubblici, imprese ed enti del terzo settore specializzati nel recupero e nella distribuzione di alimenti¹⁵⁹. Questa vocazione della legge si pone in piena attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. e marca una certa differenza di impostazione del modello italiano rispetto ad altre esperienze normative riscontrabili a livello di diritto comparato¹⁶⁰. La legge n. 166/2016 più che su un'ottica sanzionatoria degli operatori privati negligenti rispetto all'adozione delle pratiche di riduzione degli sprechi, sembra puntare sul coordinamento e la collaborazione di diversi soggetti, pubblici e privati, quale modalità per la realizzazione di finalità di solidarietà sociale anche in materia di lotta allo spreco di alimenti¹⁶¹. In dottrina si è argomentato a proposito dell'importanza della legge da un lato, rispetto al suo possibile valore di lascito concreto di Expo 2015 e, dall'altro, con riguardo all'attuazione del principio solidaristico¹⁶². La legge sembra in effetti

degli alimenti, che le eccedenze alimentari vengano trasformate in prodotti destinati in via prioritaria all'alimentazione umana ovvero all'alimentazione degli animali.

¹⁵⁷ Cfr. Art 17 della legge. Si veda anche, quanto alla promozione del miglior uso delle eccedenze alimentari l'art. 12 della legge che promuove la diffusione dell'uso della c.d. *family bag* nel settore della ristorazione.

¹⁵⁸ Cfr. Art. 13 della legge. Si tratta di una rilevante semplificazione burocratica che alleggerisce l'attività e le possibili responsabilità di tali enti.

¹⁵⁹ Cfr. D. CERINI, E. LAMARQUE, *cit.*, 1381 e G. SPOTO, *La cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari contro gli sprechi*, in *Europa e diritto privato*, 3, 2017, 1111-1127.

¹⁶⁰ Il riferimento è in particolare alla *Loi* n. 2016-138 francese, adottata sempre nel 2016 e dedicata sempre alla lotta allo spreco alimentare tramite un approccio focalizzato, oltre che sulla promozione di buone pratiche, sulla responsabilizzazione degli operatori della filiera alimentare in senso prevalentemente sanzionatorio. Cfr. L.G. VAQUÉ, *French and Italian Food Waste Legislation: an example for other EU member states to follow?* in *European Food and Feed Law Review*, Vol. 12, 3, 2017, 224 ss. La medesima vocazione prevalentemente punitiva è condivisa anche dalla riforma rumena di cui alla *lege n. 217 din 17 noiembrie 2014 privind diminuarea risipei alimentare*.

¹⁶¹ D. CERINI, E. LAMARQUE, *cit.*, 1382.

¹⁶² Oltre che alla rilevanza della legge nel panorama del diritto comparato, ove, con l'eccezione dell'esempio francese e alla *lege n. 217 din 17 noiembrie 2014 privind diminuarea risipei alimentare* della Romania, non sarebbero molte le iniziative legislative organiche analoghe. Sul punto cfr. D. CERINI, E. LAMARQUE, *cit.*, 1377 e P. LATTANZI,

parzialmente tributaria dello spirito e dell'influenza della Carta di Milano adottata in seno all'Expo e contenente un elenco di principi che dovrebbero ispirare l'impegno degli Stati nella promozione di un sistema di gestione delle risorse alimentari improntato alla riduzione degli sprechi e della mercificazione del cibo, nel quadro della garanzia delle esigenze di solidarietà sociale¹⁶³.

Nei primi anni di attuazione, la legge italiana ha già sortito effetti complessivamente apprezzabili. Secondo dati relativi al 2018, la legge aveva raccolto in quell'anno "Oltre 1,1 milioni di farmaci. Circa 700mila pasti da mense e cucine ospedaliere. Più di 7.600 tonnellate di eccedenze alimentari dalla Gdo"¹⁶⁴. Altre stime, menzionano riduzioni dello spreco nell'ordine del 20% nei quattro anni successivi all'entrata in vigore della legge¹⁶⁵. L'Italia sembra collocarsi tra i paesi complessivamente virtuosi rispetto all'area G8¹⁶⁶ e sulla buona strada per intercettare gli SDG sul piano della lotta agli sprechi¹⁶⁷. Lo stesso bilancio complessivamente positivo accomuna anche l'esperienza francese. Tale ordinamento ha registrato un aumento dei recuperi di eccedenze alimentari e della distribuzione per finalità sociale, con

Le leggi "antispreco" alimentare, esperienze nazionali a confronto, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, 2019, Macerata, 139 ss.

¹⁶³ Occorre ricordare, peraltro, che la Carta di Milano può essere ricondotta alla categoria del *soft law* atteso che le disposizioni di principio ivi contenute sono prive di meccanismi che ne garantiscano l'attuazione a livello normativo ovvero la giustiziabilità risolvendosi in un impegno morale assunto da attori pubblici e privati in modo non vincolante. Da questo punto di vista la l. 166/2016 incorporando alcuni di tali principi in una legge dello Stato ha senz'altro contribuito ad una traduzione nel diritto positivo degli stessi. Per un approfondimento si vedano anche le considerazioni di S. VACCARI, *Food right and food sovereignty: the legacy of Milan Charter*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 3, 2015, 4.

¹⁶⁴ Cfr. Il Sole 24 ore, "Supermarket e ristoranti: cresce la solidarietà anti spreco", articolo dell'8 settembre 2019 a firma Giuseppe Latour.

¹⁶⁵ Cfr. "Spreco Alimentare: in 4 anni recupero al +23% grazie alla legge 166/2016" in <https://www.informacibo.it/spreco-alimentare-in-4-anni-recupero-al-23-grazie-alla-legge-166-2016/>.

¹⁶⁶ Secondo il Prof. Andrea Segré, fondatore dell'Osservatorio Waste Watcher sullo spreco alimentare domestico e sulle abitudini di acquisto gestione e fruizione del cibo, l'Italia "resta comunque la nazione più virtuosa nel 'G8' dello spreco, che vede i russi a quota 672 grammi settimanali, gli spagnoli a 836 grammi e quindi i cittadini inglesi con 949 g, i tedeschi con 1.081 g, i canadesi con 1.144 g, sono i cinesi con 1.153 grammi e in fondo i cittadini statunitensi che 'auto-denunciano' lo spreco di 1.453 grammi di cibo settimanale" cfr. <https://economiecircolare.com/spreco-alimentare-cibo-giornata-prevenzione>. L'articolo osserva peraltro come sui dati non vi sia peraltro unanimità di vedute. Dati FAO indicano comunque per l'Italia una percentuale di spreco sul totale pari al 23.1% per il 2020, considerando il totale degli alimenti e l'intera filiera. Cfr. <https://www.fao.org/platform-food-loss-waste/flw-data/en/>.

¹⁶⁷ In particolare, l'SDG 12.3.1 "By 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses". Da notare che quest'ultimo prevede un obiettivo quantificato solo in relazione allo spreco nella fase retail e consumo e non per l'intera filiera.

conseguente sottrazione di ingenti volumi di cibo destinato a diventare rifiuto senza essere consumato¹⁶⁸.

8. Alcune riflessioni conclusive

Con le brevi considerazioni che precedono si è tentato di fornire per sommi capi uno spaccato di alcune delle sfaccettate componenti della sostenibilità alimentare, cercando di cogliere alcune sfumature e derive attuali nel segmento più ampio delle tendenze in corso nel diritto comparato. Il prisma della sostenibilità alimentare sembra poter consentire una chiave di lettura feconda dello stretto rapporto tra cibo, ambiente e società nel segno di quella visione olistica ritenuta la più adatta ad indagare i fenomeni alimentari sotto il profilo giuridico¹⁶⁹. Dal punto di vista della sostenibilità ambientale, il settore alimentare è del resto in prima linea tra i responsabili del degrado delle risorse, del consumo di suolo e dell'immissione di gas serra in atmosfera, da cui la sua centralità anche per la questione della preservazione dell'equilibrio climatico. Gli obiettivi internazionali – su tutti gli SDG dell'Agenda ONU 2030 legati al settore alimentare¹⁷⁰ – confermano questa centralità ma non esauriscono le sfide con cui la regolazione del settore dovrà confrontarsi nel presente secolo a fronte dell'incremento demografico pacificamente previsto dalla comunità scientifica e della conseguente necessità di rispondere ad una domanda alimentare in crescita¹⁷¹, con risorse naturali sempre più limitate¹⁷².

Il tentativo di ricostruzione dei *limes* teorici della sostenibilità alimentare ha suggerito in primo luogo l'assenza di una definizione diffusamente accettata, pur in presenza di alcuni paradigmi definitivi contenuti in documenti internazionali di *soft law* stilati in ambito FAO e di un crescente interesse della dottrina. Si è vista in particolare la definizione di *sustainable food system* e di *sustainable diets*, le quali hanno in comune la considerazione delle tre dimensioni tradizionali della sostenibilità, inclusa quella sociale ed economica, non accontentandosi della sola sostenibilità ambientale. La definizione di *food diets* menziona inoltre anche la “quarta” dimensione della sostenibilità, quella culturale, che riveste un ruolo peculiare nel settore alimentare. Una centralità che si coglie considerando ad esempio la connessione tra cibo e religione¹⁷³, uno dei profili che suggeriscono la forte valenza identitaria dell'alimentazione nella vita degli individui. Molte delle

¹⁶⁸ P. LATTANZI, cit., 149.

¹⁶⁹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, cit., *passim*.

¹⁷⁰ V. *supra* il par. 2.

¹⁷¹ Si vedano alcune delle stime riportate in apertura del contributo.

¹⁷² Il c.d. *Earth Overshoot day* – data simbolica in cui si stima il raggiungimento del monte delle risorse biologiche complessivamente disponibili per l'anno in corso e stimate sulla base della capacità del pianeta di rigenerare – è tornato nel 2022 al mese di luglio (28 luglio 2022) raggiungendo i livelli precedenti alla pandemia, dopo due anni di miglioramento dovuto alle restrizioni sanitarie, durante i quali cadeva comunque alla fine del mese di agosto.

¹⁷³ Cfr. A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Roma, 2010, 19 e ss.

regole sulla preparazione, la conservazione e la scelta dei cibi da consumare riscontrabili nel contesto globale hanno, infatti, le proprie radici in prescrizioni a carattere pre-giuridico e spesso in una matrice storico-culturale e religiosa¹⁷⁴. Vanno del resto nella direzione dell'integrazione della dimensione culturale nello sviluppo sostenibile anche alcune prese di posizione istituzionali, come la richiamata Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 2019 sulla dimensione culturale dello sviluppo sostenibile che suggeriva di considerare la cultura come autonomo pilastro dello sviluppo sostenibile¹⁷⁵. Di fronte a questo quadro, se è vero che può riscontrarsi una certa convergenza nel considerare il settore alimentare come uno degli ambiti rilevanti per il perseguimento delle strategie dello sviluppo sostenibile, non altrettanto sembra potersi affermare rispetto alle possibili soluzioni e agli approcci normativi prospettabili per affrontare il problema. Mentre per singoli aspetti attinenti alla c.d. sostenibilità sociale dei sistemi alimentari, quali il perseguimento della *food security*, esistono strategie e approcci normativi raccomandati da istituzioni internazionali come FAO e lo *Special Rapporteur* per il diritto al cibo con riguardo ad esempio alla prevalenza di un approccio *human rights based* al fenomeno alimentare e ad alcune tecniche di implementazione a livello nazionale degli standard internazionali ovvero delle disposizioni in tema di diritto al cibo, diverso appare il quadro relativo alla dimensione ecologica e, soprattutto, a quella economica della sostenibilità alimentare¹⁷⁶.

Il modello eurounitario – almeno nelle intenzioni dei suoi “framers” – sembra voler puntare fortemente sull'innovazione quale perno della riconversione verde del settore alimentare, accompagnata da politiche di sensibilizzazione verso diete e abitudini alimentari e di consumo improntate ad una maggior responsabilità e sostenibilità. L'esempio dei *novel food* brevemente trattato nel contributo ha offerto al riguardo alcuni spunti di riflessione. Si è visto come, nonostante il regolamento UE 2283/15 abbia introdotto alcune novità utili a consentire un aggiornamento della disciplina a fronte delle criticità emerse, permangono alcune criticità. L'impressione è che ci siano frontiere ove la regolazione si limita ad inseguire lo sviluppo tecnologico ed il mercato, caratterizzati da tempi molto più rapidi di quelli dei decisori politici. È il caso di alcuni additivi ad uso alimentare per i quali non sussiste ancora un regime armonizzato tra i paesi europei; o ancora dei coloranti alimentari progressivamente sostituiti sui mercati attuali da elementi naturali per i quali manca ancora una disciplina specifica¹⁷⁷. Altro problema simile è quello degli OGM, soggetti a processi

¹⁷⁴ Cfr. A. FUCCILLO, F. SORVILLO, L. DECIMO, *Diritto e religioni nelle scelte alimentari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 18/2016, 1 e ss. e A. GIANFREDA, *La tutela delle prescrizioni alimentari religiose nella normativa del Regno Unito*, in A. G. CHIZZONITI, M. TALLACHINI (a cura di), cit., *passim*.

¹⁷⁵ Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea 2019/C 410/01 ST/13956/2019).

¹⁷⁶ Rispetto alla quale, a onor del vero, si possono considerare gli obiettivi SDG 2030 legati al settore alimentare, sebbene questi lascino sostanzialmente campo libero agli ordinamenti nazionali per la loro attuazione.

¹⁷⁷ Cfr. P. BORGHI, L. COSTATO, V. PAGANIZZA, S. RIZZOLI, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2022, 241 ss.

di approvazione pre-marketing che valutano il processo produttivo più che il prodotto¹⁷⁸ e rispetto ai quali residuano forti dubbi da parte di consumatori e decisori politici¹⁷⁹ e una disciplina spesso caratterizzata da incertezze sugli ambiti di applicazione per i produttori¹⁸⁰.

Nel settore dell'innovazione alimentare si scontrano quindi l'esigenza di mantenere alti standard di salubrità degli alimenti nel rispetto del principio di precauzione e quella di rispondere alle richieste degli operatori del mercato, fornendo loro una cornice giuridica chiara in cui muoversi. L'attenzione ai rischi sulla salute e alle procedure amministrative che consentono di valutare tali rischi, senz'altro fondamentale, richiede però tempi maggiori per i legislatori, chiamati ad elaborare le politiche di regolazione, così come per il rilascio delle autorizzazioni amministrative agli operatori economici. Sotto questo profilo, il rischio più evidente sul piano dell'innovazione tecnologica nel settore alimentare è quello del *dumping* ad opera di paesi con regolazioni più favorevoli e procedure più snelle e superficiali (sebbene talvolta meno attente agli aspetti della sicurezza alimentare) che possono comportare vantaggi competitivi sleali sui mercati mondiali a danno delle imprese europee. Ciò si accompagna, dal punto di vista geopolitico, al rischio di una maggior dipendenza, in futuro, dalle produzioni di risorse alimentari provenienti da paesi terzi¹⁸¹.

L'innovazione, sotto altro aspetto, può avere un ruolo importante anche rispetto alla garanzia della sostenibilità ambientale, da coniugare con l'esigenza di crescita della produzione alimentare per far fronte all'incremento demografico¹⁸². La strategia europea sembra ad esempio puntare sullo sviluppo del settore del biologico, con produzioni ad alto valore aggiunto che si accompagnano ad una maggior attenzione alla sostenibilità ambientale. Sono stati però messi in luce anche dei rischi di medio-lungo periodo in tale strategia. Il settore biologico ha tassi produttivi inferiori a quelli delle colture tradizionali, con il che allo stato non sarebbe in grado di soddisfare a lungo termine la domanda crescente, a meno di un'intensa innovazione futura dei metodi di produzione anche in tale settore. I legislatori, in questo contesto, si trovano di fronte al difficile compito di

¹⁷⁸ Con ciò adottando un paradigma regolatorio radicalmente diverso da quello ad esempio presente nel sistema statunitense ove i prodotti OGM sono considerati "like products" rispetto ai prodotti OGM free, senza che il processo per ottenerli abbia rilevanza dirimente. Cfr. P. BORGHI, L. COSTATO, V. PAGANIZZA, S. RIZZOLI, L. SALVI, cit., 270 e F. BRUNO, cit., 122 ss.

¹⁷⁹ Si veda al riguardo la recente sentenza della Corte di Giustizia del 7 luglio 2022 *PH v. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, causa C-24/21, sulla valutazione della legittimità del divieto di coltivazione del mais transgenico MON810 disposto con legge della Regione Friuli Venezia Giulia e della conseguente sanzione economica comminata ad un agricoltore reo di aver coltivato tale varietà di mais nel proprio terreno.

¹⁸⁰ La definizione normativa della direttiva 2001/18 si è infatti palesata sin dai primi tempi inadeguata a rispondere alle esigenze del mercato e allo sviluppo tecnologico del settore. Si tratta inoltre di una definizione molto rigida che mostra chiaramente come la normativa sia in affanno rispetto alla velocità dell'innovazione.

¹⁸¹ Una dipendenza che, come dimostra lo scacchiere geopolitico attuale, potrebbe accomunare risorse alimentari ed energia.

¹⁸² Si tratta di una delle potenzialità viste con riguardo ai c.d. *novel food*.

coniugare molteplici esigenze, incoraggiando l'innovazione senza rinunciare alla garanzia della salute e contribuendo al contempo a vincere la strutturale diffidenza del pubblico verso nuovi orizzonti della tecnica alimentare¹⁸³. Senz'altro condivisibile, in questa prospettiva, è l'intento della strategia europea di insistere sulle politiche di educazione alla sostenibilità del pubblico, verso la promozione di abitudini alimentari più sane e rispettose dell'ambiente.

Accanto alla direttrice rappresentata dal binomio tra innovazione e transizione ecologica, si è vista anche la presenza di altri modelli che propongono più profonde trasformazioni dei sistemi alimentari per perseguire l'obiettivo di una complessiva maggior sostenibilità. Anche la sovranità alimentare, con la sua critica alla mercificazione del cibo, richiede ai consumatori di svestire i panni di meri "utilizzatori" e di rivendicare una maggior responsabilità anche nelle scelte alimentari, orientandole verso soluzioni più rispettose delle particolarità locali, solidali e sostenibili. Non si tratta di un elemento secondario: sono proprio le scelte alimentari di chi consuma ad orientare le determinazioni, anche sul piano della sostenibilità, dei produttori e – considerando che chi consuma alimenti è di norma elettore – anche dei legislatori. Quest'ultimo elemento si riconnette del resto anche all'esigenza di democratizzazione dei sistemi alimentari perpetrata dal movimento della Via Campesina.

Accanto agli indubbi elementi di interesse del modello andino e delle teorie legate alla sovranità alimentare, vi sono anche qui alcune criticità. Il caso boliviano con la previsione di disposizioni costituzionali in tema di organismi geneticamente modificati sembra ad esempio ancorare le scelte alimentari più a valutazioni politiche che a risultati scientifici. In un settore a così alto tasso di specializzazione, tale opzione costituzionale potrebbe lasciare spazio a scelte aprioristicamente diffidenti ovvero a rivendicazioni populistiche svincolate dalla considerazione dei saperi tecnici. Sotto altro aspetto, l'impressione è che le norme sul riconoscimento della sovranità alimentare possano talvolta correre il rischio di tradursi in meri proclami o disposizioni programmatiche laddove non siano accompagnati da serie misure di attuazione della sicurezza alimentare¹⁸⁴.

Nondimeno, il ripensamento complessivo del rapporto tra sviluppo umano ed equilibrio con le risorse naturali di cui sono fortemente intrise le teorie sulla sovranità alimentare e, più in generale, le disposizioni costituzionali dell'area considerata, sembrano collocarsi nella direzione

¹⁸³ Ad esempio rispetto all'uso di prodotti transgenici in agricoltura e di determinati *novel food*.

¹⁸⁴ Si possono però opporre a tali timori i risultati di recenti studi secondo cui l'approccio *rights-based* al fenomeno alimentare portato avanti tramite il riconoscimento e la promozione del diritto al cibo adeguato e della sovranità alimentare viene associato ad un effettivo miglioramento nei livelli di nutrizione e food security. Cfr. D. SAMPSON, M. CELY SANTOS, B. GEMMIL HERREN ET AL., *Food sovereignty and rights-based approaches strengthen food security and nutrition across the globe: a systematic review*, in *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 17.9.2021, reperibile all'indirizzo <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2021.686492/full>,
<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2021.686492/full>, ultima consultazione 30.11.22.

giusta laddove pongono l'accento sulla necessità di un serio ripensamento delle linee di sviluppo umano, unanimemente ritenuto attualmente insostenibile, nonché sulla prospettiva della valorizzazione delle responsabilità e non già dei soli diritti. Tale sensibilità è del resto ampiamente presente anche nel recente disegno di riforma costituzionale cileno, bocciato alla prova delle urne, che riconosceva all'art. 54 il dovere dello Stato di assicurare la sovranità e la sicurezza alimentare. Per attuare tale finalità, il *borrador* costituzionale prescriveva che la produzione, la distribuzione e il consumo di alimenti dovesse avvenire nel rispetto del diritto ad un'alimentazione sana e adeguata¹⁸⁵, del commercio "justo" e nell'ambito di sistemi alimentari ecologicamente responsabili. Veniva inoltre incoraggiata la produzione agroalimentare economicamente sostenibile e l'introduzione di forme di appoggio all'agricoltura rurale e indigena¹⁸⁶.

Il progetto di revisione costituzionale cileno mostra quindi un'ampia porosità alle teorie della sovranità alimentare nonché una marcata attenzione alle diverse dimensioni della sostenibilità alimentare descritte nel presente contributo e, in particolare, a quella ambientale, compatibilmente con un impianto costituzionale già definito in dottrina come nuovo paradigma di uno "stato ecologico"¹⁸⁷. Un nuovo modello costituzionale, dunque, nel quale la sostenibilità avrebbe assunto valore di principio guida prioritario delle politiche pubbliche, anche rispetto al settore alimentare.

Accanto al ripensamento delle stesse fondamenta dei rapporti alla base dell'architettura statale sopra descritte, il riferimento al contesto italiano (ma anche a quello francese), sembra suggerire come sia possibile muovere passi nella direzione della sostenibilità dei sistemi alimentari anche in modo più semplice ed immediato, intervenendo sull'organizzazione e sull'efficienza delle filiere. Al di là della convergenza dei dati sull'effettiva entità del miglioramento nel recupero delle eccedenze sortito dalla legge Gadda¹⁸⁸, l'impatto positivo della legge sembra potersi riscontrare anche considerando la presenza di una certa condivisione dei suoi valori e meriti anche oltre confine. L'esempio italiano, accanto a quello francese, sembra infatti aver impressionato positivamente le istituzioni europee, come dimostra la risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 rubricata "Efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare"¹⁸⁹. La risoluzione, nell'invitare le istituzioni eurounitarie ad un maggior impegno verso la riduzione dello spreco alimentare, considera come alcuni Stati membri abbiano già adottato

¹⁸⁵ A cui è dedicato l'intero art. 56.

¹⁸⁶ L'influenza delle teorie controegemoniche della sovranità alimentare è altresì presente all'art. 55 del *Borrador* che prevede l'obbligo di garantire agli agricoltori i popoli e le nazioni indigene il libero uso e scambio di sementi.

¹⁸⁷ D. AMIRANTE, *La riformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2, 2022, IX.

¹⁸⁸ V. *supra*. il par. 6. La maggior parte delle stime evidenzia comunque come un miglioramento vi sia in effetti stato, sebbene possa essere necessario forse depurare i dati dall'influsso anomalo della pandemia da COVID19.

¹⁸⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare (2016/2223(INI)).

legislazioni nazionali per limitare la generazione di rifiuti alimentari, citando in particolare il caso italiano¹⁹⁰.

La risoluzione osserva inoltre l'assenza di una definizione ed una metodologia comune a livello europeo per misurare le eccedenze alimentari evidenziando che la legislazione italiana, invece, adotta meritoriamente una definizione delle eccedenze della catena alimentare e prevede "una gerarchia per il recupero delle eccedenze dando la priorità al consumo umano". Su tali basi, la risoluzione invita infine "la Commissione a esaminare gli effetti di detta legislazione sulla donazione e gli sprechi di alimenti in Italia, e a valutare la possibilità di proporre, se necessario, una normativa simile a livello di UE".

¹⁹⁰ "In particolare l'Italia ha adottato una legislazione che agevola la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale, escludendo la responsabilità dei donatori per gli alimenti donati in buona fede e ritenuti idonei al consumo al momento della donazione" si legge in un considerando.

